

Université Lumière Lyon 2

**Ecole doctorale : ScSo (Histoire, géographie, aménagement,
urbanisme, archéologie, science politique, sociologie,
anthropologie)**

Institut d'Études Politiques de Lyon

**Le gouvernement privé de l'action
publique urbaine.**

**Sociologie politique de la
« *gouvernance métropolitaine* » du
Grand Lyon (fin du XXe siècle)**

par Aisling HEALY

Thèse de doctorat de science politique

sous la direction de Gilles POLLET

soutenue le 17 décembre 2007

Composition du jury :

Michel OFFERLÉ, professeur à l'ENS de Paris

Gilles POLLET, professeur à l'Institut d'Études Politiques de Lyon

William GENIEYS, chargé de recherche HDR au CNRS

Bernard JOUVE, directeur de recherche à l'École nationale des travaux publics
de l'État

Patrick LE GALÈS, directeur de recherche au CNRS

Pierre-Paul ZALIO, professeur à l'ENS de Cachan

Contrat de diffusion

Ce document est diffusé sous le contrat *Creative Commons* « [Paternité - pas d'utilisation commerciale - pas de modification](#) » : vous êtes libre de le reproduire, le distribuer et le communiquer au public à condition de mentionner le nom de son auteur et de ne pas le modifier, le transformer, l'adapter ou l'utiliser à des fins commerciales.

REMERCIEMENTS

Nombreux sont ceux qui ont participé directement à ce travail de recherche par leur aide ou par leurs commentaires, nombreux aussi ceux qui m'ont soutenue et encouragée tout au long de sa réalisation. Les quelques lignes qui suivent paraissent bien peu pour exprimer ma gratitude à l'ensemble de ces personnes tant ce travail leur doit.

Je remercie d'abord mon directeur de thèse, M. Gilles Pollet, pour la confiance qu'il m'a accordée dès le début de ce travail et, surtout, pour ses conseils et ses remarques à chaque étape de réalisation.

Je remercie également M. Bernard Jouve pour les discussions que nous avons pu avoir concernant les travaux sur la gouvernance urbaine et pour m'avoir mise en contact avec la communauté urbaine de Lyon.

Je remercie l'ensemble des membres des équipes des laboratoires RIVES (notamment Fabrice Bardet) et TRIANGLE qui m'ont apporté une aide précieuse.

Cette recherche doit énormément aux nombreuses personnes rencontrées sur le terrain. Je remercie l'ensemble des chefs d'entreprise et leurs représentants qui ont accepté de me recevoir en entretien (pour certains longuement et de manière répétée, notamment Maxence Brachet). Ils ont joué le jeu d'une démarche sociologique qui leur semblait pourtant, parfois, très éloignée de leurs modes de pensée et de leurs pratiques professionnelles. Au sein de la communauté urbaine de Lyon, je tiens tout particulièrement à remercier les membres de la DPSA pour m'avoir accueillie pendant trois ans, notamment Corinne Hooge qui a œuvré efficacement afin que cette recherche, en partie financée par la communauté urbaine et par la commission européenne, se déroule dans un cadre m'autorisant une grande liberté.

La réalisation de ce travail a été l'occasion de rencontres. Elles se sont avérées fondamentales pour franchir certaines étapes. Elles ont également été l'occasion de nouer des liens personnels et amicaux. Renaud Payre a suivi cette réalisation jusqu'aux différentes versions du texte qui suit. Pierre-Yves Saunier m'a permis d'approfondir certains points grâce à sa très grande connaissance du terrain lyonnais. Enfin, des « ch'ti », croisés lors de mes passages à Lille, m'ont notamment transmis leur enthousiasme pour la recherche : Fabien Desage, Jérôme Godard, Magali Nonjon et Cécile Robert.

Je tiens également à remercier les « doctorants lyonnais » : Harold Mazoyer et Sarah Russeil pour leurs relectures et leurs remarques toujours stimulantes, et Sébastien Gardon, Eric Farges, Bilel Benbouzid, Cécile Sourd, Aurélie Morin, Stève Bernardin, Camilo Argibay, Simon Hupfel, Violaine Girard, Francis Sanseigne, Irina Tcherneva ainsi qu'Emmanuel Porte pour leur soutien et leur aide précieuse.

Ma famille a su m'épauler et faire preuve de patience durant toutes ces années. Que soient remerciés mes parents, mon frère, mes sœurs (et Kim pour la mise en page).

Julie Gervais a suivi ce travail jour après jour (voire jour et nuit à certaines périodes). J'espère que l'amitié construite durant ces années de thèse nous permettra de partager d'autres étapes importantes de notre vie professionnelle et personnelle.

Last but not least, je remercie Hubert. Il a respecté mes choix parfois difficiles à assumer, s'est montré présent dans les moments de découragement, a accepté de nombreux sacrifices pour que ce travail soit mené à son terme. C'est à lui que je dédie cette thèse.

SOMMAIRE

LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS.....	7
---	---

INTRODUCTION GENERALE.....	9
----------------------------	---

PARTIE I GENESE D'UN PROJET DE REFORME DE L'ACTION PUBLIQUE URBAINE : LA « GOUVERNANCE ECONOMIQUE METROPOLITAINE ».....	63
--	-----------

Chapitre I : Des acteurs locaux en quête de « <i>bonnes pratiques</i> » pour gouverner Lyon.....	75
---	----

Section I : La « <i>métropolisation</i> », de l'affirmation d'une action publique urbaine à la (re)définition de ses modes d'action.....	86
---	----

1/ Une ambition locale récente ?.....	89
---------------------------------------	----

2/ Un contexte de remise en cause des interventions de l'État.....	102
--	-----

Section II : INTEgrated uRban governAncE for the City of Tomorrow : la « <i>gouvernance</i> » comme outil de réforme de l'action publique urbaine.....	134
--	-----

1/ L'organisation d'échanges de « <i>bonnes pratiques</i> » entre agglomérations européennes.....	136
--	-----

2/ La transformation d'un outil d'analyse en outil de réforme.....	152
--	-----

Chapitre II : L'institutionnalisation d'un impératif métropolitain associant « <i>gouvernance</i> » et « <i>développement économique</i> ».....	169
--	-----

Section I : A chaque configuration d'acteurs ses propres injonctions à la « <i>métropolisation</i> » ?.....	175
--	-----

1/ Évolution des discours et des mobilisations des chefs d'entreprise locaux.....	179
--	-----

2/ La « <i>gouvernance économique</i> » : enjeu et projet au sein de la communauté urbaine.....	191
--	-----

Section II : Quand la communauté urbaine s'approprie un domaine d'action.....	204
--	-----

1/ 1992 : la décentralisation et le transfert de la compétence économique.....	207
---	-----

2/ Quelle expertise intercommunale ?.....	220
---	-----

3/ Variations sur le thème du rayonnement international.....	237
--	-----

PARTIE II USAGES ET ENJEUX DE LA « GOUVERNANCE ECONOMIQUE METROPOLITAINE » : LES RECOMPOSITIONS DE L’ACTION PUBLIQUE A L’ŒUVRE.....	263
Chapitre III : les principes d’action de ‘Grand Lyon, l’esprit d’entreprise’ et du ‘Pack’ À l’épreuve du terrain.....	271
Section I : De la participation de la « <i>société civile</i> » à la sélection des partenaires.....	276
1/ Quelle ouverture affichée des modes de prise de décision ?.....	279
2/ La sélection effective des partenaires de l’action intercommunale.....	299
Section II : De l’« <i>informalité</i> » à l’institutionnalisation de pratiques de coopération	325
1/ L’« <i>informalité</i> » comme instrument de mobilisation des acteurs locaux contre la et le « <i>politique</i> » ?.....	329
2/ L’institutionnalisation des pratiques : des conflits résurgents entre acteurs locaux	345
Chapitre IV : De la participation des milieux économiques aux rôles des partenaires de ‘Grand Lyon, l’Esprit d’entreprise’ et du ‘Pack’	375
Section I : Les intérêts des chefs d’entreprise au cœur des politiques économiques intercommunales ?.....	379
1/ Une prise en compte ancienne des intérêts des entreprises	380
2/ Des dispositifs conventionnels et incitatifs	395
Section II : Trop de « métropoles » tuent le « pouvoir métropolitain » ?	408
1/ Les faux-semblants des capacités d’intervention des acteurs locaux dans le domaine économique	410
2/ La pierre d’achoppement : définir la « <i>métropole</i> ».....	425
Section III : Les partenaires de ‘Grand Lyon, l’Esprit d’Entreprise’ et du ‘Pack’ : des rôles qui se transforment.....	442
1/ Les chefs d’entreprise et leur représentation : des mondes économiques « <i>rivaux-associés</i> ».....	442
2/ Des agents et des élus communautaires qui demeurent importants : aux limites de deux catégories d’acteurs locaux ?.....	468
CONCLUSION GENERALE	505
SOURCES	527
BIBLIOGRAPHIE.....	547
TABLE DES MATIERES.....	567

LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS

Aderly	Agence pour le DÉveloppement de la Région LYonnaise
AICA	Association Industrielle Commerciale et Agricole
ANVAR	Agence Nationale pour la Valorisation de la Recherche
ARADEL	Association Rhône-Alpes des Développeurs Économiques
ATURVIL	ATelier d'Urbanisme de la Ville de Lyon
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
CCIL	Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon
CESR	Conseil Économique et Social Régional
CGPF	Confédération Générale du Patronat Français
CGPME	Confédération Générale des Petites Moyennes Entreprises du Rhône
CIL	Comité Interprofessionnel Lyonnais
CNFPT	Centre National de la Fonction Publique Territoriale
CNPF	Conseil National du Patronat Français
CRCI	Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie
CU	Communauté Urbaine
DAEI	Direction des Affaires Économiques et Internationales
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DGDEI	Délégation Générale au Développement Économique et International
DGDU	Délégation Générale au Développement Urbain
DGF	Dotation Générale de Fonctionnement
DPASA	Direction de la Prospective et de la Stratégie d'Agglomération
DRIRE	Direction Régionale de l'Industrie de la Recherche et de l'Environnement
DRRT	Direction Régionale de la Recherche et des Technologies
DSC	Dotation de Solidarité Communautaire
DTA	Directive Territoriale d'Aménagement
EM Lyon	École de Management de Lyon
ENE	Espace Numérique Entreprise
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
ERAI	Entreprises Rhône-Alpes International
FNAU	Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme
GIL	Groupement des Industriels Lyonnais
GLEE	Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise
IATP	Imposition Additionnelle à la Taxe Professionnelle
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
INTERACT	INTEgrated uRban governAnce for the City of Tomorrow
LMI	Lyon, Métropole Innovante
LYEN	club Lyon ENTreprise
Medef	Mouvement des Entreprises DE France
OPALE	Observatoire Partenarial Lyonnais en Économie
OREAM	Organismes Régionaux d'Études d'Aires Métropolitaines
PADOG	Plan d'Aménageant et D'Organisation Générale

PCRD	Programme Cadre Recherche et Développement
PCUL	Pôle de Compétence en Urbanisme de Lyon
PME	Petite et Moyenne Entreprise
PMI	Petite et Moyenne Industrie
PUCA	Plan Urbanisme Construction et Architecture
PUL	Pôle Universitaire Lyonnais
RA	Rhône-Alpes
RUL	Région Urbaine de Lyon
SDAU	Schéma de Développement et d'Aménagement Urbain
SDE	Schéma de Développement Économique
SEM	Société d'Economie Mixte
SGAR	Secrétariat Général aux Affaires Régionales
TIC	Technologies de l'Information et Communication
TP	Taxe Professionnelle
TPU	Taxe Professionnelle Unique
UIMM	Union des Industries Métallurgiques et Minières
UP	Union Patronale
ZAC	Zone d'Activité Concertée

INTRODUCTION GENERALE

*« Un grand projet pour le Grand Lyon [...].
Dans le monde globalisé qui est aujourd'hui le notre,
de profonds changements sont [...] en cours.
Ils ont trait notamment à une redistribution des pouvoirs traditionnels
de nos États-Nations vers le haut où ils vont tendre à s'intégrer
dans l'organisation de grandes régions à l'échelle du monde :
c'est tout l'enjeu de l'Union Européenne.
Mais aussi vers le bas, avec l'émergence sur le plan international
de grandes agglomérations complées aux régions puissantes dont elles sont les capitales.
Nous allons vivre à nouveau le temps des villes [...].
Partout sur la planète, le phénomène urbain s'impose. [...]
Dans ce phénomène d'émergence de grandes agglomérations,
nous devons avoir conscience que toutes les villes ne participeront pas d'un tel devenir.
En Europe, seules sans doute une quinzaine d'agglomérations émergeront
pour être visibles de l'Amérique et de l'Asie. [...]
Les autres se provincialiseront !
Notre agglomération doit faire partie de ce mouvement ! »*

[Gérard Collomb, « Plan de mandat 2001-2007 »,
Document de la communauté urbaine de Lyon (cabinet du président),
voté le 26 novembre 2001, p.4]

Gérard Collomb et les élus de la communauté urbaine de Lyon entendent faire de Lyon l'une des « [quinze] agglomérations [qui] émergeront [en Europe] pour être visibles de l'Amérique et de l'Asie ». Deux événements observés pendant la réalisation de notre enquête illustrent le fait que pour réaliser ce « grand projet » du « Grand Lyon », Gérard Collomb et les élus communautaires recourent notamment à la notion de « *gouvernance économique métropolitaine* » : un « *nouveau mode de coopération entre acteurs publics et privés du développement économique* »¹. Les « *acteurs privés* » invités à se mobiliser aux côtés des élus pour que Lyon puisse profiter du « *temps des villes* » sont alors avant tout les chefs d'entreprise locaux. C'est par le récit de ces deux événements fondateurs que nous souhaitons débiter ce travail².

Le jeudi 26 juin 2003, à la Cité Internationale de Lyon : la « gouvernance » selon 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'

La communauté urbaine de Lyon propose d'abord de mobiliser les « *acteurs privés* » de la « *métropole* » dans un cadre institutionnel. Plus de cinq cents personnes sont ainsi réunies pour assister à la première présentation officielle publique de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' (alors encore appelé 'Schéma de Développement Économique'). De 17h15 à 20h00, à la Cité Internationale, dans l'une des principales salles de ce Palais des congrès censé incarner la capacité de rayonnement et d'attractivité de l'agglomération³, les initiateurs de cette politique intercommunale présentent ses principales étapes.

Ces « *premiers états généraux de l'économie lyonnaise* » sont avant tout l'occasion pour les partenaires de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' de présenter leur coopération. En première ligne de cet événement, on trouve ainsi les cinq présidents membres du « *groupe de gouvernance économique* » : Gérard

¹ Observation de la présentation officielle de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' (ou du 'Schéma de Développement Économique') réalisée le 26 juin 2003 et observation de la présentation officielle du 'Pack' réalisée le 27 octobre 2003.

² *Idem*. Les deux sections qui suivent sont une reconstitution de ces deux rencontres sur la base de nos notes d'observation, des documents alors distribués ou récupérés et des entretiens ensuite réalisés avec des personnes présentes au moins à l'une de ces rencontres.

³ Pour plus de précisions sur cette fonction symbolique attribuée à la Cité Internationale depuis sa construction sous le mandat de Michel Noir, voir le site internet officiel de cette structure présentant « *son concept : son histoire, ses dates clés...* » (<http://www.cite-internationale-lyon.fr>).

Collomb président de la communauté urbaine, Jean Agnès président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon (CCIL), Alain Audouard président de la Chambre de Métiers, Bertrand Miller président du Medef Rhône et François Turcas président de la Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises (CGPME). Si les invitations à cette soirée ont d'abord été adressées aux 80 000 entreprises que compte l'agglomération lyonnaise⁴, on trouve dans la salle, aux côtés d'une majorité de responsables d'entreprises locales (près de 70% des participants d'après la communauté urbaine), des élus locaux et des agents communautaires, ainsi que de nombreux représentants des syndicats patronaux (Medef Rhône et CGPME) et des chambres consulaires (CCIL et Chambre de Métiers).

À leur arrivée, tous les participants reçoivent une plaquette présentant rapidement 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', dans laquelle on peut lire :

« La stratégie de développement économique de l'agglomération : renforcer le développement et le rayonnement, mieux accompagner les entreprises, tels sont les enjeux des partenaires du SDE, 'Schéma de Développement Économique'. Ce programme concerté de développement économique, où chaque acteur s'investit, selon le principe bien connu de la subsidiarité, se met en place. [...] Le groupe de gouvernance économique [...] a validé en 2001 la plate-forme stratégique et les actions à mener [...] »⁵.

La salle écoute ensuite différents intervenants enchaîner des présentations concernant précisément ces actions de « développement » illustrées par des films de quelques minutes ainsi que par des jeux de sons et lumières qui doivent permettre au spectateur de visualiser la « métropole » lyonnaise et son devenir.

De brefs moments d'échange entre la « tribune » des présidents et la salle ponctuent chacune de ces interventions. Tous les projecteurs sont en effet tournés vers la scène sur laquelle les cinq présidents des structures partenaires de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' sont symboliquement assis ensemble. Ces cinq présidents écoutent les interventions et participent à l'animation des quatre thèmes sélectionnés pour être présentés et débattus : « Développer

⁴ D'après les estimations publiées par l'Observatoire Partenarial Lyonnais en Économie (OPALE) pour l'année 2003, sur la base des données fournies par l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) portant plus exactement sur l'aire urbaine de Lyon (<http://www.opale-lyon.com>).

⁵ Le journal trimestriel des acteurs développeurs, Schéma de Développement Économique, Agglomération lyonnaise, n°1, avril 2003, p.2.

l'entrepreneuriat / S'adapter et innover par les TIC [Technologies de l'Information et de la Communication] et les alliances d'entreprises / Animer et développer les pôles d'excellence / Maîtriser l'enjeu environnemental ». La citation suivante, tirée d'une intervention de Gérard Collomb, souligne sa volonté de tenir compte des besoins des chefs d'entreprise locaux présents :

« Je me suis fait enguirlander car le Grand Lyon fait des travaux non souhaités et ne fait pas des travaux attendus. Aujourd'hui, pour corriger cette tendance, notre politique prend en compte l'accès aux entreprises notamment par l'amélioration de la signalétique. Mais une telle politique ne peut se faire que sur la base de l'échange, qui seul permet de connaître les besoins de vos entreprises [...] »⁶.

Dans une ambiance de spectacle dont la mise en scène a été méticuleusement préparée, l'ensemble de la rencontre est filmé. Les élus et les agents de la communauté urbaine de Lyon, initiateurs du dispositif présenté, cherchent à montrer au public présent ce 26 juin 2003 à quel point ce dispositif illustre bien les transformations récentes des modes d'action de cette institution qui se caractériseraient, désormais, par une « gouvernance » plus qu'un « gouvernement » du local : par une participation de la « société civile » aux processus d'action publique menés à l'échelle de la « métropole ». Quelques mois plus tard, un journal publié dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' revient néanmoins sur l'événement dans les termes suivants, et souligne ainsi la focalisation du dispositif intercommunal sur la mise en place de partenariats avec un type bien particulier d'acteurs locaux :

« Plus de 550 chefs d'entreprises, élus ou universitaires ont répondu présent [à l'invitation de la communauté urbaine, de la CCIL, de la Chambre de Métiers, de la CGPME et du Medef-Rhône]. Cette mobilisation a confirmé l'attrait de nouveaux modes de coopération privé/public et l'intérêt des entreprises, scientifiques et universitaires pour le développement et le rayonnement de leur métropole. De nombreux projets sont aujourd'hui à approfondir au sein du SDE, rebaptisé 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'. Cette nouvelle signature illustre le dynamisme, les capacités d'initiative et d'innovation des entreprises et collectivités lyonnaises. [...] L'esprit d'entreprise en action : fondés sur le dialogue, l'échange et le débat, ces 1ers États Généraux ont consacré la pertinence de réunir des porteurs d'initiatives diverses, publiques ou privées. Loin de se limiter à de simples constats, cette rencontre a permis d'ouvrir de nouvelles pistes d'actions et de laisser s'exprimer les points de vue [...] »⁷.

⁶ Extrait d'une intervention de Gérard Collomb lors d'un échange sous forme de questions / réponses entre la « tribune présidentielle » et la salle (observation de la présentation officielle de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', réalisée le 26 juin 2003).

⁷ Développeurs. Grand Lyon, l'esprit d'entreprise. Le journal trimestriel des acteurs du développement économique, n°2, octobre 2003, pp.1 et 2.

Lors de la deuxième rencontre observée quatre mois plus tard, il est également question de « *gouvernance économique* » et de mobilisation des acteurs locaux au service de la « *métropole* ».

Le lundi 27 octobre 2003 à l'École de Management de Lyon : la « gouvernance » selon le 'Pack'

La communauté urbaine de Lyon propose également de mobiliser les dirigeants de structures locales privées dans le cadre souple d'un « *réseau* ». Trois cents « *personnalités* » lyonnaises sont ainsi officiellement réunies à l'École de Management de Lyon (EM Lyon) pour assister, cette fois, à la première présentation officielle publique du « *groupe de décideurs locaux* » formé sur l'initiative de la communauté urbaine à partir de 2001, et baptisé le 'Pack'⁸. De 18h00 à 21h30, dans la plus grande salle de cette école qui travaille son image de grande école internationale proche du monde de l'entreprise⁹, les principaux fondateurs de ce « *club de décideurs locaux* » présentent ses objectifs et ses premiers projets dans l'espoir d'obtenir la caution morale et le soutien financier du public. Les présentations des porteurs de projets se succèdent, introduites par des morceaux classiques interprétés par un ensemble de musique de chambre et illustrées par des projections de films et de documents *Power Point* sur écran géant. Cette présentation officielle prend, là encore, la forme d'un spectacle. Le style de l'ensemble des interventions est travaillé de manière à convaincre les spectateurs, à savoir là encore majoritairement des chefs d'entreprise locaux, de la pertinence de la démarche proposée pour accroître le rayonnement international de Lyon et ainsi favoriser son développement économique¹⁰.

Le 'Pack' regroupe officiellement « *plus de 70 décideurs d'horizons différents* ». Effectivement, à première vue, des acteurs locaux aussi divers que le

⁸ Ce nom fait référence au « pack d'avants » d'une équipe de rugby (nous y reviendrons).

⁹ Pour plus de précisions concernant la dimension internationale de cette école créée par la CCIL en 1872, voir le site internet de cette école présentant notamment son « *histoire* » et surtout son « *développement international* » : <http://www.em-lyon.com>.

¹⁰ Il est à noter que, dans les deux cas, les organisateurs de ces présentations officielles ont fait appel à des groupes professionnels de l'animation spécialisés dans le conseil et l'aide aux collectivités locales pour orchestrer ces rencontres.

Trésorier Payeur Général de la Région Rhône-Alpes et du Rhône, le fondateur du Grand Prix de tennis de Lyon, le bâtonnier des avocats de Lyon, le prêtre fondateur d'*Habitat et Humanisme* ou encore le chef de l'orchestre symphonique de Lyon, acceptent de signer, ce 27 octobre 2003, le document fondateur du 'Pack' appelé « *Charte de l'entrepreneur* ». Le titre de ce document n'a pourtant rien de surprenant. Malgré une diversité d'horizons apparente, la très vaste majorité des membres du 'Pack' appartient aux milieux économiques locaux : Maxence Brachet, son organisateur, est notamment un ancien employé du CNPF, puis du Medef¹¹. Parmi les signataires de cette « *Charte de l'entrepreneur* », on trouve également le président d'honneur des entrepreneurs et dirigeants chrétiens, le directeur de l'aéroport Saint-Exupéry et les PDG de PME lyonnaises de communication, d'événementiel, d'assurance, etc.

À leur arrivée, tous les participants reçoivent un petit dépliant présentant rapidement le 'Pack', sur lequel on peut lire :

*« Sans vous, on n'est rien. Avec vous, on peut tout ! Imaginé en 2001, le Pack réunit à titre personnel, des hommes et des femmes qui souhaitent partager, canaliser et harmoniser leurs énergies. Un objectif : élaborer des projets susceptibles de participer au rayonnement de notre territoire, au-delà des frontières. Pas de structure, pas de formalisme, mais une vision partagée »*¹².

La salle écoute ensuite les différents intervenants qui enchaînent leurs présentations le plus rapidement possible. Bien qu'originellement lancé sur l'initiative de Gérard Collomb en tant que président de la communauté urbaine de Lyon, le 'Pack' entend mettre en place une « *gouvernance non-institutionnelle ou informelle* » pour échapper aux « *lourdeurs* » des procédures démocratiques afin d'être plus « *efficace* ». « *Aucun contrat social ne lie les membres du Pack* » qui notent leur manque de « *légitimité démocratique* » mais souhaitent agir malgré tout, grâce à des projets visant par exemple à transformer Lyon en « *ville Zen* », en lieu d'accueil d'une cour de justice internationale des crimes contre l'environnement, ou encore en capitale d'une bourse éthique.

¹¹ Cet acteur est le seul dont nous indiquons le nom. En effet, tout comme celui des élus, ce nom apparaît dans certains articles de la presse locale, voire nationale.

¹² « *Charte de l'entrepreneur* », signée par les membres du 'Pack' et présentée de manière officielle le 27 octobre 2003, p.1.

Ces deux rencontres rapidement dépeintes mettent en scène un « nouveau » mode de coopération entre acteurs locaux. D'après les discours alors tenus, la « *gouvernance économique métropolitaine* » reflèterait une réorganisation du politique qui permettrait aux élus et aux agents de la communauté urbaine (en coopération avec de nombreux acteurs locaux) d'intervenir pour trouver une solution au principal problème identifié par Gérard Collomb et les élus communautaires -éviter que Lyon ne se « provincialise »- et pour permettre à cette agglomération d'être, au contraire, une « métropole » reconnue¹³. La « *gouvernance économique métropolitaine* » permettrait ainsi d'accroître le rayonnement international de Lyon. Elle serait dès lors un levier efficace de développement économique. Certains acteurs ayant assisté à ces présentations officielles partent pourtant sans véritablement avoir compris ce qu'est cette « *gouvernance économique métropolitaine* » qui vient de leur être présentée¹⁴. Quelles sont les spécificités de ce mode de coopération entre des élus et agents de la communauté urbaine et des chefs d'entreprise et leurs représentants, au regard des modes de coopération entre acteurs locaux qui leur ont déjà été présentés les années précédentes ? Quels sont les objectifs précis de ces dispositifs de coopération, dans un contexte où les médias locaux relatent par ailleurs fréquemment l'existence d'échanges informels entre les élus locaux et certains chefs d'entreprise ainsi que leurs représentants à l'occasion d'une inauguration, d'un forum international, voire d'un match de football ? Pourquoi la communauté urbaine de Lyon présente-t-elle, enfin, deux dispositifs de « *gouvernance* » réunissant, d'une part, des élus et des agents communautaires avec des représentants officiels des chefs d'entreprise et, d'autre part, des élus et des agents communautaires avec des chefs d'entreprise locaux ?¹⁵

¹³ Gérard Collomb, « *Plan de mandat 2001-2007* », Document de la communauté urbaine de Lyon (cabinet du président), voté le 26 novembre 2001, p.4.

¹⁴ Entretien avec l'enquêté n°3 : un membre du 'Pack' également membre de la commission « *développement économique* » du Medef Rhône, Entretiens avec l'enquêté n°13 : un journaliste économique local retraité, intervenant lors des week-end de l'association *Émergences* régulièrement invité aux réunions du 'Pack' et Entretien avec l'enquêté n°32 : le président du Medef Rhône de 1998 à 2002.

¹⁵ *Idem.*

La « gouvernance économique métropolitaine » comme objet de recherche

Les éléments qui intriguent certains des acteurs quittant la salle des deux présentations officielles évoquées ci-dessus peuvent aussi attiser la curiosité du chercheur qui assiste à ces rencontres. Un ensemble d'interrogations a ainsi motivé notre travail de recherche.

Ces deux rencontres peuvent d'abord susciter des interrogations concernant les objectifs et le contenu des interventions de la communauté urbaine de Lyon dans le domaine du développement économique local. Les fastes des présentations officielles de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' ont-elles pour vocation d'habiller une rhétorique du rayonnement international et du développement local¹⁶, ou sont-elles également le reflet de dispositifs d'action concrets spécifiques et de grande envergure ? Comment la compétence économique intercommunale et le « *développement économique* » de l'agglomération lyonnaise sont-ils définis ?

Deux groupes d'acteurs choisissent, en outre, à quelques mois d'intervalle, d'ériger la « *gouvernance économique métropolitaine* » en emblème de Lyon et de ses alentours. En d'autres termes, de l'afficher comme une spécificité lyonnaise, alors même qu'ils ne la définissent ni clairement, ni (semble-t-il) de la même manière. Pourquoi et comment ces acteurs locaux se réfèrent-ils ainsi à cette thématique qui lie étroitement trois processus : la « *gouvernance* », le « *développement économique* » et la « *métropolisation* » ? Pourquoi les deux groupes constitués sont-ils distincts dans leur composition ? Le parfait consensus affiché lors de chacune de ces présentations officielles ne cache-t-il pas des conflits entre les intérêts professionnels des élus locaux, des agents de la communauté urbaine, des chefs d'entreprise et des représentants patronaux ? D'autres acteurs locaux, eux aussi soucieux du « *développement économique* » de Lyon et de ses alentours, ont-ils été oubliés, voire écartés, ou encore ont-ils refusé de s'impliquer dans ces dispositifs ?

¹⁶ Dont on trouve désormais la trace dans presque toutes les agglomérations françaises, cf. notamment François BARAIZE et Emmanuel NÉGRIER (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, coll. "Logiques politiques", 2001.

Il apparaît, enfin, que les présentations officielles des deux dispositifs fonctionnant grâce à la « *gouvernance économique métropolitaine* » visent à illustrer les transformations des modes de régulation de l'action publique intercommunale, notamment leur ouverture à des acteurs privés. Mais derrière l'expression « *gouvernance* » ainsi présentée comme permettant de rendre compte d'une évolution radicale des modes de gouvernement du local, quelles permanences et mutations de ces modes de gouvernement trouve-t-on ? Sur quel type de légitimité s'appuient les acteurs qui ne sont ni élus, ni agents d'une institution publique locale, pour prendre part à cette action publique locale ? Leur implication modifie-t-elle, en retour, les modes de légitimation des élus et des agents de la communauté urbaine ? Au sein des groupes présentés, quels sont finalement la place et le rôle de chaque type d'acteurs : élus, agents, chefs d'entreprise et représentants patronaux ?

Pour tenter de trouver des éléments de réponse à cet ensemble d'interrogations, le défi fixé à ce travail a été d'analyser la « *gouvernance* » telle qu'elle est mise en mots et, surtout, mise en œuvre par les acteurs locaux à Lyon. Ce terme constitue à la fois une catégorie analytique¹⁷ et une catégorie indigène. C'est cette catégorie indigène que nous étudions ici. Ni concept (ou même notion), ni cadre d'analyse, ni perspective de recherche, ni prédiction, ni positionnement idéologique, la « *gouvernance* » est donc ici choisie comme « simple » objet de recherche.

La définition de cet objet de recherche est liée au contexte dans lequel nous avons réalisé ce travail. Durant trois ans, cette thèse a en effet été financée dans le cadre du programme européen *INTEgrated uRban governAnce for the City of Tomorrow* (INTERACT)¹⁸. Ce cadre financier et institutionnel a eu un impact

¹⁷ Voir la section de cette introduction générale consacrée à la présentation des travaux de recherche menés dans une perspective de gouvernance urbaine.

¹⁸ Pendant nos trois premières années de thèse, nous avons ainsi été financée par ce « *réseau thématique* » du 5^{ème} Programme Cadre Recherche et Développement (PCRD) de l'Union Européenne regroupant treize agglomérations : Anvers, Belfast, Birmingham, Brno, Budapest, Gênes, La Haye, Lyon, Malmö, Munich, Utrecht, Venise et Vienne.

sur notre travail scientifique. INTERACT était précisément un programme de réflexion collective sur la « gouvernance » comme ensemble de « bonnes pratiques » à développer et à afficher de manière à faciliter la mise en œuvre d'interventions publiques à l'échelle de chacune des treize agglomérations membres de ce réseau et souhaitant être des « métropoles » (et être reconnues comme telles).

Lyon, agglomération animatrice de ce programme, a été prise pour terrain d'enquête. Par-delà un intérêt pragmatique évident à travailler sur l'agglomération dans laquelle se trouvait notre laboratoire de recherche de rattachement, ce choix se justifiait à nos yeux pour trois raisons. Des acteurs lyonnais sont tout d'abord à l'initiative du programme INTERACT dont ils assurent ensuite le pilotage. En outre, bien que cela puisse sembler anecdotique, Lyon est appelée « *Grand Lyon* » dans tous les documents officiels d'INTERACT, alors que les autres agglomérations y sont simplement appelées par le nom de leur ville-centre. Au sein de ce réseau, Lyon est, enfin, la seule agglomération à se présenter avant tout comme une agglomération où une « *gouvernance économique métropolitaine* » a été mise en place.

Le statut monographique de cette enquête est lié à notre posture de recherche inductive et à notre volonté de mener une étude localisée approfondie¹⁹. Nous avons souhaité accorder une place déterminante à l'enquête empirique dès la construction de notre questionnement. Comme cette introduction générale le souligne, ce travail peut ainsi être considéré comme microsociologique à plusieurs titres : de par le terrain étudié, le questionnement général posé et les méthodes d'analyse utilisées²⁰.

¹⁹ Cf. Erhard FRIEDBERG, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, 1997 (1ère édition : 1993), p.191.

²⁰ Cf. Frédéric SAWICKI, "Les politistes et le microscope", dans Myriam BACHIR (dir.), *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. "CURAPP", 2000, pp.143-164.

Les dispositifs économiques intercommunaux étudiés, au prisme de l'histoire de la communauté urbaine de Lyon

Les deux événements que nous venons de décrire pour introduire ce travail sont les présentations officielles des deux dispositifs d'action publique sur lesquels s'est concentrée notre enquête de terrain : 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack'. L'institution publique qui porte ces deux dispositifs, et qui occupe ainsi une place centrale dans notre recherche, est la communauté urbaine de Lyon. Nous commencerons ici par présenter brièvement cette institution. Nous exposerons ensuite les principaux éléments qui nous ont incitée à choisir d'étudier 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack' pour comprendre ce qu'est la « *gouvernance économique métropolitaine* » à Lyon. Cela nous amènera, enfin, à revenir sur l'histoire de la structure intercommunale telle qu'elle est contée par ses élus et ses agents.

Les communautés urbaines (dont celle de Lyon) sont créées à la fin des années 1960 dans une logique de lutte contre l'émiettement communal et de recherche d'un développement harmonieux sur l'ensemble du territoire français. Depuis, les formes d'intercommunalité se sont multipliées, même si l'« *Acte II* » de la décentralisation ne clarifie ni l'importance ni le rôle de ces structures intercommunales²¹. La communauté urbaine, qui est un EPCI (Établissement Public de Coopération Intercommunale) à fiscalité propre, représente aujourd'hui la forme la plus aboutie de la coopération intercommunale avec le plus haut degré d'intégration de ses communes membres²².

La « carte d'identité » de la communauté urbaine de Lyon peut se résumer dans les termes suivants. Elle représente environ 1,3 million d'habitants répartis sur 55 communes²³. Près de 4 500 agents travaillent dans

²¹ Nous serons amenée à préciser les principaux éléments que nous évoquons dans le cours du développement de ce travail. Ces éléments visent simplement, ici, à fournir quelques points de repères au lecteur ne connaissant pas la communauté urbaine de Lyon.

²² Cf. BARAIZE et NÉGRIER (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, op. cit.

²³ La communauté urbaine de Lyon rassemble plus exactement 57 communes depuis janvier 2007. La plupart des informations qui suivent peuvent être retrouvées sur le site internet de la

cette structure dont le pilotage politique est assuré par 155 élus. Les locaux de la communauté urbaine de Lyon sont situés dans le centre de Lyon, à côté de la gare de la Part-Dieu. Il s'agit d'une institution locale et communautaire relativement concentrée puisque l'essentiel de ses politiques sont définies et mises en œuvre depuis cet Hôtel de communauté. Ce bâtiment aux très nombreuses vitres est, d'ailleurs, ironiquement baptisé « *l'aquarium* » par certains élus et agents communautaires qui souhaitent souligner la tendance de la structure intercommunale à se couper de son environnement²⁴. La vie politique communautaire se déroule notamment au sein du conseil de communauté et des commissions réunissant des élus des 55 communes membres de la communauté urbaine. Mais les relations entre la communauté urbaine de Lyon et la Ville de Lyon sont plus étroites qu'entre la communauté urbaine et les autres communes²⁵. Cela envenime les relations entre la ville-centre, d'une part, et des communes importantes et centrales telles que Villeurbanne ou encore des communes plus petites et plus périphériques telles que celles du nord-ouest lyonnais, d'autre part²⁶.

En termes partisans, la Ville de Lyon, dont le maire est par tradition président de la communauté urbaine, se caractérise par une longue domination des partis de centre droit. En 1995, Raymond Barre (UDF) ouvre néanmoins le conseil communautaire aux partis de gauche et en 2001, Gérard Collomb (PS) devient maire de Lyon et donc président de la communauté urbaine²⁷.

Les compétences intercommunales officielles concernent d'abord les services urbains à la fin des années 1960, auxquels sont ajoutés l'aménagement urbain dans les années 1980 et le développement économique dans les années

communauté urbaine de Lyon (<http://www.grandlyon.org>). Elles sont également présentées sous forme de tableaux et de cartes dans le volume d'annexes de ce travail.

²⁴ Discussions avec l'enquêté n°4 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, chargé de mission « *INTERACT* » de 2001 à 2004.

²⁵ Il est à noter, à ce titre, que les bureaux de la Ville de Lyon sont symboliquement les seuls à être reliés à ceux de la communauté urbaine par une ligne téléphonique interne directe.

²⁶ Notamment, Entretien avec l'enquêté n°64 : un consultant auprès des collectivités locales du *Cabinet Équation* responsable de l'enquête auprès des maires dont les résultats conduisent à la mise en place de « *Conférences des maires* ».

²⁷ Cf. Taoufik BEN MABROUK, *Le pouvoir d'agglomération en France : Logiques d'émergence et modes de fonctionnement du gouvernement métropolitain (1964-2001)*, Thèse de science politique, Lyon, Université Lumière Lyon II / IEP de Lyon, octobre 2003.

1990²⁸. L'agglomération lyonnaise, capitale régionale de Rhône-Alpes, dispose de ressources très importantes²⁹. Pour mettre en œuvre l'ensemble de ses politiques, la communauté urbaine de Lyon dispose ainsi d'un budget annuel de plus de 1,5 milliard d'euros. L'administration intercommunale est structurée selon des organigrammes régulièrement modifiés dont la lecture révèle l'émergence, puis le renforcement, d'un service économique³⁰. Ce service mène des politiques qui visent le système productif lyonnais. Celui-ci se caractérise par un tissu très dense de petites et moyennes entreprises (PME) et par une longue tradition industrielle ainsi que par un développement net du secteur tertiaire depuis les années 1980³¹.

L'étude de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack', qui sont précisément deux politiques économiques intercommunales, va nous permettre d'appréhender la « *gouvernance économique métropolitaine* » telle que les acteurs rencontrés la présentent, se la représentent et, surtout, la mettent en œuvre. Le choix de ces deux politiques s'appuie sur une série de constats, établis grâce au premier matériau recueilli.

À Lyon, les discours sur la « *gouvernance métropolitaine* » sont, d'abord, tout particulièrement fréquents lorsqu'il est question de « *développement économique* » intercommunal. Dans ce domaine, les discours des acteurs sont, en outre, accompagnés de nombreuses tentatives concrètes de coopération entre acteurs dits publics et privés. La mise en œuvre des politiques économiques intercommunales passe alors par la mise en place de structures précisément baptisées « *structures de gouvernance* ». Les discours des acteurs locaux sur la « *gouvernance économique métropolitaine* » sont ainsi accompagnés de dispositifs d'action concrets, au premier rang desquels figurent 'Grand Lyon, l'Esprit

²⁸ Cf. notamment Jacques CAILLOSSE, *Intercommunalités, invariance et mutation du modèle français*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. "Res Publica", 1994.

²⁹ Cf. Bernard JOUVE, Vincent SPENLEHAUER et Philippe WARIN (dir.), *La région, laboratoire politique - Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, coll. "Recherches", 2001.

³⁰ Archives de la communauté urbaine (ACU), pochette intitulée : *Organigrammes communautaires, 1969-2003*.

³¹ D'après les informations produites par l'OPALE (Observatoire PARtenarial Lyonnais en Économie) : <http://www.opale-lyon.com>.

d'Entreprise' et le 'Pack'. Or ces dispositifs émergent dans un cadre spécifique de décentralisation : c'est avec la loi relative à l'Administration Territoriale de la République (ATR) du 6 février 1992 qu'est transférée la compétence économique des communes vers les communautés urbaines³².

Les présentations officielles de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' visent à légitimer ces « nouvelles » politiques intercommunales. Leurs organisateurs recourent pour cela à la thématique de la « gouvernance » présentée comme un « nouveau » mode d'action publique fondé sur la coopération entre acteurs publics et privés. Ces dispositifs font néanmoins suite à d'autres expériences de coopération entre milieux économiques et institutions politiques locales autour de projets ponctuels, tels que des projets d'aménagement urbain auxquels la communauté urbaine de Lyon prenait déjà part.

La dimension « innovante » des dispositifs étudiés alors revendiquée par les acteurs locaux, ne prend pleinement sens que dans le cadre de l'histoire intercommunale telle que ces derniers (se) la content. L'institution communautaire, à l'origine communément appelée « Courly » (COmmunauté URbaine de LYon), a été rebaptisée « Grand Lyon » au début des années 1990. Ce changement de nom, opéré par Michel Noir (RPR), maire et président de la communauté urbaine de Lyon de 1989 à 1995, n'est pas anodin. Il reflète la volonté de certains élus et agents communautaires de présenter l'institution intercommunale et son histoire sous le signe d'un accroissement, progressif et continu, de son emprise sur les politiques locales. Un schéma présentant l'évolution du « pouvoir d'agglomération » à Lyon a ainsi été dressé par la direction générale de la communauté urbaine de Lyon, à la fin du mandat de Michel Noir³³. Le « pouvoir d'agglomération » y est représenté sous la forme

³² Autorisant dès lors ce que certains auteurs appellent un « changement d'échelle de gouvernement », cf. Emmanuel NÉGRIER, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, coll. "Symposium", 2005.

³³ « Évolution de la communauté urbaine et de son pouvoir d'agglomération », Schéma produit par la direction générale de la communauté urbaine (document interne), 1995, voir le volume d'annexes de ce travail.

d'une courbe croissante. À en croire ce schéma, l'emprise sur les politiques locales du « *Grand Lyon* » serait plus importante que celle de la « *Courly* » et serait aussi amenée à continuer de croître³⁴. Les facteurs sélectionnés pour expliquer et, par là, légitimer cette emprise croissante sont l'élargissement des compétences intercommunales et l'évolution des modes de pilotage de l'action communautaire.

Si ce schéma était mis à jour, les présentations officielles de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' incitent à penser que la compétence économique et la « *gouvernance* » y apparaîtraient en tant que facteurs expliquant et légitimant un « *pouvoir d'agglomération* » croissant. Aux yeux des élus et des agents de la communauté urbaine de Lyon, 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack' constituent en effet, nous le verrons, une opportunité de modifier la répartition des capacités d'action publique locales au profit de leur institution, grâce à l'affichage de relations étroites avec les milieux économiques locaux.

Une action publique très privée ?

Après un long silence de la science politique française sur les villes, celles-ci sont devenues l'objet de nombreuses recherches³⁵. Au sein des travaux sur l'action publique urbaine contemporaine, ceux menés dans une perspective de gouvernance urbaine sont particulièrement nombreux. Ils émergent au milieu des années 1990³⁶ et portent sur la question fondamentale des régulations des sociétés urbaines.

³⁴ *Idem.*

³⁵ Sur ce silence, cf. notamment Renaud PAYRE, *À la recherche de la 'science communale'. Les 'mondes' de la réforme municipale dans la France de la première moitié du vingtième siècle*, Thèse de science politique, Grenoble, IEP de Grenoble / Université Pierre Mendès France, décembre 2002. Et, pour un aperçu du très grand nombre de travaux concernant l'action publique urbaine publiés depuis la fin des années 1980, cf. notamment "Qui gouverne les villes?", *Pôle Sud*, n°13, novembre 2000.

³⁶ Cf. notamment Patrick LE GALÈS, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue Française de Science Politique*, vol.45, n°1, février 1995, pp.57-91 et Jean LECA, "Ce que l'analyse des politiques publiques pourrait apprendre sur le gouvernement démocratique",

Cette section vise, d'abord, à souligner les principaux apports de ces travaux qui nous ont aidée à appréhender notre objet de recherche. Elle vise, ensuite, à présenter le questionnement général de ce travail. Celui-ci porte sur les capacités d'action publique des acteurs locaux et, plus précisément, sur la mobilisation des milieux économiques lyonnais par les élus et les agents communautaires pour mettre en œuvre une action publique paradoxalement très privée³⁷. Cette section vise, enfin, à préciser quel regard nous avons porté sur l'ensemble de ces acteurs locaux. Celui-ci se caractérise par une attention particulière accordée aux configurations au sein desquelles ces acteurs interagissent.

Bref état de l'art sur la gouvernance urbaine

Un certain nombre de travaux anglo-saxons (notamment nord-américains) soulignent que les sociétés urbaines contemporaines sont régulées par des processus tout à la fois économiques, sociaux, géographiques et politiques. Ces travaux d'économie politique focalisent, en outre, leur attention sur une série de processus macroéconomiques, macrosociologiques,

Revue Française de Science Politique, vol.46, n°1, février 1996, pp.122-133, comme le notent Bernard JOUVE et Christian LEFÈVRE (cf. Bernard JOUVE et Christian LEFÈVRE, "De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence et recomposition des cadres de l'action publique en Europe", *Revue Française de Science Politique*, vol.49, n°6, décembre 1999, pp.835-853). Dans son travail de thèse, Patrick LE GALÈS a mené une comparaison entre deux villes européennes et appréhendé son objet, les politiques urbaines de développement local, qui conduit à une sociologie fine des acteurs de Rennes et de Coventry. Ce n'est qu'en 1995 que ce chercheur a proposé de prendre la « gouvernance » pour modèle d'analyse de l'action publique urbaine européenne contemporaine et des transformations que cette dernière a subies. Il a depuis largement nuancé cette proposition. Dans une série de travaux plus récents, il considère que la « gouvernance » est davantage « une perspective de recherche » qu'un modèle d'analyse à valider ou à invalider, cf. successivement : Patrick LE GALÈS, *Politique urbaine et développement local, Une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan, coll. "Logiques politiques", 1993 et Olivier BORRAZ et Patrick LE GALÈS, "Gouvernement et gouvernance locale", dans Jean-Philippe LERESCHE (dir.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris, Pédone, coll. "Pouvoir local", 2001.

³⁷ Le titre général de ce travail s'inspire librement d'un ouvrage célèbre d'Hugh HECLLO et Aaron WILDAVSKY (cf. Hugh HECLLO et Aaron WILDAVSKY, *The private government of public money : community and policy inside British politics*, Londres, Basingstoke, coll. "Macmillan", 1974), dans lequel ces deux chercheurs soulignent le caractère « privé » de la politique publique budgétaire britannique, en analysant notamment dans le détail la composition de la communauté des acteurs qui participent à la formulation et à la mise en œuvre de cette politique. Leur attention se porte tout particulièrement sur le grand nombre de chefs d'entreprise membres de cette communauté en charge de la politique budgétaire britannique.

macrogéographiques et macropolitiques pour mettre à jour les caractéristiques de la gouvernance urbaine³⁸. D'autres travaux, européens cette fois, soulignent que les villes européennes se sont affirmées comme des lieux importants de production d'action publique³⁹. Ces travaux d'économie politique sociologisée s'intéressent aux coopérations qui permettent aux acteurs locaux de réguler des sociétés urbaines complexes. Ils portent leur attention sur des processus à la fois « macro » et « micro » économiques, politiques et sociologiques⁴⁰. Dans ces deux groupes de travaux sur la gouvernance urbaine, une même question est abordée qui est en lien direct avec l'objet de notre recherche : celle de la participation des acteurs locaux à l'action publique urbaine, notamment la participation des acteurs privés.

Cette question des interactions entre acteurs économiques et politiques au niveau urbain a en réalité suscité de nombreux travaux de recherche aux États-Unis depuis les années 1950 : notamment des travaux dits élitistes, puis des travaux dits pluralistes⁴¹, et enfin des travaux sur les régimes urbains.

³⁸ Cf. notamment Paul KANTOR et Hans SAVITCH, *Cities in the International Marketplace*, Princeton, Princeton University Press, 2004 et Neil BRENNER et Nik THÉODORE (dir.), *Spaces of neoliberalism, Urban restructuring in north America and western Europe*, Oxford, Blackwell, 2002.

³⁹ Cf. notamment Alan HARDING, Jon DAWSON, Richard EVANS et Michael PARKINSON (dir.), *European Cities Towards 2000. Profiles, Policies and Prospects*, Manchester, Manchester University Press, 1994 et, plus récemment : Patrick LE GALÈS, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

⁴⁰ Patrick LE GALÈS travaille ainsi à ce qu'il appelle un niveau « mésosociologique » lui permettant de mêler l'analyse de variables microsociologiques et macrosociologiques. Il procède pour cela par comparaisons entre un grand nombre de villes européennes, cf. LE GALÈS, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*.

⁴¹ L'histoire de ces courants élitistes et pluralistes est en grande partie écrite par des chercheurs européens inscrivant ensuite leurs travaux (ou au moins une partie de ces derniers) dans une perspective de gouvernance urbaine. Ces auteurs entendent en effet opérer une synthèse des questions ouvertes par ces courants opposés, cf. donc LE GALÈS, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *op. cit.* et Bernard JOUVE, *La gouvernance urbaine en questions*, Paris, Elsevier, coll. "SEPT", 2003. Après la publication d'un article, rédigé avec Christian LEFÈVRE, qui critique la notion de gouvernance telle qu'elle est définie par Patrick LE GALÈS en 1995, Bernard JOUVE souligne, en effet, l'intérêt d'un programme de recherche sur la gouvernance métropolitaine (cf. successivement JOUVE et LEFÈVRE, "De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence et recomposition des cadres de l'action publique en Europe", *op. cit.* et Bernard JOUVE, "Gouvernance métropolitaine : vers un programme de recherche comparatif", *Politique et Sociétés*, vol.22, n°1, 2003, pp.119-142).

Les travaux élitistes ont d'abord insisté sur le très faible nombre d'acteurs prenant directement part à l'action publique urbaine⁴². Ils se sont penchés sur le poids des institutions (politiques et, surtout, économiques) sur les représentations et les pratiques des acteurs locaux. Ils soulignent une tendance à la monopolisation du pouvoir par un nombre restreint d'acteurs dominants. La question centrale qu'ils posent est celle de la sélection des acteurs partenaires étroitement associés à la formulation et à la mise en œuvre des politiques publiques urbaines. Ces travaux concluent notamment à la prédominance des acteurs économiques locaux dans les processus de prise de décision publique.

Les travaux pluralistes ont ensuite, au contraire, insisté sur les très nombreux acteurs qui prennent part à l'action publique urbaine et qui varient notamment selon les domaines ou les secteurs d'intervention. Les politiques publiques sont alors perçues comme le produit imprévisible de l'interaction d'une multitude d'acteurs aux ressources concurrentes⁴³. Ces travaux appréhendent les groupes d'intérêt avant tout comme des groupes de pression. La question centrale est celle de l'influence de ces différents groupes, au sein desquels on retrouve les acteurs économiques organisés, sur les processus de décision publique⁴⁴. L'ensemble de ces travaux élitistes et pluralistes relativise la place et le rôle du politique dans l'action publique urbaine. Pour les élitistes, le politique est en effet un acteur très largement contraint par ses relations très étroites avec les acteurs économiques. Pour les pluralistes, il n'est qu'un acteur parmi l'ensemble des acteurs locaux intervenant dans l'action publique urbaine.

⁴² Cf. Floyd HUNTER, *Community power structure. A study of decision makers*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1952 et, au niveau fédéral, Charles MILLS, *L'élite du pouvoir*, Paris, Maspero, 1969 (1ère édition américaine : 1956).

⁴³ Robert DAHL souligne, plus précisément, que les politiques publiques sont produites par une structure d'action publique polyarchique, cf. Robert DAHL, *Qui gouverne ?*, Paris, Armand Colin, 1971 (1ère édition américaine : 1961, Yale University Press). Selon lui, la Ville de New Haven, sur laquelle porte son étude, dispose d'un gouvernement démocratique du fait de la concurrence existant entre acteurs locaux ayant accès aux processus locaux de prise de décision publique. Ainsi, d'après lui, si les travaux élitistes nord-américains ont bien montré que la démocratie américaine ne fonctionne pas au niveau fédéral, à ses yeux, celle-ci fonctionne mieux au niveau urbain.

⁴⁴ Pour une présentation rapide de ces travaux lorsqu'ils se penchent sur la question du fonctionnement de l'État, cf. notamment Patrick HASSENTEUFEL, "Les groupes d'intérêt dans l'action publique : l'État en interactions", *Pouvoirs*, n°74, 1995, pp.155-167.

Toujours aux États-Unis, en réaction à ces deux premiers courants, se sont successivement développés des travaux sur les coalitions de croissance⁴⁵ puis sur les régimes urbains⁴⁶. Ces derniers se focalisent sur l'ensemble des relations, formelles et informelles, entre acteurs publics et privés, à partir desquelles il est possible de prendre des décisions, de les mettre en œuvre et donc de gouverner les villes. La question centrale est alors celle de la place et du rôle des élus dans l'action publique urbaine. Cette place et ce rôle des élus ne sont pas donnés *a priori* mais sont notamment fonction de la structure économique locale. Ces auteurs développent, en effet, une lecture d'économie politique de l'action publique urbaine avec pour principal objectif la prise en compte des transformations de l'économie et de l'État. Sur la base d'études localisées, ou de monographies, ils identifient différents régimes urbains dont ils établissent une typologie⁴⁷. Ces travaux sur les régimes urbains réhabilitent les acteurs politiques dans l'action publique urbaine. Ils soulignent que la « puissance » d'une institution publique ne se mesure pas uniquement à l'importance de sa bureaucratie, mais est également fonction de ses capacités à gouverner. Ces travaux sur les régimes urbains montrent, surtout, que la capacité des élus et des agents administratifs locaux à gouverner est notamment fonction de leur capacité à mobiliser les acteurs économiques locaux dans l'action publique.

⁴⁵ Ces recherches peuvent tout de même être inscrites dans la lignée des travaux élitistes, cf. notamment John LOGAN et Harvey MOLOTCH, *Urban fortunes. The political economy of place*, Berkeley, University of California Press, 1987.

⁴⁶ Ces études peuvent tout de même être inscrites dans la lignée des travaux pluralistes, cf. notamment Clarence STONE, *Regime politics. Governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence (USA), UPK, 1989. Au niveau étatique se développe également une autre perspective visant à opérer une synthèse des approches élitiste et pluraliste : la perspective néo-corporatiste (cf. notamment Philippe SCHMITTER et Gerhard LEHMBRUCH, *Trends towards corporatist intermediation*, Londres, Sage, 1979).

⁴⁷ Ces chercheurs tentent de mettre à jour une interpénétration entre marché, État et autorités locales. La typologie des régimes urbains de Clarence STONE lui sert à caractériser, ou qualifier, le fonctionnement des autorités locales en fonction des villes. Ce fonctionnement est en effet directement lié au système productif local et aux modes d'intervention de l'État dans les politiques locales. Clarence STONE distingue notamment le *corporate regime* dominé par les grandes entreprises privées, le *caretaker (or maintenance) regime* conservateur réticent à toute grande transformation et, enfin, le *progressive regime* marqué par un fort interventionnisme municipal (avec un régime réformateur et un régime de développement), cf. Clarence STONE, "Urban regimes and the capacity to govern : a political economy approach", *Journal of Urban Affairs*, vol.15, n°1, 1993, pp.1-28.

Les premiers chercheurs européens qui mobilisent cette littérature nord-américaine sur les régimes urbains soulignent immédiatement que la situation française est différente de celle des villes américaines. En France notamment, l'action publique urbaine se caractérise par une moindre dépendance financière des institutions publiques locales face aux acteurs privés et par une intervention de l'État qui demeure importante⁴⁸. Mais les travaux sur les régimes urbains opèrent une synthèse des courants élitistes et pluralistes et, à ce titre, intéressent particulièrement certains chercheurs européens. Ces derniers reprennent ainsi le questionnement général des travaux sur les régimes urbains, même s'ils ne vont ni transférer leurs typologies, ni travailler de la même manière : ils abandonnent la monographie au profit de la comparaison. Ce questionnement s'enrichit alors des apports de la littérature managériale sur la gouvernance d'entreprise comme outil de réduction des coûts de production, et sur la gouvernance comme dénonciation des défaillances d'un État qui serait désormais incapable de mettre en œuvre ses décisions⁴⁹. L'importation de ce questionnement général permet très concrètement aux travaux européens progressivement menés dans une perspective de gouvernance urbaine de s'interroger sur la régulation des sociétés urbaines. Du fait des difficultés posées par le transfert de la grille d'analyse en termes de régimes urbains, leur objectif est notamment de souligner la diversité des structures économiques locales. Ces études partent ainsi de la description de la diversité des expériences productives et s'intéressent aux formes de régulations locales : économiques, politiques et sociales⁵⁰.

Dans un contexte où le nombre d'acteurs intervenant dans l'action publique augmente, la question centrale concernant la production de l'action publique urbaine porte désormais sur la construction de coopérations entre ces

⁴⁸ Cf. notamment LE GALÈS, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *op. cit.*

⁴⁹ Cf. notamment LECA, "Ce que l'analyse des politiques publiques pourrait apprendre sur le gouvernement démocratique", *op. cit.*

⁵⁰ Comme le note Pierre-Paul ZALIO, cf. Pierre-Paul ZALIO, "Territoires et activités économiques. Une approche par la sociologie des entrepreneurs", *Genèses*, n°56, septembre 2004, pp.4-27, p. 4. Ces travaux européens sont ainsi influencés par ceux de l'école de la régulation ainsi que par les travaux de Max WEBER et de Karl POLANYI, cf. JOUVE, *La gouvernance urbaine en questions*, *op. cit.*

divers acteurs locaux⁵¹. La concurrence entre acteurs nombreux et divers conduit certains chercheurs européens à souligner l'impossibilité de piloter l'action publique (qu'elle soit d'ailleurs locale, nationale ou européenne)⁵², quand d'autres (en réaction aux premiers) étudient plutôt les conditions de légitimation d'une telle activité de pilotage⁵³. La très vaste majorité des travaux concernant les villes intègre cette question des conditions d'émergence d'une action publique urbaine, notamment face aux nombreuses demandes formulées par des groupes d'intérêt qui contrôlent en outre leurs secteurs d'activité.

Les travaux américains sur la gouvernance tentent alors de montrer que le développement économique est central dans les politiques locales et qu'il permet de voir émerger des coalitions stables dont les membres (qui peuvent être relativement nombreux) monopolisent le pouvoir. Ces travaux sont progressivement devenus très critiques, notamment face à la mise en œuvre de l'agenda néo-libéral que cacherait une gouvernance écartant les acteurs politiques de toute forme de régulation locale⁵⁴. Ils procèdent sur la base de comparaisons entre de très nombreuses villes nord-américaines et européennes et se concentrent sur des variables « macro », notamment les transformations de l'économie mondiale et de l'État.

⁵¹ Plutôt que la question des relations entre l'État central et la périphérie, précédemment dominante dans les travaux français sur l'action publique locale, (cf. notamment Pierre GRÉMION, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, coll. "Sociologie", 1976).

⁵² Cf. Niklas LUHMANN, *Politique et complexité. Les contributions de la théorie générale des systèmes*, Paris, Les éditions du Cerf, coll. "Humanités", 1999 (ou, pour une présentation des éléments des travaux de cet auteur auxquels nous faisons référence ici : Dietmar BRAUN et Yannis PAPADOPOULOS, "Niklas Luhmann et la gouvernance", *Politix*, vol.14, n°55, 2001, pp.15-24) et Jan KOOIMAN, *Modern Governance*, Londres, Sage, 1993 (1ère édition : 1991) (l'un des précurseurs de l'analyse de l'action publique en termes de « gouvernance », cf. JOUVE, *La gouvernance urbaine en questions*, op. cit.).

⁵³ Tels que Fritz SCHARPF et Renate MAYNTZ (cf. Renate MAYNTZ et Fritz SCHARPF, *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Francfort, a.M. : Campus, 1995, Renate MAYNTZ et Fritz SCHARPF, "L'institutionnalisme centré sur les acteurs", *Politix*, vol.14, n°55, 2001, pp.95-123).

⁵⁴ Cf. notamment KANTOR et SAVITCH, *Cities in the International Marketplace*, op. cit. et Neil BRENNER, *New state spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004. Certains travaux européens nous semblent en réalité très proches de cette perspective américaine : cf. Bob JESSOP, "L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec : le cas du développement économique", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°155, mars 1998, pp.18-29 et Bob JESSOP, *The future of the capitalist state*, Cambridge, Polity Press, 2002.

Les travaux européens menés dans une perspective de gouvernance urbaine nous semblent, quant à eux, souligner très clairement l'importance acquise par les villes en tant que lieux de production d'action publique. Qu'ils considèrent que nous assistons à une montée en puissance des villes⁵⁵ ou à un retour des villes⁵⁶, ces travaux ont en effet montré que, suite à la décentralisation et à la construction européenne (et donc encore à la remise en cause de la centralité de l'État), les villes s'imposent comme des acteurs importants de production des politiques publiques. Pour cela, les villes se constituent en « *acteurs collectifs* ». La gouvernance urbaine est alors définie comme « *un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement* »⁵⁷.

Un dernier groupe de travaux, proche de ceux menés dans une perspective de gouvernance urbaine, propose une approche des politiques urbaines contemporaines par les réseaux d'acteurs qui les produisent. Ils étudient les interactions horizontales entre acteurs locaux et soulignent l'existence tout à la fois d'une pluralité et d'un *continuum* de réseaux associant des acteurs publics et des acteurs privés dans la production de l'action publique. Ces réseaux sont alors distingués en fonction de leur degré d'ouverture, de leur stabilité, de leur influence sur les décisions publiques, *etc.*⁵⁸. Ces travaux cherchent eux-aussi à opérer une synthèse des perspectives américaines antérieures⁵⁹. Malgré tout, ils se concentrent d'abord sur la dimension cognitive des pratiques des acteurs, sans toujours interroger les modalités d'émergence des idées au sein d'un groupe, ni les liens entre ces

⁵⁵ Cf. Olivier BORRAZ, *Gouverner une ville. Besançon 1959-1989*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. "Res Publica", 1998, ainsi que Dominique LORRAIN, "De l'administration républicaine au gouvernement urbain", *Sociologie du Travail*, n°4, 1991, pp.461-484 et Dominique LORRAIN, "Gouverner les villes. Questions pour un agenda de recherche", *Pôle Sud*, n°13, novembre 2000, pp.27-40.

⁵⁶ Cf. LE GALÈS, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, *op. cit.*

⁵⁷ Cf. Patrick LE GALÈS, "Gouvernance", dans Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT et Pauline RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. "Gouvernances", 2004, pp.242-250.

⁵⁸ Cf. Roderick RHODES et David MARSH, "Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne", dans Patrick LE GALÈS et Mark THATCHER (dir.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp.31-68.

⁵⁹ Cf. JOUVE, *La gouvernance urbaine en questions*, *op. cit.*

idées et les intérêts des acteurs ou encore les institutions dont ils sont membres⁶⁰. Surtout, en insistant sur l'existence d'un *continuum* de réseaux d'action publique, ils ne permettent pas de poser la question de la spécificité de l'activité politique (par rapport notamment à l'activité des groupes d'intérêt)⁶¹.

Depuis le milieu des années 1990, les emplois scientifiques de l'expression « *gouvernance urbaine* » sont par ailleurs l'objet de critiques⁶². Deux critiques adressées aux travaux menés dans une perspective de gouvernance urbaine (parfois par certains des chercheurs travaillant eux-mêmes dans cette perspective), ont particulièrement retenu notre attention dans le cadre de cette recherche. Elles concernent le manque d'attention accordée, dans ces travaux, aux élus et aux milieux économiques locaux. Dans ces recherches, en effet, les régulations publiques des sociétés urbaines existent et sont même de plus en plus importantes, mais le politique demeure le plus souvent considéré comme un acteur parmi d'autres⁶³. Tout se passe par ailleurs comme si les villes émergeaient en se constituant en « *acteurs collectifs* »⁶⁴, mais sans que les réseaux de sociabilité des acteurs économiques nombreux au sein de ces « *acteurs*

⁶⁰ Cf. Patrick LE GALÈS et Mark THATCHER, *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, coll. "Logiques Politiques", 1995.

⁶¹ Cf. HASSENTEUFEL, "Les groupes d'intérêt dans l'action publique : l'État en interactions", *op. cit.* Cette question nous apparaît fondamentale. C'est pourquoi, dans ce travail, nous utilisons le terme réseau sans pour autant nous faire référence aux travaux sur les réseaux de politiques publiques. Ce terme nous sert à décrire un groupe d'acteurs et à étudier la nature des interactions entre ces acteurs ainsi qu'avec leur environnement (cf. notamment Pierre MERCKLÉ, *Sociologie des réseaux sociaux*, Paris, La Découverte, coll. "Repères", 2004).

⁶² Une série de travaux propose notamment une critique « externe » de la gouvernance urbaine, c'est-à-dire une critique de l'emploi, dans le domaine scientifique, de ce terme par ailleurs utilisé par de nombreux acteurs des politiques urbaines (cf. notamment Jean-Pierre GAUDIN, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. "La bibliothèque du citoyen", 2002 ou encore François-Xavier MERRIEN, "De la gouvernance et des États-providence contemporains", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°155, mars 1998, pp.61-71). Pour une présentation synthétique de l'ensemble des critiques adressées à la gouvernance urbaine comme concept d'analyse, perspective de recherche, ensemble de bonnes pratiques de gouvernement, etc., cf. notamment "La gouvernance", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°155, mars 1998, "30 ans : anciens débats, nouvelles questions", *Espaces et sociétés*, n°101/102, 2000, et "La gouvernance : une approche transdisciplinaire", *Droit et société*, n°54, 2003.

⁶³ Cf. Patrice DURAN et Jean-Claude THOENIG, "L'État et la gestion publique territoriale", *Revue Française de Science Politique*, vol.46, n°4, 1996, pp.580-623 et Patrick LE GALÈS et Antoine VION, "Politique culturelle et gouvernance urbaine. L'exemple de Rennes", *Politiques et management public*, n°1, 1998, pp.1-33.

⁶⁴ Cf. LE GALÈS, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, *op. cit.*

collectifs » ne soient réellement pris en compte dans ces analyses de l'action publique urbaine⁶⁵.

Le choix de prendre la « *gouvernance économique métropolitaine* » pour objet de recherche, et de l'appréhender de manière inductive grâce à une monographie, distingue notre approche de celle de la très vaste majorité des travaux publiés ces dernières années sur la gouvernance urbaine, en particulier dans les travaux nord-américains⁶⁶. Nous avons vu, en effet, que ces derniers se fondent majoritairement sur des comparaisons entre de très nombreuses villes ; comparaisons centrées sur les facteurs macroéconomiques et macropolitiques permettant de rendre compte des transformations récentes de l'action publique urbaine. Ils prennent, en outre, fréquemment la gouvernance pour grille d'analyse hypothético-déductive de l'action publique urbaine.

En revanche, dans le cadre de cette recherche, tout en prenant acte du retour des villes (ou, plus généralement, de la montée en puissance des villes), nous concentrerons notre attention sur les acteurs lyonnais et les transformations de Lyon pour étudier l'action publique urbaine lyonnaise. Nous porterons avant tout notre attention sur la place et le rôle des différents groupes coopérant au sein des configurations mouvantes qui fondent cette action publique.

La capacité d'action publique des acteurs locaux

D'après les présentations officielles de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' (cf. *Supra*), le fonctionnement concret de la démocratie représentative locale aurait connu des évolutions importantes que ces dispositifs illustreraient. Le « *nouveau* » mode de gouvernement du local alors qualifié de « *gouvernance économique métropolitaine* » est ainsi défini comme un outil de pilotage de l'action publique locale ouvert aux acteurs privés de

⁶⁵ Cf. notamment : ZALIO, "Territoires et activités économiques. Une approche par la sociologie des entrepreneurs", *op. cit.*

⁶⁶ Cf. KANTOR et SAVITCH, *Cities in the International Marketplace*, *op. cit.* et BRENNER, *New state spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, *op. cit.*

l'agglomération. Nous cherchons dès lors à définir à quel type de « *démocratie* » correspond la « *gouvernance économique métropolitaine* » telle qu'elle est mise en œuvre à Lyon. Le questionnement général de ce travail peut ainsi être formulé comme suit : à Lyon, la mise en place de dispositifs dits de « *gouvernance économique métropolitaine* » révèle-t-elle une transformation de la composition du groupe des gouvernants ? En d'autres termes, la mise en place de ces dispositifs entraîne-t-elle une modification de la réponse à la question « qui gouverne cette agglomération ? » Ou encore à la question « qui a les capacités d'agir à Lyon ? »⁶⁷ ?

Nous nous pencherons, plus précisément, sur un facteur important pouvant entraîner une série de recompositions de l'action publique lyonnaise, à savoir le transfert de la compétence économique des communes à la communauté urbaine de Lyon qui précède de quelques années la mise en place de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack'. Nous chercherons à établir si ce transfert, qui s'opère dans le cadre des lois de décentralisation, s'accompagne d'une redéfinition des frontières et des spécificités de l'action publique urbaine. Nous analyserons, pour cela, les frontières entre les élus et les agents communautaires, d'une part, et les groupes d'intérêt représentant certains segments de la société, d'autre part, et plus particulièrement les spécificités de l'action de ces élus et de ces agents par rapport à celle de ces groupes d'intérêt. Dans un contexte où l'action économique intercommunale s'appuie avant tout sur des partenaires chefs d'entreprise, nous serons amenée à discuter, paradoxalement, le caractère privé de cette action publique. À discuter, plus précisément, le type de participation des chefs d'entreprise sur laquelle cette action publique repose, le rôle de ces partenaires privés dans la mise en place d'une telle action, le poids des intérêts des chefs d'entreprise locaux sur le contenu de cette action économique, et, enfin, le rôle des élus et des agents communautaires dans cette action publique très privée.

⁶⁷ Cf. DAHL, *Qui gouverne ?*, *op. cit.*, puis STONE, "Urban regimes and the capacity to govern : a

À la fin des années 1990, les acteurs investis dans 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack' considèrent que la « *gouvernance économique métropolitaine* » doit être affichée de manière à accroître le rayonnement international de Lyon et, ce faisant, favoriser le « *développement économique* » local. Loin d'être uniquement un processus aux origines exogènes, la « *métropolisation* » semble ainsi être également un outil en partie construit par les acteurs locaux⁶⁸.

Par ailleurs, de nombreux travaux scientifiques ont montré que la décentralisation et l'europanisation placent l'ensemble des acteurs locaux dans une situation de concurrence (cf. *Supra*). La fragmentation des intérêts des acteurs locaux ne semble pas pour autant empêcher leur coopération, notamment du fait de leur multiples réseaux de sociabilité.

Cette concurrence contraint enfin les acteurs locaux à continuellement légitimer leurs interventions dans l'action publique locale, chaque acteur individuel ou collectif jouissant d'une légitimité limitée, telle que celle des représentants nommés au sein des conseils municipaux –et non élus– de la communauté urbaine. La mise en place de structures de « *gouvernance* » (dans le cadre desquelles les acteurs locaux échangent notamment des ressources et des légitimités) semble enfin représenter l'occasion d'accroître l'emprise sur les politiques locales de l'ensemble des acteurs amenés à en être partenaires, grâce à la transformation des registres de leur légitimité à intervenir dans ces politique⁶⁹.

political economy approach", *op. cit.*

⁶⁸ Cette question nous amènera à aborder, sous un prisme particulier, la question des conséquences du transfert d'une compétence de l'État et des communes vers une structure de coopération intercommunale, sur les modes et les dispositifs d'action de cette dernière. De nombreuses études cherchent en effet à identifier les variables permettant d'expliquer le degré de « *métropolisation* » atteint par les agglomérations européennes, voire mondiales, dans une perspective comparée parfois teintée d'évolutionnisme qui valide, au moins en creux, le caractère inéluctable de l'ensemble des dimensions démographique, économique et politique de ce processus, cf. Saskia SASSEN, *La ville globale. New York, Londres, Tokyo, Paris*, Descartes & Cie, 1996 (1ère édition américaine, 1991).

⁶⁹ Nous discuterons de l'emprise des différents acteurs partenaires des dispositifs étudiés sur les politiques locales concernant l'agglomération en termes de lancement, de formulation, de financement et/ou de mise en œuvre de ces dernières. En ce qui concerne les élus, nous serons alors plus particulièrement amenée à discuter leur *leadership*. Cette expression nous permettra notamment d'analyser l'implication de ces élus dans l'action publique locale à la lumière de leur activité de représentation politique, cf. François BARAIZE, Alain FAURE, William GENIEYS,

Nous analyserons donc les redéfinitions des modes de régulation de l'action publique locale potentiellement en jeu lors de la mise en place de structures de « *gouvernance* ». L'emploi du terme « régulation » renvoie ici avant tout à l'ensemble de règles guidant l'action publique ou, en d'autres termes, un ensemble de règles permettant de rendre compte de la capacité des acteurs locaux à se mobiliser, à coopérer et ainsi à mettre en place des politiques publiques⁷⁰. Nous mènerons ainsi une sociologie politique de la « *gouvernance économique métropolitaine* » dans le cadre de laquelle nous interrogerons la capacité de ces différents groupes d'acteurs lyonnais à gouverner⁷¹. Nous tiendrons compte des positions de ces groupes d'acteurs (des postes de décision ou de mise en œuvre qu'ils occupent), de leurs ressources (financières mais aussi en termes de compétences reconnues progressivement acquises) et, enfin, des processus de légitimation qui leur permettent de gouverner.

Des acteurs interdépendants

Cette étude de sociologie politique vise à identifier : « *l'ensemble des acteurs qui interviennent de près ou de loin dans l'élaboration de l'action publique concernée, leurs ressources, leurs intérêts, leurs représentations du problème ; montrer dans quelle situation d'interdépendance, de co-existence les place cette distribution des pouvoirs et à quels modes d'action publique (types de concertation, consultation, décision) ils ont recours pour construire collectivement cette action publique ; [et] en observer les effets sur le contenu, la nature et les conséquences des politiques ainsi construites* »⁷². L'objet de cette recherche, la « *gouvernance métropolitaine* », et le terrain d'enquête choisi, la communauté urbaine et les milieux économiques lyonnais, nous incitent alors à appréhender l'action publique urbaine comme le

Emmanuel NÉGRIER et Andy SMITH, "Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire", *Pôle Sud*, n°13, novembre 2000, pp.103-119.

⁷⁰ Cf. Jacques COMMAILLE et Bruno JOBERT (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, L.G.D.J., 1999.

⁷¹ Cf. Remi DORMOIS, "Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001)", *Revue Française de Science Politique*, vol.56, n°5, octobre 2006, pp.837-867.

⁷² Cf. Cécile ROBERT, *La fabrique de l'action publique communautaire. Le programme PHARE (1989-1998), enjeux et usages d'une politique européenne incertaine*, Thèse pour l'obtention du doctorat de science politique, IEP de Grenoble / Université Pierre Mendès France, décembre 2001, p.23.

fruit d'interactions entre configurations mouvantes d'acteurs⁷³. Ces configurations ne font pas système *a priori*, elles sont le résultat d'interactions entre différentes configurations d'acteurs publics et privés interdépendants qui se connaissent, se rencontrent ou au moins dont les actions sont indirectement liées. Le premier matériau que nous avons recueilli souligne, en outre, une tendance à la prédominance de certains « *acteurs économiques* » dans les dispositifs étudiés. Notre attention se portera ainsi à la fois sur la diversité des acteurs de l'action publique locale étudiée et sur les processus de sélection progressive de ces acteurs. Cela nous amènera à tenir compte tout à la fois de la stabilité et de l'instabilité des interactions entre acteurs de l'action publique locale ou, plus précisément, entre la communauté urbaine et son environnement. En d'autres termes, à tenir compte du fait que les acteurs lyonnais sont pris dans des relations d'interdépendances, que leurs actions sont notamment limitées par des institutions qu'ils participent à construire.

Notre démarche microsociologique nous incite, en outre, à adopter un point de vue déconstructiviste sur l'action publique urbaine : à tenir compte, cette fois, du fait que les politiques publiques ne visent pas uniquement la résolution de problèmes objectifs⁷⁴. La mise en perspective historique, de faible amplitude mais néanmoins fondamentale, effectuée dans cette recherche conduira en effet à déconstruire la catégorie de politiques publiques que nous étudions⁷⁵. Notre matériau de première main concerne une période relativement courte s'écoulant des années 1970 au début des années 2000. S'il concerne même avant tout les années 1990, il est en partie constitué de documents communautaires écrits archivés depuis la création de cette

⁷³ Cf. Norbert ÉLIAS, *La société des individus*, Paris, Fayard, coll. "Agora-Pocket", 1971 (1ère édition allemande : 1987, Suhrkamp) et Norbert ÉLIAS, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris, Éditions de l'Aube, coll. "Pocket", 1991 (1ère édition allemande : 1970, Juventa Verlag).

⁷⁴ Un auteur comme Charles LINDBLOM a même montré que ce sont souvent les arrangements institutionnels existants qui déterminent l'approche des problèmes et non l'analyse des problèmes qui précède la définition des solutions, cf. Charles LINDBLOM, *The intelligence of democracy. Decision making through mutual adjustment*, New York, Free Press, 1965.

⁷⁵ La perspective socio-historique s'oppose en effet aux approches fonctionnalistes (cf. Renaud PAYRE et Gilles POLLET, "Analyse des politiques publiques et sciences historiques: quel(s)

institution à la fin des années 1960. Revenir sur les étapes successives de la mise en place d'une action économique intercommunale à travers deux types de dispositifs visant à structurer une « *gouvernance métropolitaine* » permettra de déconstruire l'intervention économique intercommunale telle qu'elle s'est aujourd'hui institutionnalisée, pour mieux saisir les choix opérés par les acteurs locaux entre une série de possibles. Déconstruction historique donc, mais aussi déconstruction proprement sociologique notamment grâce à la prise en compte des appartenances des acteurs à des groupes sociaux historiquement constitués⁷⁶. D'une part, d'après les milieux économiques lyonnais, « *le développement économique* » serait assuré par les chefs d'entreprise et, d'autre part, d'après ses agents et ses élus, « *les politiques de développement économique locales* » seraient mises en œuvre par la communauté urbaine de Lyon. Les catégories de politiques publiques, objet de définitions concurrentes, sont bien un objet construit⁷⁷. Nous employons donc l'expression « *développement économique* » entre guillemets et en italique de manière à rappeler que la définition de cette catégorie est ici étudiée et non donnée *a priori*. C'est là une manière de souligner l'attention particulière accordée aux trajectoires individuelles et collectives des acteurs locaux, de manière à déconstruire les catégories d'action publique qu'ils utilisent. Nous analyserons donc à la fois la

tournant(s) socio-historique(s) ?", *Revue Française de Science Politique*, vol.55, n°1, février 2005, pp.133-154).

⁷⁶ Nous distinguons ici déconstruction historique et sociologique à l'image, par exemple, en ce qui concerne la déconstruction sociologique, des travaux d'Howard BECKER sur la construction des normes, cf. Howard BECKER, *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 1985 (1ère édition américaine : 1963, The Free Press). Ceci nous permet de souligner l'importance que nous accordons à la seconde, même si certains socio-historiens ont bien montré, dans une perspective de sciences sociales, comment tout effort de déconstruction historique s'accompagne quasi-mécaniquement d'un effort de déconstruction sociologique (cf. par exemple Bruno DUMONS et Gilles POLLET, "Espaces politiques et gouvernements municipaux dans la France de la IIIème République. Éclairage sur la sociogenèse de l'État contemporain", *Politix*, vol.14, n°53, 2001, pp.15-32).

⁷⁷ Cf. Vincent DUBOIS, "La sociologie de l'action publique. De la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice versa)", dans Pascale LABORIER et Danny TROM (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. "CURAPP/GSPM", 2003, pp.347-364.

teneur des interactions entre ces acteurs locaux et les structures sociales qui les fondent⁷⁸.

Nous considérerons enfin que les acteurs locaux sont dotés d'une rationalité limitée. Cette posture est fondamentale car elle autorise une recherche des « raisons » qui se trouvent au fondement des actions des acteurs locaux⁷⁹. On peut faire l'hypothèse que l'objectif qui oriente les stratégies de ces acteurs est alors le plus souvent la quête de pouvoir⁸⁰. Néanmoins, le pouvoir peut être appréhendé de différentes manières : comme la recherche d'une place intéressante aux yeux des acteurs qui leur permette notamment d'agir dans les systèmes d'acteurs observés⁸¹, mais aussi comme la recherche d'un ensemble de rétributions, notamment symboliques⁸². Une appréhension trop stratégiste des acteurs (c'est-à-dire focalisée sur la première de ces manières d'appréhender le pouvoir), peut en effet conduire à tenir insuffisamment compte de la dimension collective des individus. Notre regard sur l'action publique urbaine s'est au contraire notamment porté sur les mobilisations qu'elle entraîne et qui la rendent possible. Nous avons ainsi été amenée à prendre en compte les effets des groupes d'acteurs existants et de leurs relations sur les dispositifs étudiés, et *vice versa*. Nous avons ainsi eu recours à l'analyse des mobilisations collectives pour étudier des groupes d'individus qui se distinguent par un « répertoire

⁷⁸ Bien que nous attachions une certaine importance aux interactions entre acteurs, notre posture diffère donc bien de celle des interactionnistes symboliques pour qui les interactions à un temps « T » entre individus peuvent être considérées comme la structure de base permettant de comprendre le social, cf. la critique adressée à cette perspective d'analyse dans Vincent DUBOIS, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Économica, coll. "Études Politiques", 1999, notamment l'introduction.

⁷⁹ Ce premier élément de posture face aux acteurs est fondamental. Il autorise la recherche puisque les décisions des acteurs peuvent être saisies par un enquêteur. Il invite à adopter une démarche compréhensive qui vise à comprendre les raisons qui fondent les actions des acteurs à leurs propres yeux.

⁸⁰ C'est notamment ce qu'ont montré une série de travaux de sociologie des organisations, cf. notamment Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, coll. "Points", 1977.

⁸¹ Cf. *Ibid.*

⁸² Cf., par exemple, Daniel GAXIE, "Économie des partis et rétribution du militantisme", *Revue Française de Science Politique*, vol.27, n°1, février 1977, pp.123-154.

d'action collective » commun⁸³ : par des représentations communes de soi, des institutions et des modes d'action collectifs définis collectivement par le biais de l'action.

Notre attention s'est ainsi tout particulièrement centrée sur les chefs d'entreprise locaux mobilisés dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack', ainsi que sur leurs interactions avec les élus et les agents communautaires. Nous étudierons notamment les facteurs de différenciation des « mondes » auxquels appartiennent ces acteurs en fonction de l'activité et de la taille de leur entreprise, mais aussi de leur appartenance familiale, de leurs réseaux de sociabilité, ou encore de leur proximité avec les institutions locales⁸⁴. Ces facteurs de différenciation nous incitent à employer les expressions « milieux économiques » et « patronats » au pluriel : en référence à une activité commune, la direction d'entreprises, mais aussi à des domaines d'activité concurrents et à des réseaux de sociabilité divers, allant du club au syndicat patronal, et pouvant se cumuler. Nous éviterons aussi au maximum d'utiliser les termes « patrons » et « entrepreneurs » qui ont historiquement été employés par les instances patronales pour tenter de gommer les oppositions entre ces acteurs et les « ouvriers »⁸⁵. Le terme « entrepreneur » risque, en outre, d'être mal compris dans le cadre d'un travail de science politique tant il est fréquemment utilisé pour désigner certains élus considérés comme des « entrepreneurs politiques ». Nous utilisons en revanche

⁸³ Cette expression utilisée par Charles TILLY (cf. entre autres Charles TILLY, "Les origines du répertoire de l'action collective en France et en Grande-Bretagne", *Vingtième siècle : revue d'histoire*, n°4, octobre 1984, pp.213-224) permet de souligner que les ressources dont disposent les groupes sociaux sont façonnées par l'histoire, qui influence la position de ces groupes et les représentations que ces groupes se font d'eux-mêmes et de leurs moyens d'agir, cf. Gilles POLLET, "Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques", dans Alain FAURE, Gilles POLLET et Philippe WARIN (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débat autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp.25-47.

⁸⁴ Cette expression : les « mondes » économiques, permet de ne poser *a priori* ni l'homogénéité ni la fragmentation de ce groupe social et permet de rendre compte à la fois des sources de différenciation et des points de ralliement de ces acteurs, cf. ZALIO, "Territoires et activités économiques. Une approche par la sociologie des entrepreneurs", *op. cit.*, pp.26/27.

⁸⁵ Cf. Claire LEMERCIER, *Un si discret pouvoir. Aux origines de la Chambre de commerce de Paris, 1803-1853*, Paris, La Découverte, coll. "L'espace de l'histoire", 2003.

l'expression « chefs d'entreprise ». Cette dernière est, elle aussi, connotée⁸⁶. Elle demeure néanmoins tout à la fois peu instrumentalisée par les instances patronales et très fréquemment utilisée par l'ensemble des acteurs rencontrés (qu'il s'agisse des agents de la communauté urbaine ou des chefs d'entreprise eux-mêmes). Quant à l'expression « *acteurs économiques* » abondamment employée au sein de la communauté urbaine, elle n'est ici reprise qu'en tenant compte de son manque de précision (c'est-à-dire toujours en italique et entre guillemets).

Le regard que nous porterons ainsi sur l'action publique urbaine nous permettra finalement de rendre compte de l'encastrement des politiques publiques dans le social en interrogeant à la fois ce que différents groupes d'acteurs locaux font aux politiques et ce que les politiques font à ces groupes d'acteurs locaux⁸⁷.

Une approche ethnographique : méthodes d'enquête et sources

Nous étudierons la mise en place progressive, par la communauté urbaine de Lyon, de dispositifs de « *gouvernance économique métropolitaine* » ou, en d'autres termes, de dispositifs associant cette structure intercommunale et les « *acteurs économiques* » locaux. Nous avons pour cela sélectionné deux types de dispositifs que nous avons étudiés dans le détail en les comparant.

Un bon observatoire de la « *gouvernance économique métropolitaine* »

⁸⁶ D'après le *Petit Robert*, le chef d'entreprise est celui qui exerce une autorité et une influence capitales au sein de l'entreprise.

⁸⁷ Le rôle de représentant local des chefs d'entreprise locaux, est par exemple le fruit de nombreuses interactions qui montrent qu'une institution publique telle que la communauté urbaine de Lyon participe à façonner les groupes sociaux qui s'organisent, cf. les travaux qui montrent qu'au niveau national, l'État participe à façonner les groupes représentant des intérêts partiels, notamment : Michel OFFERLÉ, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, coll. "Clefs Politique", 1998 (2ème édition).

Le premier type de dispositifs étudiés, nous l'aborderons grâce à 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'⁸⁸. Il concerne les relations entre la communauté urbaine et les instances patronales lyonnaises : syndicats professionnels et chambres consulaires. Le second type de dispositifs étudiés, nous l'aborderons grâce au 'Pack'⁸⁹. Il concerne quant à lui les relations entre la communauté urbaine et des chefs d'entreprise locaux mobilisés à titre individuel.

'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' est d'abord considéré par les élus et les agents communautaires comme une politique phare de la communauté urbaine depuis le mandat de Raymond Barre. Il s'agit, en outre, d'une politique cadre qui définit les principaux axes de la politique économique intercommunale. Cette politique et son « *comité de gouvernance* » réunissant le président de la structure intercommunale et les responsables des instances patronales locales sont, enfin, placés au cœur de la stratégie de communication de la communauté urbaine. Cette politique est donc apparue très vite incontournable dans le cadre de notre étude.

Le 'Pack' n'a, en revanche, jamais été mentionné spontanément par un acteur communautaire. Il s'est même progressivement révélé être un sujet tabou au sein de la communauté urbaine de Lyon. S'y intéresser a d'ailleurs été assez mal perçu au sein de cette institution. Le fait que 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' soit plébiscité comme un objet de recherche digne d'intérêt quand l'existence même du 'Pack' était au contraire fréquemment niée, nous a pourtant précisément incitée à les étudier simultanément. Cela nous semblait notamment un bon moyen d'évaluer l'importance de la dimension discursive de ces politiques (tout particulièrement de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'). En outre, le 'Pack' diffère de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' par le type de relations qu'il vise à établir entre la communauté urbaine et les milieux

⁸⁸ Ponctuellement mis en perspective grâce au 'Plan Technopole' de manière à historiciser cette étude.

⁸⁹ Ponctuellement mis en perspective grâce au 'Lyon' ('LYon ENtreprises') de manière à historiciser cette étude. Nous appréhendons ainsi notre objet de recherche en opérant deux types de comparaisons : une comparaison entre types de dispositifs d'action et une comparaison dans le temps (ces dispositifs n'étant pas tous mis en œuvre à la même période).

économiques locaux. Ce groupe nous a dès lors semblé pouvoir constituer une porte d'entrée intéressante sur ces milieux économiques locaux. Plus précisément, étudier ce groupe en observant ses réunions nous offrait une opportunité de contourner la structure officielle de la représentation des intérêts des chefs d'entreprise locaux. Plus précisément encore, le 'Pack' constituait une opportunité d'accéder aux processus autorisant le maintien d'une telle structure ainsi qu'aux processus risquant de la déstabiliser.

Ces deux dispositifs ont donc notamment été choisis parce qu'ils s'opposent sur de nombreux points. Ils offrent la possibilité d'identifier différentes définitions et différents usages de la « *gouvernance économique métropolitaine* » à Lyon. Étudier simultanément ces deux tentatives d'institutionnalisation d'une action collective en faveur du « *développement économique* » à l'échelle de la « *métropole* » lyonnaise offre donc bien la possibilité d'analyser l'impact de modes d'action intercommunaux et partenariaux sur les modes de représentation et de mobilisation des milieux économiques (et *vice versa*).

Le choix de mener un travail microsociologique sur la base d'une enquête de type ethnographique nous a néanmoins contrainte à focaliser notre attention sur seulement deux dispositifs économiques. Notre focale d'observation reste centrée sur 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack', deux dispositifs certes emblématiques mais forcément partiels dont nous devons bien sûr questionner les limites⁹⁰.

Cette focale d'observation semble notamment impliquer une concentration exclusive sur un type particulier de « *gouvernance métropolitaine* »

⁹⁰ Certaines actions du service économique communautaire (la DAEI), sans lien direct avec 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', 'Lyon, Métropole Innovante', le 'Pack' ou le 'Lyon' ont ainsi attiré notre attention car leur mise en œuvre croisait celle de ces dispositifs. La politique 'Grands-comptes' de la DAEI, par exemple, qui vise les plus grandes entreprises de l'agglomération lyonnaise, n'est pas explicitement mentionnée dans 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'. Or elle permet notamment d'appréhender la nature des relations privilégiées entre la communauté urbaine de Lyon et certaines très grandes entreprises locales (telles que *Renault Trucks*), « *Rapport d'activité 2003* », Document de la communauté urbaine (DGDEI : Délégation Générale au Développement Économique et International), voir également l'organigramme de la DAEI dans le volume d'annexes de ce travail.

puisque la dimension « *participation citoyenne* » paraît d’ores et déjà être absente de ces politiques économiques intercommunales. La question de la participation des citoyens aux dispositifs d’action publique urbaine, souvent sous-entendue par l’expression « *gouvernance* »⁹¹, ne pourra effectivement être appréhendée ici qu’en creux. Nous avons certes choisi d’étudier ‘Grand Lyon, l’Esprit d’Entreprise’ et le ‘Pack’ parce que les politiques économiques de la communauté urbaine de Lyon, devenues prioritaires, nous semblaient centrales pour appréhender la « *gouvernance métropolitaine* ». Malgré tout, notre focalisation sur un seul secteur d’action, a rendu difficile de vérifier que d’autres politiques ne comptent pas autant, voire davantage, dans la quête d’emprise sur les politiques locales de la communauté urbaine de Lyon. Pour éviter de mener une démonstration tautologique, nous avons réalisé des « coups de sonde » de manière à avoir une meilleure vision d’ensemble des politiques intercommunales⁹². Ces « coups de sonde » ont été l’occasion de valider mais aussi d’affiner la thèse d’un lien étroit entre « *gouvernance métropolitaine* » et « *développement économique* » avancée dans ce travail. Leur réalisation a été facilitée par notre rattachement officiel au service de la stratégie d’agglomération (la DPSA). Ce service est en lien avec tous les autres services de la communauté urbaine. Il est, en outre, lui-même très impliqué dans la « *gouvernance* » de la « *métropole* » alors davantage entendue comme participation des citoyens à l’action publique locale (notamment *via* le *Conseil de Développement* de Lyon).

C’est ainsi finalement l’immersion qui nous a permis d’identifier certaines des limites de notre observatoire de la « *gouvernance économique métropolitaine* » et de tenter d’en réduire au maximum l’impact sur notre recherche.

⁹¹ Toujours telle qu’elle est utilisée par les acteurs, « *Cahiers Millénaire 3* », Documents produits par la communauté urbaine de Lyon (DPSA).

⁹² La deuxième étude de cas que nous avons dû réaliser dans le cadre d’INTERACT, portant sur des politiques choisies par dessein sans lien avec notre thème de recherche, s’est ainsi finalement montrée importante car elle nous a permis d’observer des dispositifs d’aménagement urbain de l’agglomération (notamment le projet des Berges du Rhône au centre de Lyon et celui du Carré de Soie entre Vaulx-en-Velin et Villeurbanne).

Par-delà ces limites, le statut monographique de ce travail centré sur l'étude de deux dispositifs d'action publique devrait nous permettre de procéder à des montées en généralité contrôlées⁹³. Nous nous appuyons pour cela, en tout premier lieu, sur des sources de première main. Ces sources concernent un terrain circonscrit que nous sommes ainsi en mesure de décrire finement. Elles permettent de mettre à jour des éléments « *essentiels* »⁹⁴ et d'identifier des « *composantes transposables* » à discuter à partir d'autres études de cas singuliers. Ce que nous perdons en exhaustivité, nous le gagnons donc en capacité d'analyse. « *L'erreur consiste [en effet] à croire que par la généralisation nous retrouverions des choses identiques. Cela n'arrive pas en raison des circonstances particulières. Hugues a dégagé des composantes transposables, c'est ça la généralisation* »⁹⁵. Le parti pris, ici, est dès lors celui de la mise en lumière de la singularité de notre terrain afin de mieux saisir à la fois ce qui autorise mais aussi ce qui limite la « *transposition* » de ce que nous montrons à partir du cas lyonnais⁹⁶. Les sources de première main que nous citons, et auxquelles nous renvoyons fréquemment de manière à permettre au lecteur de suivre les étapes de nos montées en généralité, sont constituées à la fois d'entretiens retranscrits, de notes d'observations et d'archives ou, plus généralement, de documents

⁹³ Il nous semble ainsi que les nombreuses critiques adressées aux travaux monographiques permettent d'en éviter les principaux pièges sans pour autant remettre en cause leur intérêt scientifique. D'ailleurs ces nombreuses critiques sont avant tout évoquées dans des articles qui visent à défendre les travaux fondés sur des comparaisons. Pourtant, la monographie n'interdit pas de procéder à des comparaisons (cf. *Supra*). Par-delà cette opposition entre monographie et comparaison, la méthode employée pour réaliser son enquête nous semble compter bien davantage (pour un aperçu des principales critiques adressées à la monographie pour justifier l'intérêt de la comparaison, cf. notamment Patrick HASSENTEUFEL, "Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes", dans CURAPP (dir.), *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000, pp.105-124).

⁹⁴ Ainsi « (...) *seul un fragment limité de la réalité peut constituer chaque fois l'objet de l'appréhension scientifique et seul il est 'essentiel', au sens où il mérite d'être connu.* », cf. Max WEBER, *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Plon, coll. "Recherches en sciences humaines", 1992 (1ère édition : 1904), p. 149.

⁹⁵ Cf. Howard BECKER, *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, La Découverte, coll. "Repères", 2002 (1ère édition américaine : 1998, University of Chicago Press), p.11.

⁹⁶ La mise en lumière de la singularité du terrain choisi permet, en apparence paradoxalement, de justifier la montée en généralité à partir d'une étude monographique car ce n'est qu'à la condition de bien prendre en compte toutes les spécificités du terrain étudié que l'on pourra identifier des pistes d'analyse transposables, cf. DUBOIS, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, op. cit.

écrits. Elles ont, en effet, été rassemblées entre janvier 2002 et décembre 2006, au cours de périodes d'immersion au sein des milieux enquêtés et grâce au croisement de trois méthodes distinctes.

L'immersion et le croisement d'entretiens retranscrits, de notes d'observation et de sources écrites

En nous inspirant de travaux de type ethnographique, nous avons plus précisément cherché à articuler trois méthodes de recueil de sources de première main⁹⁷. Un entretien peut en effet devenir une situation particulière d'observation⁹⁸. Une observation peut offrir l'occasion de discussions informelles, avec plusieurs acteurs et « à chaud »⁹⁹. Enfin, le dépouillement puis l'analyse des archives peuvent être fréquemment orientés et facilités par les données obtenues, précédemment ou en parallèle, au cours des entretiens et des observations (et *vice versa*). Cette articulation implique proximité et familiarité avec les acteurs étudiés. Nous avons donc procédé par immersion au sein de milieux enquêtés avec un degré d'interconnaissance relativement haut¹⁰⁰.

Certes, cette immersion s'est avérée imparfaite car nous l'avons pratiquée de manière hachée. Malgré tout, elle s'est avérée fondamentale, dès le

⁹⁷ Cf. Stéphane BEAUD et Florence WEBER, *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, coll. "Repères", 1998 (1ère édition : 1997) mais aussi BECKER, *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*, *op. cit.*

⁹⁸ Cf. Stéphane BEAUD, "L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'entretien ethnographique", *Politix*, n°35, 1996, pp.226-257, p.236. C'est pourquoi nous nous efforçons, avant la retranscription proprement dite de nos entretiens, de fournir de nombreuses informations sur les interviewés pour partie obtenues dans des sources écrites (âge, profession, parcours scolaire, religion, fréquentation de clubs, encartage politique...), mais aussi de décrire le contexte de la rencontre et son déroulement (lieu de l'échange, attitude de l'interviewé, évolution de la relation au cours de la discussion ou encore d'une rencontre sur l'autre quand plusieurs entretiens ont été réalisés avec une même personne).

⁹⁹ Cf. Michel PINÇON et Monique PINÇON-CHARLOT, *Voyage en grande bourgeoisie, Journal d'enquête*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997, p.63. William FOOTE WHYTE souligne également l'importance des discussions, des échanges parfois vifs entre les jeunes qu'il observe, qui lui permettent de comprendre comment fonctionne l'apprentissage des normes dans un quartier italo-américain, cf. William FOOTE WHYTE, *Street corner society. La structure sociale d'un quartier italo-américain*, Paris, La Découverte, 1995 (1ère édition américaine : 1943, University of Chicago Press).

¹⁰⁰ Toujours d'après Stéphane BEAUD et Florence WEBER, l'interconnaissance n'est pas alors synonyme d'harmonie, ni de connaissance visuelle. Cela autorise à appliquer des méthodes d'enquête de type ethnographique pour l'étude de ce que les acteurs lyonnais rencontrés appellent la « *gouvernance* », même si cette dernière recouvre un ensemble varié de types de

tout début de l'enquête, pour pénétrer un terrain réputé fermé. Nos premiers contacts avec des chefs d'entreprise locaux ont confirmé cette difficulté d'accès comme l'illustre l'interaction suivante, qui a eu lieu au cours d'une réunion du 'Pack' :

- « - *Et vous êtes qui vous ?* [Ton suspicieux] *Vous êtes la nouvelle secrétaire ?*
- * *Non, je... J'assiste simplement à cette réunion...* [Phrase interrompue]
- *Vous êtes un jeune créateur d'entreprise ?*
- * *Non, je fais une thèse de science politique...* [Phrase interrompue]
- *Ah, bon...* [Silence] *Et, qu'est-ce que vous faites là ? Pourquoi vous êtes là ?* »¹⁰¹.

Par la suite, cet acteur s'est adressé à nous comme si nous étions la secrétaire du 'Pack'. Si les premiers contacts se sont avérés difficiles à établir, la plupart des acteurs se sont rapidement habitués à notre présence en nous attribuant une place qui faisait sens à leurs yeux, qui correspondait à leur manière de concevoir les configurations d'acteurs dans lesquelles nous nous intégrions. L'immersion nous a donc permis de pénétrer les milieux économiques locaux et de faire en partie oublier notre statut de jeune femme, non originaire de Lyon, « étudiante de longue durée » et à la socialisation éloignée de celles des membres de ces milieux¹⁰².

Bien qu'*a priori* plus simple à pénétrer, une communauté urbaine demeure néanmoins une institution publique locale également relativement close¹⁰³. Concrètement d'ailleurs, les principaux bâtiments de cette institution ne sont pas ouverts au public. Il est impossible d'y pénétrer sans être membre de l'institution intercommunale ou sans avoir quelque chose de spécifique à y faire, comme vous le rappelle le contrôle d'identité à chaque entrée dans ces

relations plus ou moins étroites et plus ou moins institutionnelles entre milieux économiques locaux et institutions publiques locales (*Ibid.*, p.296).

¹⁰¹ Réunion du 'Pack', observation réalisée le 31 mars 2003.

¹⁰² Les quelques entretiens retranscrits intégrés au volume d'annexes de ce travail donnent un aperçu des difficultés que nous a posées la réalisation de cette enquête. Nous avons en effet été amenée à rencontrer avant tout des « décideurs », notamment des chefs d'entreprise face auxquels nous devons nous « imposer » et, souvent, expliciter l'intérêt d'un travail de recherche en sciences sociales (cf. Hélène CHAMBOREDON, Fabienne PAVIS, Muriel SURDEZ et Laurent WILLEMEZ, "S'imposer aux imposants. À propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien", *Genèses*, n°16, juin 1994, pp.114-132).

¹⁰³ Cf. Fabien DESAGE, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse pour l'obtention du doctorat de science politique, Lille, Université Lille I / IEP de Lille, octobre 2005 (notamment l'introduction).

bâtiments, au cours duquel vous devez préciser avec qui vous avez rendez-vous, où et combien de temps doit durer votre rendez-vous. Quant aux bureaux de la DPSA (Direction de la Prospective et de la Stratégie d'Agglomération), situés à côté de ces bâtiments principaux, leur entrée est surveillée grâce à une caméra et vous ne pouvez y pénétrer que si vous avez rendez-vous ou si vous êtes connu de son secrétariat¹⁰⁴.

L'immersion s'est ensuite avérée plus ou moins contrainte. Nous étions, en effet, sous contrat avec la communauté urbaine. Nous avons ainsi été amenée à passer beaucoup de temps à circuler entre les différents services centraux de la structure intercommunale (en partant en quelque sorte de la DPSA, service responsable du programme INTERACT, auquel nous étions rattachée). Nous avons alors également observé quelques rencontres entre élus, agents et chefs d'entreprise ou leurs représentants. Le responsable du 'Pack' a, par ailleurs, fixé comme condition *sine qua non* de notre suivi des activités de ce groupe, notre participation à l'association *Émergences*¹⁰⁵. Cette association a été mise en place par le 'Pack' à partir de 2002, afin de réunir de « *jeunes talents* » capables de formuler des projets de « *développement de la métropole lyonnaise* »¹⁰⁶. L'intégration a, là encore, été profonde puisqu'il nous a été imposé, en dehors

¹⁰⁴ L'immersion s'est ainsi notamment avérée décisive car elle nous a permis de circuler très librement au sein des milieux que nous enquêtions. Elle nous a, en outre, permis d'établir des relations régulières puis étroites avec deux personnes ressources (l'une au sein de la communauté urbaine et l'autre au sein du 'Pack'), qui nous ont notamment aidée à nous orienter au sein des structures locales représentant les intérêts des acteurs des milieux enquêtés ou dans lesquelles ces acteurs travaillent.

¹⁰⁵ Si les raisons de cette obligation ne nous ont jamais été données, nous avons identifié trois facteurs pouvant à nos yeux l'expliquer. En premier lieu, l'organisateur du 'Pack' cherche des jeunes à recruter pour intégrer l'association *Émergences* au moment où nous lui demandons de suivre les activités de « son » groupe. Ensuite, à plusieurs reprises au cours de la réalisation de notre enquête, il nous demande : « *où en est ton histoire du 'Pack' en train de se faire ?* ». Il nous demande d'ailleurs, en outre, d'intervenir lors de l'inauguration prévue des bâtiments du 'Pack' (finalement jamais acquis), pour présenter les étapes de cette mobilisation. Enfin, le fait que nous soyons membre de l'association *Émergences* évite à cet organisateur d'avoir à nous présenter et à justifier notre présence aux réunions de cette association mais aussi de celles du 'Pack', dans un contexte où certains chefs d'entreprise qu'il tente de mobiliser se montrent parfois un peu suspicieux face à ces deux dynamiques.

¹⁰⁶ Expressions utilisées par les membres du 'Pack' et de l'association *Émergences*.

des entretiens, de nous présenter et de nous comporter en tant que membre de cette association *Émergences*¹⁰⁷.

Nous présentons ici les entretiens, les observations et les archives conformément à l'ordre dans lequel nous les avons réalisés, sans tenir compte du fait qu'à de nombreuses périodes nous avons réalisé les trois en parallèle. Nous avons recouru à chacune de ces méthodes de différentes manières en fonction de la nature des informations que nous recherchions et de la nature des informations que nous trouvions au fur et à mesure de la réalisation de notre enquête de terrain.

La méthode centrale que nous avons utilisée pour récolter notre matériau est celle de l'entretien semi-directif, d'une durée moyenne de 1h30, centré sur la trajectoire personnelle de l'interviewé, sa connaissance (et son expérience) du terrain d'étude, ses intérêts et ses représentations de l'action publique locale¹⁰⁸. La réalisation de ces entretiens, lancée dès le début du travail de terrain, a été poursuivie tout au long de l'enquête. Notre démonstration s'appuie ainsi sur nos rencontres avec 71 acteurs interviewés¹⁰⁹.

Différents types d'entretiens ont progressivement été menés. Les premiers étaient purement exploratoires. Peu nombreux et plus courts que les

¹⁰⁷ De très nombreux membres du 'Pack' et d'*Émergences* ne savaient pas que nous réalisions une recherche portant, en partie au moins, sur leurs groupes. Cela a facilité notre intégration dans ce milieu d'enquête mais nous a également posé des problèmes d'ordre éthique concernant les relations que nous avons établies avec ces enquêtés (cf. *Infra*).

¹⁰⁸ Nous avons mené une enquête de type ethnographique. Néanmoins le regard que nous portons sur les acteurs de l'action publique urbaine (cf. *Infra*) n'épouse pas celui que certains ethnographes portent sur les acteurs sociaux : « (...) *cela n'a aucun sens de penser que nos enquêtés sont des témoins. D'abord, on évite toujours les entretiens dits rétrospectifs. On a très peu confiance dans la façon dont les gens peuvent raconter le passé et, à la limite, cela ne nous intéresse pas* ». (cf. Florence DESCAMPS, Florence WEBER et Bertrand MULLER, "Archives orales et entretiens ethnographiques", *Genèses*, n°61, mars 2006, pp.93-109, p.100). Nous accordons, au contraire, pour notre part, une grande importance au contenu des discours recueillis au cours des entretiens. Nous veillons simplement à contextualiser les discours que nous avons recueillis : à saisir le poids du contexte de la rencontre sur le contenu de ces discours, et à identifier les éléments de la trajectoire de l'enquêté rencontré qui l'amènent à tenir ces discours, mais aussi à vérifier que l'enquêté rencontré n'est pas le seul à tenir de tels discours.

¹⁰⁹ Voir la liste des sources mobilisées dans le cadre de cette recherche présentée à la fin de ce volume de texte et, pour une présentation détaillée de certaines des sources orales, voir le volume d'annexes de ce travail.

suivants, ils avaient avant tout pour but de nous permettre d'obtenir les autorisations nécessaires à la réalisation de notre enquête et d'identifier les principaux acteurs engagés dans les dispositifs étudiés. Dans un second temps, des entretiens informatifs plus longs nous ont en premier lieu permis de retracer l'histoire de ces dispositifs. Réalisés auprès de nombreux acteurs, ils nous ont en outre permis, loin de rechercher une quelconque représentativité des discours recueillis, de comparer les informations recueillies de manière à les valider ou les invalider (notamment en ce qui concerne les pratiques des acteurs et la nature de leurs interactions au quotidien). Enfin, le cœur du matériau oral que nous avons recueilli sur la base d'entretiens et que nous mobilisons dans ce travail est qualitatif. Après avoir identifié des acteurs à la fois centraux pour notre enquête et disposés à nous recevoir plusieurs fois, nous avons en effet effectué des entretiens répétés avec ces quelques acteurs. Cette répétition avait trois objectifs : creuser davantage la dimension historique de notre enquête, saisir les dispositifs étudiés de manière dynamique et, enfin, établir quelques profils-types d'acteurs dont nous avons analysé finement les trajectoires.

Au cours de l'enquête, nous avons ainsi interviewé 99 personnes, dont 44 agents de la communauté urbaine et de l'agence d'urbanisme, 36 acteurs des milieux économiques, 5 agents d'autres institutions locales, 7 élus locaux, et 7 « autres » (avant tout des consultants). 10 personnes ont été interviewées pendant la phase d'exploration de notre enquête, 69 ont été interviewées une fois dans un objectif avant tout informatif et 20 ont été interviewées au moins deux fois de manière plus qualitative (tout particulièrement 2 élus, 4 acteurs des milieux économiques et 4 agents de la communauté urbaine).

Néanmoins, certains entretiens exploratoires n'ont finalement pas été véritablement exploités. En outre, nous avons tenu à maintenir le complet anonymat de certains des acteurs cités ou mentionnés dans ce travail. Enfin, certains entretiens informatifs se recoupaient. Si ces recoupements nous ont aidés à identifier des thèmes récurrents pendant la phase de traitement de notre matériau, il ne nous a pas semblé utile de les signaler systématiquement dans notre démonstration.

Au final, donc, 71 personnes interviewées sont explicitement mentionnées dans ce travail, dont 31 agents de la communauté urbaine et de l'agence d'urbanisme, 28 acteurs des milieux économiques, 5 élus locaux, 3 agents d'autres institutions locales et 4 « autres » (avant tout des consultants)¹¹⁰.

Nous avons également accordé une place conséquente à la méthode de l'observation dans notre protocole d'enquête. Cette dernière nous semblait en effet tout particulièrement adaptée à notre terrain. Notre démonstration s'appuie ainsi sur deux très longues observations participantes et sur une quinzaine d'observations plus ponctuelles non-participantes¹¹¹.

Notre rattachement à la communauté urbaine dans le cadre d'INTERACT a d'abord facilité la réalisation d'observations au sein de cette structure plus souvent étudiée sous l'angle des législations encadrant son fonctionnement ou encore des arrangements entre élus nécessaires à ce fonctionnement, que sous l'angle des pratiques d'action publique de ses élus et de ses agents¹¹². Les premiers entretiens avec des acteurs des milieux économiques lyonnais se sont, par ailleurs, révélés très longs à obtenir et ont fréquemment conduit à des rencontres au cours desquelles la « langue de bois » dominait largement¹¹³. Nous avons ainsi rapidement constaté qu'il faut systématiquement s'attacher à être recommandé par quelqu'un d'importance que l'enquêté connaît directement lorsqu'on se présente à un entretien avec un chef d'entreprise ou un représentant patronal¹¹⁴. Dans ce contexte, un doctorant travaillant sur les patronats du Nord nous a conseillé de rencontrer un « *lobbyiste patronal* » installé à Lyon, Maxence Brachet, afin de lui demander les coordonnées de quelques représentants patronaux et de nous recommander

¹¹⁰ Deux étudiantes dont nous avons encadré le Travail de Fin d'Études à l'ENTPE, Anne BIARNEIX et Bénédicte GUÉRINEL, ont rencontré 6 de ces personnes. Leurs recherches portaient en effet respectivement sur l'Aderly et 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'. Nous tenons à les remercier de nous avoir donné accès à l'intégralité de leur matériau.

¹¹¹ Voir la liste des sources mobilisées dans le cadre de cette recherche présentée à la fin de ce volume de texte.

¹¹² Pour une présentation des travaux sur la mise en place de l'intercommunalité en France, cf. DESAGE, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, op. cit.

¹¹³ Voir le volume d'annexes de ce travail.

auprès d'eux¹¹⁵. Néanmoins, il nous a rapidement semblé que les relations délicates de Maxence Brachet avec certains représentants des chefs d'entreprise lyonnais risquaient de limiter l'impact positif de ses éventuelles recommandations. Nous lui avons donc plutôt demandé l'autorisation de suivre les activités du 'Pack' (dont il était précisément l'organisateur). C'est ainsi que nous avons été amenée à accepter de devenir membre de l'association *Émergences*.

Différents types d'observations ont donc également été réalisés. Des observations non-participantes pendant les réunions et les événements auxquels nous avons assisté au sein de la communauté urbaine ainsi que, plus ponctuellement, pendant les réunions du 'Pack'. Mais aussi des observations participantes dans le cadre d'INTERACT et d'*Émergences*. Des informations de nature différentes ont également été recueillies : nous avons progressivement identifié et positionné un certain nombre d'acteurs au sein des institutions locales intervenant dans le domaine économique et, surtout, nous avons étudié les pratiques des acteurs engagés dans les dispositifs étudiés, ainsi que le fonctionnement d'un groupe en train de se construire : le 'Pack'. Ces observations ont finalement constitué des occasions régulières de nous rendre sur le terrain, pour des laps de temps plus ou moins longs, au cours desquels notre attention a fréquemment été attirée par des pistes d'analyse (parfois un peu intuitives) par la suite approfondies ou abandonnées grâce aux entretiens et aux archives. À l'inverse, elles ont aussi constitué un moyen de vérifier ou de préciser des éléments trouvés grâce aux entretiens et aux archives. Elles nous ont alors notamment semblé constituer un excellent complément à la méthode de l'entretien semi-directif pouvant conduire au recueil de reconstitutions d'interactions mettant avant tout en valeur l'enquête interrogé¹¹⁶. Cette

¹¹⁴ Cf. PINÇON et PINÇON-CHARLOT, *Voyage en grande bourgeoisie, Journal d'enquête, op. cit.*

¹¹⁵ Nous serons amenée à faire référence aux travaux de Laurent MATEJKO lorsque nous évoquerons les liens entre patronats lyonnais et lillois, notamment dans le cadre de notre analyse du 'Pack'.

¹¹⁶ Cf. Philippe BONGRAND et Pascale LABORIER, "L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique?", *Revue Française de Science Politique*, vol.55, n°1, février 2005, pp.73-111.

méthode s'est néanmoins naturellement avérée impraticable dans le cadre de nos comparaisons diachroniques visant une mise en perspective historique.

Au sein de la communauté urbaine de Lyon, de janvier 2002 à décembre 2004, outre un déplacement de trois jours effectué tous les quatre mois dans l'une des agglomérations du réseau INTERACT (en tant que membre de la délégation lyonnaise), nous avons concrètement passé un à deux jours par semaine à l'Hôtel de communauté (où nous réalisons les deux études de cas dont nous étions responsable pour le programme INTERACT). Nous avons, par ailleurs, progressivement pris l'habitude de passer à l'improviste à la DPSA, ou encore d'aller déjeuner de manière totalement informelle avec certains agents communautaires dont nous devenions plus proche.

Parallèlement, de janvier 2003 à décembre 2005, nous avons participé à certaines des réunions du 'Pack' et à l'intégralité des réunions de l'association *Émergences*. Cette participation a ainsi concrètement consisté en une réunion mensuelle en moyenne, ainsi qu'en un week-end de travail de trois jours organisé pour les membres de l'association *Émergences*. Nous avons, là aussi, progressivement noué des liens avec certains « *jeunes* » de cette association que nous avons été amenée à rencontrer de manière totalement informelle pendant la durée de réalisation de notre enquête (notamment le soir et le week-end).

Tout au long de la réalisation de ces observations, nous avons tenu une sorte de « journal de terrain ». Ce « journal », dont le contenu est entièrement manuscrit, comporte trois volumes dans lesquels s'alternent matériau brut, remarques personnelles et conseils d'autres chercheurs. L'observation la plus longue représente 80 pages de notes manuscrites. Ces notes sont essentiellement constituées de remarques non rédigées articulées autour de schémas qui, s'ils permettent à l'observateur de mémoriser les interactions qu'il observe, limitent la possibilité de les retranscrire. Les passages de ce « journal » que nous mobilisons dans notre démonstration ont ainsi dû être largement repris avant d'apparaître dans le corps du texte de la thèse.

Le travail de recueil de sources écrites a été lancé en dernier. Il s'est malgré tout avéré beaucoup plus conséquent que prévu aussi bien en termes de temps que nous lui avons consacré, qu'en termes de richesse du matériau rassemblé. Notre démonstration s'appuie ainsi finalement sur des sources écrites nombreuses et diverses¹¹⁷.

Nous avons d'abord travaillé sur une série d'archives publiques. Nous avons dépouillé les archives de la communauté urbaine et de l'agence d'urbanisme concernant notre objet de recherche depuis le début des années 1990 mais aussi, plus ponctuellement, depuis la création de la communauté urbaine (notamment sur une question telle que celle des étapes de la mise en place d'un service économique intercommunal). Nous avons en effet eu un accès illimité à ces archives, sans obligation de faire de demande d'autorisation spéciale pour les documents protégés car nous étions considérée comme appartenant au personnel intercommunal).

Nous avons ensuite eu accès à une série d'archives privées, c'est-à-dire aux documents écrits qui sont conservés par un acteur (dans son bureau ou à son domicile, le plus souvent sans être classés). Pour cela, nous avons systématiquement demandé à chaque interviewé s'il disposait de documents pouvant nous aider dans le cadre de notre recherche. Suite à ces demandes, des rendez-vous ont été fixés avec quelques acteurs disposant d'archives privées particulièrement conséquentes de manière à nous permettre de les dépouiller (en leur compagnie ou pendant leur temps de travail). Ces archives privées se sont avérées particulièrement nombreuses et diverses en ce qui concerne 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et 'Lyon, Métropole Innovante', aussi bien au sein de la communauté urbaine que de l'agence d'urbanisme.

L'ensemble des sources écrites trouvées dans ces archives publiques et privées nous a permis de vérifier (au moins en partie) l'adéquation entre ce que disent les acteurs et ce qu'ils font ou encore ce qu'ils ont fait. Elles nous ont surtout offert la possibilité de creuser la partie la plus « historique » de notre

¹¹⁷ Voir la liste des sources mobilisées dans le cadre de cette recherche présentée à la fin de ce volume de texte et, pour une présentation détaillée de certaines des sources écrites, voir le volume d'annexes de ce travail.

recherche et, ainsi, d'opérer une déconstruction des catégories utilisées par les acteurs pour qualifier l'action publique à laquelle ils prennent part (notamment la catégorie « *développement économique* »).

Par-delà la nature de leur archivage, deux types de sources mobilisés dans ce travail peuvent par ailleurs être distingués : la documentation officielle et la documentation interne. Ces deux types de sources apportent des éléments d'information très différents. Ils se sont ainsi tous deux avérés importants. La documentation officielle est pour l'essentiel constituée de plaquettes de communication, de rapports officiels publiés concernant les dispositifs que nous étudions, de sources électroniques, de tableaux et de documents *Powerpoint*, ainsi que des plans de mandat des maires de Lyon. Elle permet notamment de saisir certaines logiques de communication institutionnelle et, dès lors, d'analyser le travail de légitimation des acteurs. La documentation interne est, quant à elle, pour l'essentiel constituée de comptes rendus de réunions, de courriers, de notes manuscrites, de tracts, de rapports d'évaluation et de rapports d'activité internes. Elle est aussi constituée de sources plus confidentielles que nous ne citerons donc pas, telles que des fiches de poste, des notes manuscrites visant à faire circuler des rumeurs ou encore des échanges écrits « *sur la toile* » (notamment l'ensemble des e-mails échangés entre membres de l'association *Émergences* ainsi qu'au sein du réseau INTERACT). Cette documentation interne permet de reconstituer les étapes des processus de décision et de mise en œuvre des dispositifs étudiés mais aussi, voire surtout, de saisir les rapports internes aux institutions qui portent ces dispositifs, notamment ici à la communauté urbaine. Documentations officielle et interne ont, enfin, ponctuellement été complétée par des articles de presse, des sources électroniques, des rapports (études ou encore ouvrages) publiés mais mobilisés comme des sources et des textes législatifs.

Au vu du temps que nécessite l'immersion, nous avons néanmoins, à de nombreuses reprises, été amenée à nous demander : « *À quoi bon ce travail de*

fourmi (...) ? »¹¹⁸. L'immersion est de fait extrêmement chronophage. Sans multiplier les exemples anecdotiques, nous pouvons mentionner la nécessité de se rendre disponible à n'importe quel moment de la semaine (soirées et week-end compris), et le nombre important de coups de téléphone à passer pour obtenir chaque autorisation d'assister à une réunion dite « *informelle* » en petit comité. Le chercheur qui tente de s'immerger au sein d'un milieu d'enquête est ainsi très rapidement confronté à la question des limites qu'il va donner à son investigation. Le recours à l'immersion se justifie, certes, uniquement si l'on accepte de procéder sur la base d'une logique de détours¹¹⁹ et de détails¹²⁰. Il n'en demeure pas moins extrêmement facile d'être en quelque sorte happé par le travail de terrain. L'immersion implique en effet, au moins à certaines périodes, des phases ininterrompues de présence sur le terrain, contrairement par exemple à un travail uniquement réalisé sur la base d'entretiens et/ou d'archives.

L'immersion présente aussi un certain nombre de difficultés liées à la pratique de l'observation participante qu'elle entraîne. D'abord des difficultés relationnelles, notamment sur le long terme. Les personnes rencontrées sur le terrain peuvent attendre un type de relation que vous n'êtes pas en mesure de construire sans toujours être en situation de leur expliquer pourquoi. Ensuite, et surtout, des difficultés en termes de conséquences potentielles du travail de terrain réalisé sur l'action étudiée. Dans le cadre de notre participation à *Émergences*, par exemple, notre volonté a été ferme d'intervenir le moins possible dans les projets en cours de formulation. Notre position au sein du groupe n'en était que plus délicate, comme l'illustre la remarque suivante qu'un jeune d'*Émergences* nous a adressée au cours d'un repas de travail :

¹¹⁸ Cf. BEAUD et WEBER, *Guide de l'enquête de terrain*, op. cit., p.293.

¹¹⁹ Cf. Jean-Michel EYMERI, "Les gardiens de l'État. Une sociologie des énarques de ministère", dans Lucien SFEZ (dir.), *Science politique et interdisciplinarité. Conférences (1998-2000)*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. "Série science politique", 2002, pp.161-174, p.172.

¹²⁰ Ou encore d'anecdotes (cf. Carlo GINZBURG, "Signes, traces, pistes. Racines d'un paradigme de l'indice", *Le Débat*, novembre 1980, pp.3-44).

« Tu ne dis jamais rien toi ! Alors... Vas-y ! Qu'est-ce que tu en penses ? On pourrait ajouter des éléments ? Tu n'es pas là pour donner ton avis ? Alors, vas-y ! »¹²¹.

Même si nous avons tenté de feindre donner un avis en ne faisant que résumer ce qui avait été dit précédemment (en prenant garde, toutefois, de ne pas trop agacer la personne qui venait de nous faire cette remarque), nous avons été contrainte, au moins ponctuellement, de prendre position personnellement : d'émettre un avis sur ce qui venait d'être dit, voire de faire des propositions aux membres de notre groupe.

Toutes ces difficultés viennent renforcer la principale limite à l'articulation des méthodes mises en œuvre grâce à une immersion, à savoir le foisonnement des matériaux récoltés couplé à un manque d'homogénéité de ces matériaux¹²². L'immersion au sein de deux milieux d'enquête, dont nous allons progressivement montrer qu'ils ne se recoupaient que partiellement, nous a semblé nécessaire à la réalisation de ce travail. Elle nous a néanmoins notamment posé problème du fait de la comparabilité limitée des données recueillies dans le cas de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et dans le cas du 'Pack'.

Des matériaux hétérogènes

Bien qu'ayant choisi un terrain d'enquête circonscrit, compte tenu de la difficulté d'appréhender l'ensemble des acteurs intervenant de près ou de loin dans les dispositifs étudiés, nous n'avons pas recherché l'exhaustivité mais plutôt l'accumulation de signes et de traces¹²³.

¹²¹ Observation d'une réunion du groupe de l'association *Émergences* dont nous étions membre réalisée le 14 septembre 2004.

¹²² Cf. BEAUD et WEBER, *Guide de l'enquête de terrain*, op. cit., p.307.

¹²³ Cette attention portée aux signes et traces éparses et parfois uniques des phénomènes sociopolitiques observés nous semble être le propre de tout travail qualitatif qui accepte de renoncer à un mode quantitatif d'administration de la preuve qui valorise avant tout la répétition des éléments retenus pour analyser des échantillons considérés comme représentatifs des phénomènes étudiés (cf. là encore : GINZBURG, "Signes, traces, pistes. Racines d'un paradigme de l'indice", op. cit.).

Quelques rencontres officielles nous ont ainsi permis de repérer à gros traits les acteurs investis dans 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et dans le 'Pack'. Comme les ethnographes, nous avons ensuite procédé au choix de nos interlocuteurs au gré des rencontres, de manière à interviewer une série d'acteurs plus ou moins directement investis dans les deux dispositifs étudiés. Nous avons également systématiquement demandé à ces personnes de nous indiquer les acteurs, selon elles, importants à rencontrer, même si nous n'avons pas systématiquement suivi leurs indications.

L'intégration du chercheur en immersion n'est, cependant, jamais sans bornes. Ces dernières sont notamment fonction des milieux enquêtés. Le fait d'avoir deux milieux d'enquête distincts nous a contraint à adopter deux attitudes différentes : en termes de présentation de soi et d'interactions avec les acteurs¹²⁴, et donc aussi en termes de collecte des sources. En ce qui concerne la communauté urbaine, le repérage des personnes à interviewer est relativement simple et les contacts faciles à établir (tout le monde a, par exemple, la même forme d'adresse e-mail). Le fait que certaines personnes rencontrées à plusieurs reprises n'hésitent pas à nous parler des autres, nous offre enfin de nombreuses opportunités de croiser certaines des informations obtenues. En ce qui concerne les milieux économiques, comme nous l'avons évoqué précédemment, le repérage des acteurs de ce terrain est plus délicat et les contacts y sont plus difficiles à établir. En outre, les femmes sont exclues de la vaste majorité des clubs d'entrepreneurs lyonnais, dont l'adhésion annuelle s'élève par ailleurs en moyenne à 1 500 euros, alors que nous verrons qu'ils pourraient représenter un lieu privilégié pour établir des contacts et observer certaines interactions entre chefs d'entreprise. Néanmoins, s'il peut être délicat d'obtenir des informations précises sur l'opinion politique ou religieuse de certains dirigeants d'entreprises ou encore sur leur proximité avec les réseaux francs-maçons, cette difficulté ne

¹²⁴ La multiplication des terrains a ainsi nécessité une palette de degrés et de types de « déguisement » par distinction ou par imitation (cf. BONGRAND et LABORIER, "L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique?", *op. cit.*, p.96).

s'avère pas plus marquée qu'avec certains fonctionnaires ou contractuels de la fonction publique territoriale¹²⁵.

La nature et la richesse des matériaux varient quoi qu'il en soit fortement selon les dynamiques observées.

En ce qui concerne les entretiens, notre choix de procéder par immersion au sein de deux milieux d'enquête a eu plusieurs effets. Nous avons d'abord rencontré assez peu d'élus (7 au total). Deux d'entre eux ont néanmoins été rencontrés à plusieurs reprises de manière à étudier en profondeur leurs trajectoires et leurs rôles dans la « *gouvernance métropolitaine* ». Nous avons, par ailleurs, dû faire face à de nombreuses difficultés pour établir des contacts avec de « simples » chefs d'entreprise peu intégrés dans les instances patronales et peu en contact avec les institutions publiques locales (notamment avec la communauté urbaine de Lyon). Quand ils nous ont reçue, ces chefs d'entreprise nous ont le plus souvent accueillie au siège de leur entreprise pendant leur temps de travail, pour des échanges de ce fait relativement courts. Cela limite notre capacité à distinguer finalement les représentations et les pratiques des chefs d'entreprise locaux en fonction de leurs trajectoires et de celles de leurs entreprises.

En ce qui concerne les observations, bien qu'ayant passé beaucoup de temps à la DAEI (Direction des Affaires Économiques et Internationales) autour des rendez-vous obtenus pour réaliser des entretiens ou pour consulter des sources écrites, nous ne sommes jamais parvenue à obtenir l'autorisation d'effectuer une observation prolongée au sein même de ce service (sous forme de stage, par exemple), ni d'assister aux rencontres du « *comité de gouvernance* » et du « *directoire* » de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'. Les refus du directeur

¹²⁵ Nous devons ainsi reconnaître que, globalement, les chefs d'entreprise locaux rencontrés se sont montrés beaucoup plus enclins à répondre, parfois même longuement, à nos questions (notamment de présentation personnelle), que nous ne nous y attendions au départ. En fin de compte, les refus de certains de répondre à nos questions nous ont semblé bien davantage liés, d'une part, à la qualité de l'interaction entre enquêté et enquêteur et à la manière dont nous posons nos questions et, d'autre part, à la personnalité ainsi qu'à la trajectoire de l'interviewé, au type de poste occupé au moment de l'entretien et au rôle joué par l'enquêté au sein des configurations d'acteurs locaux observées.

de la DAEI sont alors certainement à mettre, en partie au moins, sur le compte des relations parfois un peu tendues entre son service et la DPSA, à laquelle nous étions officiellement rattachée. Nous n'avons donc pas pu observer *in vivo* les interactions entre partenaires de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' au cours de leurs réunions.

En ce qui concerne enfin les sources écrites, elles sont très nombreuses dans le cas de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', et quasi inexistantes dans le cas du 'Pack'. En outre, nous n'avons pu qu'à de très rares occasions consulter les archives des instances patronales¹²⁶. Les archives des chambres consulaires et des syndicats patronaux, dont nous avons eu un aperçu général en nous rendant dans ces structures, nous ont semblé nécessiter un investissement trop important en termes de demandes d'autorisation pour obtenir ces données¹²⁷. Cela limite néanmoins la perspective historique de notre recherche, notamment en ce qui concerne la nature des coopérations entre milieux économiques et institutions publiques au sortir de la seconde guerre mondiale. Nous n'avons pas non plus consulté les archives municipales. Celles de Lyon auraient peut-être pu nous éclairer sur certains points précis. Néanmoins, notre recherche concernant la communauté urbaine, nous avons avant tout cherché à accéder à un maximum de documentation officielle et interne au sein de cette institution publique. En outre, les cartons concernant le mandat de Michel Noir n'ont été

¹²⁶ Les membres du Medef Rhône rencontrés, globalement réticents face à ce qu'ils semblaient percevoir comme une intrusion dans leurs archives, ne concédaient d'en ouvrir qu'une partie en échange d'un compte rendu des documents consultés à faire valider par un membre de cette instance patronale avant toute utilisation (une autre doctorante s'étant déjà pliée à ces conditions, nous nous sommes contentée de lire les notes officielles et officieuses qu'elle nous a fait passer, cf. Rachel LINOSSIER, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques, acteurs, territoires*, Thèse d'aménagement, d'urbanisme et de géographie, IUL / Université Lumière Lyon II, février 2006). Les membres de la CCIL rencontrés acceptaient *a priori* sans problème une consultation des archives de cette institution si nous avions une idée précise de ce que nous recherchions. Or tous les documents que nous avons demandés avaient, selon eux, brûlé dans l'incendie ayant fait disparaître une partie de ces archives il y a quelques années.

¹²⁷ Un membre du Medef Rhône a, plus précisément, accepté de lancer une demande d'autorisation d'accès aux archives de cette instance patronale. Néanmoins d'autres membres de cette instance, qui nous avaient déjà identifiée comme membre de l'association *Émergences*, se montraient plus sceptiques. Dans ce contexte, nous avons décidé de ne pas relancer le membre de cette instance patronale qui nous avait proposé de faire une telle demande d'autorisation.

ouverts à la consultation publique qu'en 2005 quand notre travail de terrain commençait à toucher à sa fin.

Chaque fois que cela s'est avéré possible, différentes informations ont finalement été rassemblées grâce au croisement des trois types de sources collectés, de manière à améliorer notre compréhension des dispositifs étudiés. Nous avons d'abord porté notre attention sur les trajectoires des acteurs rencontrés ou croisés dans les archives : familiales et scolaires, professionnelles et associatives (partis politiques, clubs, associations professionnelles...). Ces informations sont en effet ici considérées comme éclairant les positions, dispositions et prises de position de ces acteurs. À ce titre, elles éclairent aussi les rôles qu'ils remplissent dans les configurations observées. Une partie des matériaux recueillis au cours des entretiens et des observations mais aussi dans les sources écrites nous a ensuite permis de saisir le contexte dans lequel gravitent ces acteurs et de saisir les différentes ressources dont ils disposent. Pour comprendre le 'Pack', son histoire, sa forme actuelle ainsi que le contenu et l'état d'avancement de ses projets, il est en effet fondamental de situer ce groupe par rapport aux instances patronales et aux institutions publiques locales, de situer ses membres par rapport aux milieux économiques locaux, mais aussi de décortiquer le déroulement de ses réunions. Les interactions qui s'y produisent peuvent alors notamment être décryptées grâce aux informations récoltées en entretien concernant les trajectoires individuelles de certains de ses membres¹²⁸.

¹²⁸ À de nombreux titres, le travail de terrain effectué dans le cadre de cette étude s'inspire donc de certaines enquêtes réalisées par les sociologues urbains de l'école de Chicago. Or, dans ces derniers, le lien entre le type de méthode de recueil du matériau, à savoir l'observation directe, et l'idée qu'il faut étudier le social à partir des interactions entre acteurs, est très fort, cf. Jean-Michel CHAPOULIE, "Le travail de terrain, l'observation des actions et des interactions, et la sociologie", *Sociétés contemporaines*, vol.40, 2000, pp.5-27, p.12. Ainsi notre volonté de tenir compte, dans notre analyse de l'action publique urbaine, de la nature des interactions entre acteurs locaux tout en les incarnant dans leurs trajectoires sociologiques individuelles et collectives nécessitait-elle, elle aussi, une observation directe sur un temps long, cf. DUBOIS, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, op. cit. (notamment l'introduction de cet ouvrage).

Des discours aux pratiques : permanences et mutations de l'action économique lyonnaise

Le travail de terrain que nous avons réalisé nous a donc permis d'observer les interactions entre partenaires de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack', deux politiques dites de « *gouvernance économique métropolitaine* ». Ce travail nous a dès lors permis de progressivement saisir ce qui se joue autour de l'affichage de coopérations, présentées comme « *nouvelles* », entre la communauté urbaine de Lyon et les milieux économiques locaux. Plus précisément, ce travail de terrain nous a permis de répondre successivement aux questions suivantes. Nous nous sommes d'abord demandé si ces politiques de « *gouvernance économique métropolitaine* » illustraient une transformation récente des modes de régulation de l'action publique urbaine à Lyon, comme leurs porteurs l'affirment. La réponse à cette première question s'avérant en grande partie négative, nous avons été amenée à nous demander si ces politiques parvenaient ou non à engendrer la transformation qu'elles présentent (à savoir la mise en place de « *nouvelles* » coopérations entre la communauté urbaine et les milieux économiques locaux). La réponse à cette deuxième question s'avérant à nouveau en grande partie négative, nous avons enfin été amenée à nous demander quel mode de régulation de l'action publique reflétaient simplement ces politiques, pourquoi les élus et les agents communautaires affichaient des politiques censées illustrer une série de changements de leurs modes d'action et quels étaient les effets (attendus ou non) de la mise en œuvre de ces politiques sur les coopérations existant entre la communauté urbaine et les milieux économiques.

L'étude de sociologie politique de la « *gouvernance économique métropolitaine* » de la communauté urbaine de Lyon que nous menons ici souligne finalement avant tout l'existence d'un gouvernement privé de l'action publique urbaine ou métropolitaine étudiée. De manière à présenter le matériau qui nous permet de discuter cette thèse centrale, nous articulerons notre propos en deux parties.

Nous analyserons d'abord l'émergence de la « *gouvernance économique métropolitaine* » comme enjeu et comme projet des acteurs lyonnais. Nous aborderons pour cela notamment les points suivants : les contenus de récits de « *gouvernance économique métropolitaine* » de plus en plus nombreux, ainsi que les trajectoires individuelles et collectives des porteurs de ces récits progressivement traduits en dispositifs d'action. Nous montrerons alors que 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack' constituent deux dispositifs de réforme de l'action publique urbaine qui visent à impulser un certain nombre de changements plus qu'ils ne permettent d'en rendre compte (Partie I).

Nous analyserons ensuite la mise en œuvre de ces deux dispositifs. Nous aborderons alors notamment les points suivants : les écarts entre le contenu de récits à la fois descriptifs et performatifs et la « *gouvernance* » telle qu'elle est mise en œuvre, ainsi que les effets de cette réforme sur la place et le rôle des principaux groupes d'acteurs locaux mobilisés au sein des configurations mouvantes constituées (les élus, les agents communautaires et les représentants des chefs d'entreprise locaux). Nous montrerons que chacun de ces groupes d'acteurs locaux, aux rôles distincts, accroît son emprise sur les politiques économiques locales. C'est ainsi davantage au sein de chacun de ces groupes que se mettent en place de nouvelles répartitions et de nouvelles définitions des capacités d'action publique des acteurs locaux. Nous verrons alors que les politiques économiques de la communauté urbaine se construisent, en effet, depuis les années 1970, sur la base de coopérations étroites avec certains acteurs économiques locaux (Partie II).

PARTIE I

GENESE D'UN PROJET DE REFORME DE L'ACTION PUBLIQUE URBAINE :

LA « GOUVERNANCE ECONOMIQUE METROPOLITAINE »

Introduction de la partie I :

Dans un contexte où le terme « *gouvernance* » est très fréquemment employé sur la scène internationale ainsi que dans les médias nationaux et dans les discours des élus nationaux et locaux, le fait d'ériger ainsi la « *gouvernance* » en emblème de Lyon peut sembler anodin et, dès lors, passer inaperçu. L'objectif de cette première partie est précisément de questionner ce qui, dès nos premiers contacts avec le terrain, nous a ainsi systématiquement été présenté comme relevant de l'ordre de l'évidence. Se contenter de souligner que les acteurs lyonnais font référence à la « *gouvernance* » parce que ce terme est à la mode et parce qu'il s'agit, là, du mode de régulation de l'action publique locale fréquemment présenté comme le plus « *efficace* », nous semble en effet insuffisant pour saisir tous les enjeux des rencontres que nous observons.

Nous cherchons donc ici à comprendre comment certains acteurs lyonnais en viennent à parler de « *gouvernance économique métropolitaine* » et, surtout, comment ils en viennent à mettre en œuvre des dispositifs présentés comme incarnant cette dernière. Nous allons voir que la participation à des réseaux d'agglomérations au sein desquels des « *bonnes pratiques* » de l'action publique urbaine sont identifiées et circulent, ainsi que l'évolution des types d'expertises mobilisés pour analyser l'action publique locale, favorisent le choix de cette « *gouvernance* » comme moyen d'action devant permettre aux villes de répondre à des évolutions institutionnelles liées à la décentralisation ainsi qu'à un sentiment de crise économique qui entraîne une remise en cause des interventions étatiques existantes. La thématique de la « *gouvernance économique métropolitaine* » sert ainsi à qualifier « *un nouveau moyen de gouverner fondé sur*

une association étroite des acteurs publics et privés dans la construction d'une action publique locale favorisant le développement économique de la métropole lyonnaise »¹²⁹.

Le tout premier objectif de cette partie est donc d'identifier les acteurs qui emploient les termes « *gouvernance* », « *métropole* » et « *développement économique* », ainsi que les périodes et les fréquences auxquelles ils les mobilisent, les sens qu'ils leur prêtent et les raisons pour lesquelles ils les associent. Ce travail d'analyse des usages du terme « *gouvernance* » articulé à ceux de « *métropole* » et de « *développement économique* » permet de situer un moment où émergent des discours sur la « *gouvernance économique métropolitaine* » à Lyon : la fin des années 1990¹³⁰. Il permet, ainsi, de repérer une transformation de la manière de présenter et/ou de se représenter les moyens d'action publique urbains, en particulier ceux de la communauté urbaine. En revenant sur l'émergence, le contenu et les porteurs de ces discours, nous montrons qu'ils décrivent des permanences et des mutations de l'action publique locale pour mieux les favoriser et les impulser. Les discours sur la « *gouvernance économique métropolitaine* » tenus par les acteurs lyonnais que nous avons rencontrés, sont en effet traduits en dispositifs de réforme de l'action publique urbaine. Nous nous penchons ensuite précisément sur deux de ces traductions : 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack'. En d'autres termes, nous analysons ici l'inscription de la « *gouvernance économique métropolitaine* » sur l'agenda politique lyonnais¹³¹ comme la genèse d'un projet de réforme de

¹²⁹ Reformulation synthétique construite sur la base des définitions de la « *gouvernance économique métropolitaine* » données par les acteurs au cours de nombreux entretiens (notamment « Entretiens avec l'enquêté n°1 » : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, chargé de mission « Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise » de 2001 à 2004 et « Entretien avec l'enquêté n°2 » : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, chargé de mission « Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise » depuis 2004).

¹³⁰ D'après diverses sources (de première et de seconde main) que nous serons ponctuellement amenée à présenter dans cette partie, le cas lyonnais vient alors s'inscrire dans un contexte où les usages des termes « *gouvernance* », « *métropole* » et « *développement économique* » sont de plus en plus fréquents aux niveaux international, national et local. Nous allons voir, néanmoins, que les élus et les agents de la communauté urbaine de Lyon tentent de distinguer leurs modes d'intervention dans l'action publique urbaine de ceux d'autres structures intercommunales, voire d'autres institutions locales en général, en articulant étroitement ces trois termes.

¹³¹ Nous utilisons cette expression dans son acception la plus simple. Il s'agit d'une métaphore pour désigner l'émergence de la « *gouvernance économique métropolitaine* » comme enjeu porté par une série d'acteurs locaux. Ce « problème » (ou plutôt ici cette « solution ») est donc

l'action publique urbaine que les dispositifs que nous observons doivent mettre en place. Les acteurs que nous avons rencontrés sur notre terrain de recherche n'emploient pas le terme « *réforme* » lorsqu'ils parlent de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' ou du 'Pack'. Il ne s'agit donc pas d'une expression indigène dont nous discuterions la pertinence, mais d'un terme que nous avons choisi car il nous permet de qualifier les dispositifs étudiés. Nous souhaitons ainsi souligner l'importance de la volonté de changement qui sous-tend ces dispositifs.

Les discours sur la « *gouvernance économique métropolitaine* », tenus ou repris par les acteurs locaux¹³² que nous avons rencontrés, visent à rendre compte des évolutions contemporaines de l'action publique urbaine. Ces discours sont pris en compte lors de la définition des dispositifs d'action de la communauté urbaine de Lyon¹³³. Ils ne peuvent donc pas être uniquement « *considérés (...) comme de simples justifications postérieures à l'action ou comme un instrument rhétorique pour voiler l'existence de conflits d'intérêts* »¹³⁴. Au contraire, analyser les discours sur l'action publique que les acteurs produisent eux-mêmes, ou qu'ils mobilisent lorsqu'ils s'appuient sur des discours d'experts¹³⁵,

appréhendé(e) comme un construit social, fruit d'interactions entre élus locaux, agents de la communauté urbaine de Lyon et chefs d'entreprise locaux ainsi que leurs représentants, cf. John KINGDON, *Agendas, alternatives and public policies*, New-York, Longman, 1995 (1ère édition américaine : 1984) ou encore James DEARING et Everett ROGERS, *Agenda-Setting*, Londres, Sage, 1996.

¹³² Faute de parvenir à préciser et à résumer à quels acteurs locaux nous faisons alors référence par une formulation brève, nous nous contentons pour l'instant de recourir à ce type de formulations génériques, ou encore aux formulations indigènes utilisées par ces acteurs eux-mêmes, pour les caractériser. Nous verrons néanmoins que derrière ces appellations floues, des catégories d'acteurs locaux bien spécifiques sont identifiables (voir Chapitre II et, surtout, Chapitre III).

¹³³ Dans les archives rassemblées, dans nos notes d'observations et dans nos entretiens retranscrits, les tentatives de définition des caractéristiques de l'action publique urbaine sont fréquentes et servent souvent à introduire la présentation des modes ou plus globalement des moyens d'action sélectionnés dans une logique d'argumentation liminaire justificatrice.

¹³⁴ Cf. Yves SUREL, "Approches cognitives", dans Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT et Pauline RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, coll. "Gouvernances", 2004, pp.79-85, p.83 et Pierre MULLER, "L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique", *Revue Française de Science Politique*, vol.50, n°2, avril 2000, pp.255-275.

¹³⁵ Cf. Jean-Yves TRÉPOS, *La sociologie de l'expertise*, Paris, PUF, 1996 et Corinne DELMAS, "Pour une définition non positiviste de l'expertise", dans Dominique DAMAMME et Thomas RIBEMONT (dir.), *Expertise et engagement politique*, Paris, L'Harmattan, coll. "Cahiers politiques",

permet de commencer à appréhender les permanences et les mutations de leurs pratiques. Certains éléments de description du terrain présentés dans l'introduction générale de ce travail ainsi qu'une part conséquente du matériau recueilli suggèrent, cependant, qu'il existe également des décalages entre les évolutions des moyens d'action intercommunaux telles que les acteurs rencontrés (se) les (re)présentent et telles qu'elles se mettent en place dans la pratique. Les liens entre discours et pratiques autorisent une recherche dont les décalages entre ces mêmes discours et pratiques renforcent finalement l'intérêt. Les discours étudiés ne sont dès lors pas analysés ici pour eux-mêmes, ni comme s'ils permettaient à eux seuls de saisir l'action publique locale observée. La « *gouvernance économique métropolitaine* » est appréhendée comme un récit de politiques publiques ; à la fois comme une structure cognitive qui guide les actions des acteurs locaux et comme une ressource que ces derniers peuvent mobiliser pour défendre leurs intérêts¹³⁶.

Procéder, comme nous le faisons dans cette première partie, à une mise en perspective historique et sociologique de ces récits ainsi que de leurs traductions progressives en dispositifs d'action permet de ne pas s'enfermer dans une histoire avec ses lieux et ses héros mythifiés mis en scène lors de cérémonies officielles¹³⁷. La mise en perspective socio-historique nous permet d'éviter de naturaliser notre objet pour l'appréhender comme le fruit de pratiques sociales¹³⁸. Les politiques dites de « *développement économique* » de la communauté urbaine de Lyon sont, certes, aujourd'hui clairement identifiables du fait de la mise en place de dispositifs concrets d'action « *économique* », de l'existence de lignes budgétaires dédiées à ce domaine et de la présence d'un

2001, pp.11-43. Nous considérons l'expertise comme un construit social. Nous verrons en effet que les élus et les agents de la communauté urbaine de Lyon mobilisent successivement et/ou parallèlement des « experts » technocrates, universitaires, ou chefs d'entreprise.

¹³⁶ Ou, dans les termes exacts de Claudio RADAELLI : « *ideas shaped in policy narratives can both be resources used by entrepreneurial actors and provide the structure within which action is embedded* », cf. Claudio RADAELLI, "The power of policy narratives in the European Union : The Case of Tax Policy", dans Andreas BUSCH et Dietmar BRAUN (dir.), *Public policy and political ideas*, Cheltenham, Edward Elgar, 1999, pp.98-115, p.98.

¹³⁷ Telles que les présentations officielles de 'Grand Lyon, l'esprit d'entreprise' et du 'Pack' décrites dans l'introduction générale de ce travail.

service rassemblant les « *développeurs économiques* » de la communauté urbaine, la Direction des affaires économiques et internationales (DAEI). Ces politiques concernent néanmoins un domaine d'action flou, pouvant en théorie au moins aller du soutien financier direct aux entreprises à des campagnes de communication concernant une ville ou un territoire¹³⁹. Dans les années 1990, la communauté urbaine de Lyon traverse ainsi une période importante en termes de catégorisation de ce domaine d'action publique, de définition des instruments, des territoires, des cibles et des contenus de ce type d'interventions¹⁴⁰. Cette période marque finalement un tournant avec l'émergence d'un service intercommunal (la DAEI) progressivement reconnu comme responsable du « *développement économique* » des communes membres de la communauté urbaine. Sans nous focaliser uniquement sur les années 1990, nous leur accordons une attention particulière car elles sont une période charnière de l'institutionnalisation de l'action économique de la communauté urbaine de Lyon. Or nous verrons que c'est en premier lieu sur ce domaine d'intervention intercommunal que se focalisent les réformes dites de « *gouvernance métropolitaine* ». Nous appréhendons cette institutionnalisation à la fois comme un processus d'imprégnation de valeurs et comme un processus d'imprégnation de pratiques routinières ou, en d'autres termes, de rôles endossés par les participants à ces politiques économiques¹⁴¹.

Dans le premier chapitre, nous commençons par constater que les références explicites à la « *gouvernance économique métropolitaine* » demeurent relativement rares à Lyon. Le faible nombre d'occurrences de cette expression

¹³⁸ Voir l'introduction générale de ce travail.

¹³⁹ Comme nous l'avons évoqué dans l'introduction générale de ce travail, l'étendue de ce domaine d'action est très peu limitée par la loi ATR de 1992 qui interdit en réalité simplement aux communautés urbaines d'offrir un soutien financier direct aux entreprises, ce type de politique pourtant dite « *économique* » étant considérée comme déjà mis en œuvre par les régions.

¹⁴⁰ Sur l'importance de ce travail de catégorisation progressive de l'action publique et ses différentes dimensions, cf. Vincent DUBOIS, *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin, coll. "Socio-histoires", 1999.

¹⁴¹ Les objectifs initiaux d'une institution peuvent ainsi subir des réorientations, cf. Philip SELZNICK, *TVA and the grass roots: a study in the sociology of formal organization*, Berkeley, University of California Press, 1949 et Jacques LAGROYE, Bastien FRANÇOIS et Frédéric SAWICKI (dir.), *Sociologie politique*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, coll. "Amphithéâtre", 2002 (4ème édition).

est certes, parfois, le signe d'une volonté de distinction entre groupes aux objectifs généraux relativement proches (bien que traduits différemment). Mais il apparaît aussi, de manière plus générale, directement lié au statut que les acteurs locaux accordent à cette thématique. Loin d'être totalement banalisés, les recours à cette dernière sont accompagnés d'un important effort de définition, d'un important investissement de sens. Qu'ils soient chefs d'entreprise ou membres de la communauté urbaine, les acteurs locaux dont nous analysons les mobilisations pour mettre en œuvre des dispositifs de « *gouvernance économique métropolitaine* » opèrent alors une reformulation et une sélection de « *problèmes* » anciens. Les récits sur la « *gouvernance économique métropolitaine* » visent, paradoxalement, tout à la fois à rendre compte d'évolutions qu'ils tentent d'entériner et à faire exister ces évolutions qu'ils décrivent en incitant les acteurs locaux à en prendre acte et à s'y adapter, notamment grâce à leur traduction en dispositifs d'action concrets. La « *gouvernance* » apparaît ainsi clairement faire elle-même partie des transformations de l'action publique urbaine contemporaine que nous étudions. Ainsi n'y a-t-il plus, à nos yeux : « *à regretter que le mot de gouvernance (territoriale) soit 'passé à l'objet', c'est-à-dire qu'il soit employé par les acteurs pour les comportements desquels le terme était censé rendre compte. Et plutôt que de se faire les garde-frontières sourcilieux du territoire scientifique, il convient à la place de saisir la gouvernance territoriale sous l'angle des investissements de forme, tant pratiques que savants, dont elle est l'objet* »¹⁴².

Nous allons ainsi montrer que le contexte historique auquel font référence les discours et les dispositifs de réforme est en partie construit par ces acteurs locaux, de manière à souligner leur capacité d'innovation, c'est-à-dire

¹⁴² Cf. Romain PASQUIER, Vincent SIMOULIN et Julien WEISBEIN (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., coll. "Droit et société", 2007, p.212. Nous employons néanmoins ici l'expression « gouvernement urbain » de manière à distinguer clairement la catégorie indigène que nous étudions, la « *gouvernance* », de nos analyses. Nous entendons par là « *l'espace [...] dans lequel s'articulent des réseaux et des configurations de pouvoir qui constituent l'armature du contrôle politique et social des sociétés locales* », cf. Bruno DUMONS, Gilles POLLET et Pierre-Yves SAUNIER (dir.), *Les élites municipales sous la III^{ème} République. Les villes du Sud-Est de la France*, Paris, CNRS Éditions, coll. "Pour en savoir plus!", 2002, p.6. Ce choix se fonde aussi sur l'idée qu'il n'existe pas d'opposition intrinsèque entre les catégories analytiques

leur capacité à adopter une liste de « *bonnes pratiques* » qu'ils établissent et qu'ils affichent. Nous analysons ensuite un moment où quelques acteurs lyonnais recourent explicitement au terme « *gouvernance* » dans le cadre d'un réseau d'agglomérations européennes. L'étude de l'histoire et du fonctionnement de ce réseau nous permet de souligner le caractère tout à la fois exogène (notamment européen) et endogène (lyonnais) de récits qui articulent les termes « *gouvernance* », « *métropole* » et « *développement économique* »¹⁴³. En participant à des échanges entre membres de réseaux d'agglomérations, ils cherchent au contraire activement à identifier puis à mettre en œuvre les « *bonnes pratiques* » qui leur permettront de gouverner Lyon. La thématique de la « *gouvernance* » permet à leurs yeux de résumer l'essentiel de ces « *bonnes pratiques* ». Ainsi les acteurs locaux que nous avons rencontrés n'apparaissent-ils pas passifs ou sans réaction face à des transformations de l'action publique locale aux origines purement exogènes (nationales, européennes ou internationales)¹⁴⁴.

Dans le deuxième chapitre de cette partie, nous nous penchons sur les fondements de la volonté des acteurs locaux rencontrés de prendre part à de telles politiques de réforme. En d'autres termes, nous cherchons à identifier et à qualifier les différents processus qui les conduisent à développer les principaux éléments de la thématique de la « *gouvernance économique métropolitaine* » puis à s'engager dans 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et dans le 'Pack'. Une série d'injonctions les incitant à coopérer peut être identifiée : l'« impératif métropolitain »¹⁴⁵ fait de cette « *gouvernance* » le principal mot d'ordre des

de « gouvernement » et de « gouvernance », mais qu'il y a plutôt différentes manières d'appréhender l'action publique qui transcendent l'usage de ces termes.

¹⁴³ Nous tenons alors à préciser que notre objectif n'est pas d'identifier les origines de la « *gouvernance économique métropolitaine* » à Lyon mais simplement d'analyser un moment où cette thématique est abordée par certains acteurs locaux, ce qui nous permet d'identifier certaines caractéristiques des recours à cette thématique par les acteurs lyonnais que nous avons rencontrés.

¹⁴⁴ La perspective microsociologique de ce travail nous permet ainsi d'apporter des éléments de complément à certains travaux sur la « *gouvernance urbaine* » qui se focalisent (dans une perspective macrosociologique) sur le rôle joué par l'Europe et les États dans les transformations des niveaux locaux de gouvernement, sans parvenir, nous semble-t-il, à analyser le rôle également joué par certains acteurs locaux eux-mêmes dans ces transformations. Cf. notamment BRENNER, *New state spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, op. cit. Voir l'introduction générale de ce travail.

¹⁴⁵ Par analogie avec l'impératif délibératif analysé par Loïc BLONDIAUX et Yves SINTOMER. Nous proposons d'observer les effets potentiels d'une déclinaison de cet impératif métropolitain

mobilisations observées dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack'. Les acteurs qui font référence à la « *gouvernance métropolitaine* », le font en outre avant tout lorsqu'il est question des interventions de la communauté urbaine dans le domaine de l'économie locale. L'impératif métropolitain se fait ainsi également impératif de « *gouvernance* » et de « *développement économique* ». Certains élus et agents de la communauté urbaine prennent même finalement la « *gouvernance économique métropolitaine* » pour label d'action du « *Grand Lyon* ». Des récits soulignant une évolution des moyens d'action publique locaux, traduits en dispositifs de réforme de l'action publique urbaine, sont ainsi progressivement utilisés pour légitimer de nouvelles interventions communautaires. En recourant à la « *gouvernance* », ces acteurs locaux cherchent finalement à donner du sens à un échelon d'intervention publique censé agir, sur la base d'une action collective, avant tout en faveur du « *développement économique* » local. Plus précisément, deux groupes d'acteurs locaux, qui visent à organiser la participation de la « *société civile* » aux politiques de « *développement économique* » se mettent en place. Ces groupes tentent de s'imposer comme des configurations d'acteurs pouvant légitimement intervenir dans les politiques économiques locales, catégorie d'action publique qu'ils définissent progressivement. Derrière des propositions de réforme formulées de manière générale, des points de vue divers sur l'action publique locale demeurent malgré tout identifiables. Ces dispositifs de réforme prennent en effet des formes variées selon les groupes qui les portent, comme le soulignent les différences entre 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack'. Il s'agit-là de deux traductions concrètes distinctes d'un même impératif métropolitain.

Aux dispositifs que nous étudions est ainsi progressivement assigné un triple rôle de légitimation : des configurations d'acteurs dont ils entraînent la constitution, des politiques économiques intercommunales (de leurs

dont nous constatons la formation avec l'émergence d'un vocabulaire aux occurrences nombreuses dans les discours des acteurs locaux autour du thème de la métropolisation ainsi qu'avec la mise en place de dispositifs qui visent à améliorer le rayonnement international de l'agglomération grâce à la mobilisation d'acteurs sociaux dits divers, cf. Loïc BLONDIAUX et Yves SINTOMER, "L'impératif délibératif", *Politix*, vol.15, n°57, juillet 2002, pp.17-35.

instruments, territoires, cibles et contenus) et, plus généralement, des interventions de la communauté urbaine de Lyon dans l'action publique urbaine. La légitimation est ici entendue comme la capacité de certains acteurs à faire accepter des décisions et des actions qu'ils imposent aux autres¹⁴⁶. Les acteurs locaux misent sur les effets performatifs¹⁴⁷ de l'outil de légitimation qu'ils construisent. Analyser 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack' au prisme de ce travail de légitimation des configurations d'acteurs qu'ils visent à construire nous permet de ne pas appréhender ces dispositifs de réforme uniquement comme le résultat d'évolutions et de contraintes extérieures qu'ils reflèteraient, mais également comme inscrits dans l'action publique urbaine, c'est-à-dire comme le résultat de jeux institutionnels entre acteurs locaux (que ces derniers soient invités -ou non- à prendre part aux configurations constituées)¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Loin d'une lecture normative ou doctrinale (cf. Jacques LAGROYE, "La légitimation", dans Madeleine GRAWITZ et Jean LECA (dir.), *Traité de science politique (Tome 1)*, Paris, PUF, 1983, pp.395-468), c'est la légitimation comme processus sociologique qui nous intéresse.

¹⁴⁷ La « gouvernance économique métropolitaine » est un énoncé formulé par des acteurs locaux qui le considèrent comme performatif : comme un énoncé qui réalise en lui-même l'acte qu'il désigne. Nous discutons ce caractère performatif de la « gouvernance économique métropolitaine » ou, en d'autres termes, la capacité de ces discours à produire des actes. Cette capacité a été mise en lumière par John AUSTIN dans une étude de discours politiques performatifs tels que le « Je vous marie » du maire, cf. John AUSTIN, *Quand dire, c'est faire*, Paris, Seuil, coll. "Essais", 1970 (1ère édition anglaise : 1962, Oxford University Press). Néanmoins, par-delà la validation ou non de ce caractère performatif, ce qui nous intéresse ici est surtout le fait que les acteurs lyonnais y croient et que leur croyance peut avoir des conséquences, positives ou négatives, sur l'action publique concrète qu'ils décrivent et mettent en scène.

¹⁴⁸ Jeux institutionnels dont le travail de Philippe BEZES souligne l'importance pour comprendre des processus de réforme et rendre compte de leur caractère historiquement et sociologiquement situé, cf. Philippe BEZES, *Gouverner l'Administration : une sociologie des politiques de la réforme administrative en France (1962-1997)*, Thèse de science politique, Paris, Institut d'Études Politiques de Paris, janvier 2002, p.7.

Chapitre I :

DES ACTEURS LOCAUX EN QUETE DE « BONNES PRATIQUES » POUR GOUVERNER LYON

Les discours sur la « *gouvernance* » permettent aux acteurs locaux de souligner les problèmes qu'ils pensent devoir résoudre pour améliorer l'action publique urbaine. Ceux qui les tiennent visent à rendre compte de la nécessité et de leur capacité d'adaptation au contexte dans lequel se déploie désormais cette action publique. La crise économique et la multiplication des acteurs¹⁴⁹ ont ainsi progressivement été identifiées comme des problèmes urbains majeurs dont la résolution passerait nécessairement par l'articulation de la « *gouvernance* », présentée comme une opposition aux modes d'action de l'État central, et de la « *métropolisation* », présentée, elle, comme une adaptation à une situation de compétition nationale, européenne voire internationale entre agglomérations. La « *gouvernance économique métropolitaine* » caractérise alors un mode de régulation de l'action publique « *stratégique* » fondé sur un souci de « *mise en cohérence* » des actions des acteurs locaux :

« La démarche SDE s'enracine dans une prise de conscience [...] de la nécessité de mettre en cohérence leurs actions pour élaborer une stratégie globale et durable de développement. Elle s'inscrit dans la continuité d'une culture stratégique initiée avec Lyon 2010 et dans un

¹⁴⁹ Thèmes mentionnés au cours des nombreuses réflexions ayant précédé toutes ces réformes concernant la « *métropolisation* » de Lyon, dont nous avons trouvé des traces au début des années 1990. Les réflexions qui conduisent à la création d'une mission économique portent alors précisément sur ces thèmes : ACU 1313 W 001, carton intitulé : *Démarche de modernisation Michel Noir 1989*, ACU 1313 W 002, carton intitulé : *Démarche de modernisation Michel Noir 1989*, et ACU 1313 W 004, carton intitulé : *Plan d'actions de progrès 1990*.

processus de gouvernance engagé par le Grand Lyon depuis plusieurs années, notamment à travers la démarche Millénaire 3 »¹⁵⁰.

Bien que fréquemment constatés¹⁵¹, les usages de plus en plus nombreux du terme « *gouvernance* » par les acteurs de l'action publique locale (notamment depuis le début des années 1990), ont été l'objet de très peu de travaux¹⁵². En outre, ces quelques travaux postulent l'existence de canaux de diffusion de ce terme, plus qu'ils n'en étudient la circulation en identifiant ses passeurs. En effet, dans la perspective hiérarchique allant du niveau international au niveau local qui nous semble être celle de ces travaux, noter l'usage de ce terme par une institution internationale suffit à affirmer l'origine et le sens de diffusion de ce dernier. Ces travaux ne s'appuient d'ailleurs pas sur un terrain explicitement présenté mais plutôt sur une accumulation un peu aléatoire de traces diverses de recours au terme « *gouvernance* »¹⁵³ dans des discours d'acteurs des relations internationales, du monde de l'entreprise, de l'action publique nationale et locale françaises ou encore de la recherche en sciences sociales. Cet ensemble de traces hétéroclites tend finalement, *a contrario* de l'objectif que leurs auteurs fixent à ces travaux, à accréditer la thèse d'une autodiffusion du récit de la « *gouvernance* » sans que ses porteurs (leurs représentations, leurs intérêts ou

¹⁵⁰ « *Le SDE. Un projet économique pour l'agglomération lyonnaise* », Document produit par l'agence d'urbanisme, Janvier 2002, p.3. Sur l'articulation des thématiques de « *métropolisation* » (et donc de rayonnement international de la « *métropole* ») et de « *gouvernance* » progressivement opérée par des groupes d'acteurs locaux distincts, voir Chapitre II.

¹⁵¹ Cf. "Décider, gérer, réformer. Les voies de la gouvernance", Sciences Humaines, n°44, mars-avril-mai 2004, "La gouvernance : une approche transdisciplinaire", "30 ans : anciens débats, nouvelles questions", "Gouvernances", Les Annales de la Recherche Urbaine, n°80/81, décembre 1998, "La gouvernance" ou encore certains manuels récents tels que : Jean-Pierre GAUDIN, *L'action publique. Sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences Po/Dalloz, coll. "Amphithéâtre", 2004, LAGROYE, FRANÇOIS et SAWICKI (dir.), *Sociologie politique* et Gilles MASSARDIER, *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin, coll. "U", 2003.

¹⁵² Nous avons pu identifier un ouvrage et un article directement consacrés à cette question : cf. GAUDIN, *Pourquoi la gouvernance ?*, *op. cit.* et Vincent SIMOULIN, "La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne", *Droit et Société*, n°54, 2003, pp.307-328. L'objectif de ces deux auteurs n'est néanmoins pas uniquement d'étudier les recours au terme « *gouvernance* » par les acteurs locaux mais aussi par les acteurs nationaux et internationaux.

¹⁵³ À l'exception d'une recherche menée par Nicolas GUILHOT (cf. Nicolas GUILHOT, "Les professionnels de la démocratie. Logiques militantes et logiques savantes dans le nouvel internationalisme américain", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°139, 2001, pp.53-65). Celle-ci porte, néanmoins, uniquement sur la circulation du terme « *gouvernance* » au sein de certaines instances internationales telles que la Banque Mondiale, le Fond Monétaire International et certaines Organisations Non Gouvernementales.

encore leurs trajectoires) soient clairement identifiés. D'autres travaux, portant plus généralement sur les cadres cognitifs de l'action publique locale et leurs évolutions, questionnent l'émergence de la « *gouvernance* » comme nouvelle manière de penser l'action publique urbaine¹⁵⁴. Néanmoins, ils sont majoritairement menés dans une perspective macrosociologique et mettent avant tout en lumière le rôle de certaines instances internationales, de l'Europe et des États dans l'évolution de ce cadre cognitif de l'action publique locale¹⁵⁵. Là encore, une perspective hiérarchique souvent *a priori* et implicite ne permet pas aux auteurs de discuter le –ou les– sens de circulation des normes de l'action publique locale. Le matériau de seconde main mobilisé dans ces travaux macrosociologiques concerne en effet avant tout les instances internationales, l'Europe et les États. Ce matériau ne permet donc pas de prendre en compte le rôle des acteurs locaux dans l'évolution de leurs propres normes d'action publique.

Les travaux concernant l'émergence du terme « *gouvernance* » ont malgré tout permis de souligner le don d'ubiquité historique, géographique et sociale dont sont dotés les récits sur l'action publique que ce terme véhicule¹⁵⁶. Ils ont, surtout, souligné l'importance d'un contexte international qui s'avère primordial pour saisir les fondements de cette ubiquité, en apparence au moins, totale. À la fin des années 1980, c'est ainsi la Banque Mondiale qui, la première, (ré)emploie ce terme (en réalité ancien, cf. *Infra*). Son objectif est alors d'identifier les variables permettant d'expliquer « *la plus ou moins grande réussite des plans d'ajustement structurel qu'elle met en œuvre. Pour la Banque Mondiale, la 'gouvernance' recouvre les normes, traditions et institutions à travers lesquelles un*

¹⁵⁴ Nous pensons alors avant tout aux recherches de Neil BRENNER et aux nombreux travaux sur lesquels ce dernier s'appuie, cf. BRENNER, *New state spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, *op. cit.*

¹⁵⁵ Nous pouvons alors également faire référence aux travaux de Bob JESSOP, cf. notamment : JESSOP, "L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec : le cas du développement économique", *op. cit.*

¹⁵⁶ Notons au passage que le même type de remarque a pu être formulé en ce qui concerne le terme « *métropole* », cf. Franck BACHELET, "La gouvernance locale entre théories et pratiques", dans Bernard DOLEZ et Didier PARIS (dir.), *Métropoles en construction*, Paris, L'Harmattan, coll. "Logiques politiques", 2004, pp.55-69.

pays exerce son autorité sur le bien commun »¹⁵⁷. Vue par cette institution, la « *gouvernance* » est l'art de gouverner pour obtenir un développement économique, social et institutionnel soutenu. Cette définition générale est appliquée avant tout pour améliorer le fonctionnement des marchés économiques des pays dont la Banque Mondiale accepte de soutenir le développement dans un contexte de compétition internationale¹⁵⁸. Elle se focalise en quelques années sur des critères de mise en place de relations, d'agendas communs et de financements croisés entre acteurs publics et privés. La « *bonne gouvernance* » devient étroitement liée à la « *gouvernance* ». Les acteurs de la Banque Mondiale construisent « *un outil idéologique pour une politique de l'État minimum* »¹⁵⁹ qu'ils tentent de diffuser¹⁶⁰. Depuis les années 1990, de nombreux auteurs notent effectivement des recours à ce terme de plus en plus fréquents dans les domaines de l'action publique nationale et locale¹⁶¹. Il « *fait aujourd'hui partie des références préférées de nos principaux responsables politiques. (...) Dans le monde entier, [il] est devenu un mot-valise, employé à tout propos par les pouvoirs économiques et sociaux, sans oublier les médias. Chacun s'en*

¹⁵⁷ « *Governance and Development* », Rapport de la Banque Mondiale, Washington DC, 1992.

¹⁵⁸ Des travaux de recherche ont montré que, dans la pratique, au cours des années 1990, la Banque Mondiale s'appuie sur une acception de la « *gouvernance* » nourrie par la théorie du *Public Choice* dont l'objectif est de formaliser l'efficacité d'une action publique qui doit assurer les conditions nécessaires pour que fonctionne la libre concurrence. Si la doctrine de la « *bonne gouvernance* » qui émerge ainsi réintroduit l'État, elle le fait dans le cadre conceptuel de l'analyse néo-classique en insistant sur la recherche de rationalité instrumentale et d'efficacité économique, cf. Richard BANÉGAS, "La démocratie est-elle un produit d'importation en Afrique ?", dans Christophe JAFFRELOT (dir.), *Démocraties d'ailleurs*, Paris, Karthala, 2000, pp.509-541, Catherine BARON, "La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique", *Droit et Société*, n°54, 2003, pp.329-352 et Sophie MAPPA (dir.), *Développer par la démocratie ? Injonctions occidentales et exigences planétaires*, Paris, Karthala, 1995.

¹⁵⁹ Cf. Marie-Claude SMOUTS, "Du bon usage de la gouvernance en relations internationales", *Revue internationale des sciences sociales*, n°155, mars 1998, pp.85-94.

¹⁶⁰ Cf. GUILHOT, "Les professionnels de la démocratie. Logiques militantes et logiques savantes dans le nouvel internationalisme américain", *op. cit.*

¹⁶¹ Plus précisément : « *On peut donc distinguer chronologiquement une période de gestation (1976-1983) durant laquelle un terme relativement banal est repris dans quelques rapports et articles isolés, une période de spécification et d'extension de ce terme (1984-1993), et une période de diffusion exponentielle (1994-2001) durant laquelle il a conquis l'ensemble du domaine de l'action publique. C'est durant cette troisième période que sa visibilité s'est spectaculairement accrue et qu'il a été massivement repris (...) Bien que le recul soit encore insuffisant, les données dont nous disposons indiquent que cette progression s'arrête en 2000, date à partir de laquelle l'utilisation du mot recule légèrement* », SIMOULIN, "La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne", *op. cit.*, p.313.

*empare, le premier si possible parmi ses pairs, parfois pour en préciser le sens, mais le plus souvent pour jouer de ses ambiguïtés évidentes »*¹⁶².

L'Union Européenne peut elle aussi, à première vue, sembler imposer aux acteurs locaux un recours au terme « *gouvernance* » ainsi qu'une réflexion autour des problématiques qu'il soulève, notamment par le biais de la production de nombreux discours et rapports sur la « *gouvernance* » vers laquelle les États et les collectivités locales devraient tendre¹⁶³. Dans cette perspective, l'Union Européenne semble alors jouer un rôle de relais des institutions internationales ayant elles-mêmes recouru au terme « *gouvernance* » et produit des discours et des rapports sur ce thème de manière antérieure. De fait, à l'image de la Banque Mondiale, la Commission Européenne a tout d'abord recours à la « *gouvernance* » pour définir les conditions fondamentales à l'obtention d'aides financières par les pays en voie de développement. Malgré un positionnement officiel distinct de celui de la Banque Mondiale¹⁶⁴, la « *bonne gouvernance* » que les pays en voie de développement doivent mettre en place afin d'obtenir des aides de l'Union Européenne est déclinée en critères tels que l'absence de corruption, la participation des citoyens à la vie politique et la transparence du fonctionnement des institutions publiques. Ce dernier critère rappelle bien l'attachement de la Banque Mondiale à la notion de transparence des services publics devant avant tout assurer le développement d'économies respectant et assurant la liberté des marchés¹⁶⁵.

Certains discours d'acteurs locaux tendent, enfin, à accréditer la validité de cette perspective hiérarchique dans l'appréhension des recours généralisés

¹⁶² Cf. GAUDIN, *Pourquoi la gouvernance ?*, op. cit., pp.9/10.

¹⁶³ Pour ne donner qu'un exemple, nous pouvons mentionner le « *Livre blanc sur la Gouvernance européenne* » publié en 2001 (voir *Infra*).

¹⁶⁴ C'est-à-dire malgré une codification plus avancée de la conditionnalité de l'aide financière internationale européenne, malgré une orientation plus politique et moins économique de ces critères de conditionnalité et malgré un positionnement général officiel qui se veut distinct de celui de cette institution internationale (cf. Candie CASSABALLIAN, Catherine HILTZER et Yann SANTIN, "La conditionnalité de l'aide internationale : cas du Togo et du Niger", Rapport pour le CCFD, 2001, MAPPA (dir.), *Développer par la démocratie ? Injonctions occidentales et exigences planétaires*, op. cit. et BANÉGAS, "La démocratie est-elle un produit d'importation en Afrique ?", op. cit.).

¹⁶⁵ Cf. *Ibid.*

au terme « *gouvernance* » pour qualifier l'action publique locale telle qu'elle est aujourd'hui mise en œuvre. D'après certains acteurs locaux, dans le contexte actuel de mondialisation des échanges, des structures internationales, européennes, voire nationales, fixent les conditions et les moyens de l'action publique locale. Le modèle dit de la « régulation croisée », qui a mis en lumière la capacité des acteurs locaux à trouver un « autre » responsable pour assumer leurs choix¹⁶⁶, est alors éclairant. Dans les années 1960, cet « autre » désigné était l'État¹⁶⁷. Dans les années 1990, dans le domaine d'action publique ici étudié (à savoir le domaine économique), cet « autre » désigné est devenu la globalisation économique avec des acteurs tels que les multinationales, le FMI, la Banque Mondiale, la Banque Centrale Européenne ou encore la Commission Européenne, voire les États. Il est néanmoins délicat de prendre au mot ces discours dans lesquels des acteurs locaux se disent placés dans une position d'infériorité hiérarchique impliquant une passivité forcée. D'ailleurs d'autres acteurs locaux (voire parfois les mêmes) affirment également leur capacité d'autonomie et leur capacité à définir par eux-mêmes les conditions et les moyens de l'action publique urbaine. La citation qui suit illustre bien cette ambiguïté du regard parfois porté par les acteurs locaux sur leurs propres capacités d'action. Placés dans un contexte de mondialisation, ils seraient forcés d'accepter une compétition entre villes qui déterminerait en grande partie leurs actions mais leur accorderait aussi une place centrale dans l'architecture des institutions publiques.

« [La] notion de performance rend [...] compte d'un fait que l'on ne peut esquiver : la concurrence toujours plus exacerbée que se livrent les villes et territoires à l'échelle européenne et mondiale pour attirer (et retenir) les entreprises, les emplois, les talents, les actifs, les investisseurs. Après avoir longtemps été une compétition entre les États-nations qui cherchaient à s'imposer par la puissance politique, militaire et économique, il s'agit aujourd'hui d'une compétition qui se joue essentiellement entre les villes. [...] Les villes sont redevenues la richesse des nations et l'épicentre de 'l'économie monde' selon l'expression de Fernand Braudel. [...] Les villes sont donc au cœur des principaux défis. Défis qui dépassent de loin les champs de compétences des maires ou des Présidents de Communautés urbaines que nous sommes. Aucune collectivité n'est en capacité d'y faire face seule. Et ce d'autant plus qu'elles n'ont pas les leviers suffisants pour mener une politique d'ensemble

¹⁶⁶ Cf. Michel CROZIER et Jean-Claude THOENIG, "La régulation des systèmes organisés complexes", *Revue Française de Sociologie*, vol.16, n°1, 1975, pp.3-32.

¹⁶⁷ Cf. *Ibid.*

mettant en cohérence développement économique, social, urbain et qualité de vie. Dans le même temps nos concitoyens nous somment, nous, maires et Présidents de Communautés urbaines, d'être responsables. [...] Responsables de répondre en lieu et place d'un Etat qui peine de plus en plus à apporter des solutions pertinentes et adéquates »¹⁶⁸.

Tantôt les acteurs locaux se déresponsabilisent en soulignant le caractère prédéterminé de leurs actions (ou, dans ce cas précis, plutôt de leur incapacité d'action). Tantôt ils cherchent, au contraire, à affirmer leur autonomie, voire leur place centrale dans les processus décisionnels publics. La citation qui suit suggère même que certains acteurs locaux ont conscience des ambiguïtés des discours qu'ils tiennent concernant leurs propres capacités d'action :

« Ce qu'il faut bien avoir en tête quand on cherche à comprendre pourquoi la communauté urbaine de Lyon s'intéresse autant à la gouvernance, c'est que derrière cet intérêt, on a la logique suivante :... Enfin, disons... Une logique qui peut être tout simplement résumée par le titre d'un ouvrage connu : 'Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs' ! [Rire] Il y a la globalisation économique, les décisions des instances internationales, de l'Europe, voire de l'État... Alors il ne nous reste pas beaucoup de marges de manœuvre après tout ça ! [Rire] Non mais, sérieusement, quelque part c'est un peu ça : la gouvernance nous permet de nous montrer actifs dans des domaines que l'on sait bien, dans le fond, ne pas maîtriser, et dont on est bien content parfois de rappeler qu'on ne les maîtrise pas, d'ailleurs... que ce n'est pas au niveau local que ça se joue ! Et finalement, non seulement la gouvernance nous permet de nous montrer actifs, mais par les partenariats qu'elle engendre, elle nous fait aussi prendre conscience de marges de manœuvre dont nous disposons en réalité et que nous ne soupçonnions pas au départ »¹⁶⁹.

L'idée qu'il existe des relations hiérarchiques entre institutions internationales, européennes, nationales et locales est parfois instrumentalisée par des acteurs publics locaux qui tentent avant tout de se faire reconnaître comme des acteurs de l'action publique à part entière, voire comme des acteurs centraux de l'action publique.

Malgré l'importance du contexte général dans lequel nous observons une augmentation des recours au terme « gouvernance » par certains acteurs locaux lyonnais, des éléments permettant comprendre pourquoi et comment les ces derniers opèrent de tels recourent nous semblent ainsi échapper aux travaux

¹⁶⁸ Intervention de Gérard Collomb, vendredi 20 octobre 2006, 34èmes journées des Communautés urbaines de France, Lyon, Cité Internationale.

¹⁶⁹ Discussions avec l'enquête n°4 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, chargé de mission « INTERACT » de 2001 à 2004. Dans cette citation, il est fait référence à l'ouvrage suivant : François ASCHER, *Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs. Essai sur la société contemporaine*, Paris, Éditions de l'Aube, 2001.

menés dans une perspective hiérarchique. Concrètement, il est en effet difficile de mesurer l'impact (en fin de compte plus supposé que démontrable) de discours et de publications, aussi nombreux soient-ils d'ailleurs, sur le vocabulaire employé par les acteurs locaux, leurs manières de penser l'action publique locale et, enfin, sur leurs manières de réformer cette dernière. En outre, dans nos sources, nous n'avons trouvé aucune référence à des discours ou à des rapports sur la « *gouvernance* » produits par des institutions internationales et européennes¹⁷⁰. Nous n'avons pas non plus noté de mention d'acteurs internationaux ou européens identifiés par les acteurs locaux comme des passeurs de ce terme. Il faut donc quitter cette perspective pour prendre la mesure du travail, réalisé par des acteurs locaux en interaction avec les acteurs nationaux, européens, voire internationaux, pour définir et réformer l'action publique locale. Sauf à considérer que la « *gouvernance* » est simplement un récit universel qui s'autodiffuserait par lui-même, la question du rôle des acteurs locaux (en interaction avec les institutions nationales, européennes et internationales), dans la circulation de la notion de « *gouvernance* », reste entière. En d'autres termes, sauf à considérer la « *gouvernance* » comme une croyance

¹⁷⁰ Nous consacrons également une partie de ce premier chapitre à l'identification de la (ou des) manière(s) dont les recours au terme « *gouvernance* » au niveau national interfèrent avec ceux des acteurs locaux lyonnais. Là encore, une série de rapports et de discours sur la « *gouvernance* » ont été produits au niveau national. La France, à l'image de l'Europe, s'est lancée dans un jeu de positionnements distincts de ceux de la Banque Mondiale. Ses positionnements respecteraient néanmoins eux aussi *in fine* les principales orientations générales fixées par cette institution économique internationale (cf. CASSABALLIAN, HILTZER et SANTIN, "La conditionnalité de l'aide internationale : cas du Togo et du Niger", *op. cit.* et MAPPA (dir.), *Développer par la démocratie ? Injonctions occidentales et exigences planétaires, op. cit.*). Tout comme aux niveaux international et européen, il est malgré tout très délicat d'identifier les éventuels canaux de diffusion empruntés par le terme « *gouvernance* » suite à ces nombreux rapports et discours. Nous pouvons certes mentionner la publication, par le Conseil d'analyse économique, d'un ouvrage tiré d'un colloque organisé avec la Banque Mondiale portant sur la « *gouvernance* », l'équité et les marchés globaux et dirigé par Joseph STIGLITZ et Pierre-Alain MUET, proche de Lionel Jospin, membre de son gouvernement avant 2001, spécialiste de macro-économie et, surtout, nommé vice-président au développement économique de la communauté urbaine de Lyon par Gérard Collomb (*Governance, Equity and Global Markets. The Annual Bank Conference on Development Economics-Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001). Pierre-Alain Muet est, néanmoins, un élu réputé « parachuté » et, surtout, peu investi au sein de la communauté urbaine. Si sa présence à Lyon peut laisser penser qu'il existe des vecteurs de transmission directe entre des discours nationaux (et internationaux dans le cas de l'ouvrage que nous venons de mentionner) et certains acteurs locaux, aucun des acteurs lyonnais rencontrés en entretien n'a fait référence à un éventuel discours de Pierre-Alain Muet concernant la « *gouvernance* », ni à l'ouvrage qu'il a codirigé.

universelle dont les porteurs ne seraient pas identifiables¹⁷¹, la question du contexte et de la nature des interactions entre les institutions internationales, l'Europe, les États et, surtout, les acteurs locaux reste entière en ce qui concerne la circulation de la notion de « *gouvernance* », l'évolution –ou non– des cadres cognitifs de l'action publique locale que celle-ci implique et le type de dispositifs de réforme dont elle entraîne la mise en place –ou non¹⁷². L'existence de relations anciennes entre agglomérations européennes suggère que certains acteurs locaux peuvent être régulièrement eux-mêmes en quête de « *gouvernance* »¹⁷³. Ils se rencontrent en effet dans des réseaux nationaux, européens, voire internationaux d'acteurs locaux pour définir de « *bonnes pratiques* » qu'ils tentent de mettre en œuvre pour réformer leurs moyens d'action et qui, contrairement à ce que l'existence de certains discours et rapports prescriptifs peut inciter à penser à première vue, ne leur sont pas imposées par l'État, l'Europe ou certaines instances internationales *via* des relations de nature hiérarchique.

¹⁷¹ Se contenter de souligner que la « *gouvernance* » est une croyance partagée par tous car ce récit fait écho à des référents universels précisément partagés par tous, interdit de questionner les raisons qui amènent certains groupes d'acteurs à y croire et les raisons pour lesquelles ils choisissent de s'engager dans des dispositifs de réforme de l'action publique locale précisément dits de « *gouvernance* » (cf. Philippe BEZES, "Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997)", *Revue Française de Science Politique*, vol.50, n°2, 2000, pp.307-332).

¹⁷² La question de l'autonomie du « local », bien que ce dernier terme ne nous paraisse pas clairement défini en science politique, est ici posée. Elle est néanmoins davantage posée en termes de capacité des acteurs locaux à se mobiliser et à intervenir dans les politiques publiques étudiées par rapport à l'ensemble des niveaux national, européen et international de régulation sociale, politique et économique que par rapport au seul niveau national ou « *central* » de gouvernement qui intéressait Pierre GRÉMION, cf. GRÉMION, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, *op. cit.* Notre travail est à ce titre plus proche du travail de thèse réalisé par Olivier BORRAZ, cf. BORRAZ, *Gouverner une ville. Besançon 1959-1989*, *op. cit.* Par action publique « locale », nous entendons l'ensemble des interventions publiques portées par des acteurs lyonnais (même si leur mise en œuvre se fait souvent en collaboration avec des acteurs nationaux, voire européens), c'est-à-dire ici avant tout des actions portées par les collectivités locales, les services déconcentrés de l'État et les milieux économiques lyonnais.

¹⁷³ Cf. Gilles PINSON et Antoine VION, "L'internationalisation des villes comme objet d'expertise", *Pôle Sud*, n°13, novembre 2000, pp.85-102, ou encore : Pierre-Yves SAUNIER, "Sketches from the Urban International. Voluntary societies, international organisations and US foundations at the city's bedside 1900-1960", *International Journal for Urban and Regional Research*, vol. 25 (2), juin 2001, pp.380-403.

En 2001, la Commission Européenne édite ainsi un « *livre blanc sur la gouvernance européenne* »¹⁷⁴ et fait surtout de la « *gouvernance* » l'un des axes de ses 5^{ème} et 6^{ème} programmes-cadres de recherche et de développement technologique (PCRD)¹⁷⁵. Néanmoins, l'analyse de la réaction des acteurs lyonnais face à ce 5^{ème} PCRD et à son axe sur la « *gouvernance* », indique que les recours à ce terme par certains acteurs locaux sont le fruit d'interactions nombreuses et anciennes entre agglomérations ainsi qu'entre agglomérations et institutions de l'Union Européenne¹⁷⁶. La mise en place du programme INTERACT précisément financé dans le cadre de ce PCRD, sans représenter le point d'origine des recours à la « *gouvernance* » par des acteurs lyonnais, donne même à voir des acteurs locaux s'appropriant ce récit qu'ils participent à construire. Cette mise en place constitue ainsi un moment propice pour commencer à saisir comment et pourquoi les acteurs locaux recourent à ce terme.

Nous étudions d'abord l'emploi lié des termes « *gouvernance* », « *métropole* » et « *développement économique* » par certains acteurs lyonnais, de manière à définir à partir de quand ces termes apparaissent et dans quel contexte les dispositifs étudiés sont lancés (voir section I). Notre analyse de l'émergence de la « *gouvernance économique métropolitaine* » comme enjeu et comme projet de réforme à Lyon, se poursuit ensuite par un retour sur la mise en place, le déroulement et le fonctionnement du programme INTERACT. Ce retour nous permet d'identifier quel rôle les acteurs locaux (ici notamment en

¹⁷⁴ Bernard CASSEN, « Le piège de la gouvernance », *Le Monde Diplomatique*, juin 2001, p.28. « Ce document contient une série de recommandations sur les moyens de renforcer la démocratie en Europe et d'accroître la légitimité des institutions. Les recommandations principales sont basées sur douze rapports, deux études et des consultations d'acteurs européens, nationaux ou régionaux, des universitaires et des citoyens européens » (présentation officielle tirée du site : http://ec.europa.eu/governance/white_paper/index_fr.htm).

¹⁷⁵ Cf. SIMOULIN, "La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne", *op. cit.*, p.308.

¹⁷⁶ Interactions qui peuvent en partie expliquer les échos que nous avons identifiés ponctuellement entre les définitions de la « *gouvernance* » données par les acteurs au niveau international que l'Europe véhiculerait en grande partie (cf. GAUDIN, *Pourquoi la gouvernance ?*, *op. cit.*, SIMOULIN, "La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne", *op. cit.* et BANÉGAS, "La démocratie est-elle un produit d'importation en Afrique ?", *op. cit.*), et celles données par les acteurs lyonnais que nous avons rencontrés.

interaction avec les institutions européennes) peuvent jouer dans la définition et la transformation de leurs propres cadres cognitifs et de leurs propres pratiques (voir section II).

Nous faisons, ainsi, dans un premier temps, un détour historique puis, dans un deuxième temps, un détour *via* une scène où des acteurs locaux construisent la « *gouvernance économique métropolitaine* ». Il s'agit là de deux manières complémentaires d'analyser le travail de recherche de « *bonnes pratiques* » pour gouverner Lyon dans lequel les acteurs lyonnais se lancent progressivement.

Section I : La « métropolisation », de l'affirmation d'une action publique urbaine à la (re)définition de ses modes d'action

Aujourd'hui, les recours très fréquents au terme « *gouvernance* » vont de paire avec des définitions officielles nombreuses et générales, donc floues, de ce dernier¹⁷⁷. Les acteurs lyonnais, se référant à la littérature existante concernant la « *gouvernance* », reprennent ainsi des définitions très générales : « *La gouvernance est 'la capacité des sociétés humaines à se doter de systèmes de représentation, d'institutions, de processus, de corps sociaux, pour se gérer elles-mêmes dans un mouvement volontaire'* »¹⁷⁸ Ainsi peut-on se demander : « *À quoi sert aujourd'hui la gouvernance ?* »¹⁷⁹. Et suggérer que : « *c'est [...] un moyen qui permet à des gens de pays différents, aux langues différentes, aux références différentes, aux expériences individuelles différentes, de penser qu'ils parlent de la même chose. C'est aussi un moyen pour dire que ce qui se passe actuellement n'est pas identique à ce qui avait lieu hier* »¹⁸⁰. Le manque de clarté des définitions de la « *gouvernance* » semble néanmoins à la fois autoriser des références fréquentes à cette thématique générale et fortement limiter les usages de ce terme. Ainsi les références à cette thématique générale sont-elles en augmentation à Lyon : depuis la fin des années 1990 dans les archives consultées, et depuis 2001 dans

¹⁷⁷ Nombreux sont les auteurs à noter ce manque de clarté à la fois dans la sphère de la recherche et dans la sphère de l'action, cf. par exemple KOOIMAN, *Modern Governance*, SIMOULIN, "La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne", *op. cit.*, p.314 et "La gouvernance : une approche transdisciplinaire", *op. cit.*, p.302.

¹⁷⁸ « *La gouvernance* », *Les cahiers Millénaire* 3, n°9, Dossier de la Mission prospective et stratégie de la communauté urbaine de Lyon, juin 1998, p.2. L'ouvrage suivant est alors cité : Pierre CALAME et André TALMANT, *L'État au cœur. Le mécano de la gouvernance*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997, p.19. Pierre CALAME et André TALMANT sont des ingénieurs des Ponts et Chaussées aujourd'hui membres de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme qui se présentent dans cet ouvrage comme des praticiens de l'administration souhaitant redonner sa place à l'État dans les sociétés contemporaines.

¹⁷⁹ Cette citation, qui concerne la sphère de la recherche, nous semble pouvoir être appliquée également aux usages du terme « *gouvernance* » dans la sphère de l'action, cf. Dominique LORRAIN, "Administrer, gouverner, réguler", *Les annales de la recherche urbaine*, n°80/81, décembre 1998, pp.85-92, p.88. Pierre BOURDIEU note quant à lui que « *la 'gouvernance' est un de ces nombreux néologismes, qui, produits par des think tanks et autres cercles technocratiques et véhiculés par les journalistes et les intellectuels 'branchés', contribuent à la 'mondialisation' du langage et des cerveaux.* », cf. Pierre BOURDIEU, *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Seuil, coll. "Liber", 2000, p.22.

¹⁸⁰ Cf. LORRAIN, *ibid.*

les entretiens réalisés. Malgré tout, si l'on met de côté les occurrences de ce terme du fait de l'appellation officielle d'une des structures de pilotage de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' (le « *comité de gouvernance* »), les acteurs font avant tout un usage métaphorique de la « *gouvernance* ». Les acteurs lyonnais rencontrés emploient même assez rarement ce terme spontanément. Il ne fait donc pas partie de leur langage courant, au sens où ses emplois ne sont pas banalisés.

Dans le cas de Lyon, le terme « *gouvernance* » n'est pas employé partout, ni par tous. Il semble être considéré par la majorité des acteurs qui l'emploient comme relativement technique et complexe¹⁸¹. Lorsqu'ils sont spontanés, les recours au terme « *gouvernance* » sont systématiquement précédés d'une succession d'exemples de situations que l'interviewé cherche à qualifier ou accompagnés d'une tentative de définition, de précision. Même la responsable de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', lorsqu'elle nous présente cette politique, « *oublie* » quelques instants de la caractériser grâce au terme « *gouvernance* » :

« [...] *Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise. Alors qu'est-ce que c'est ? [..., nombreux éléments concernant la mise en place puis le fonctionnement de cette politique] Et, ce que j'ai oublié de vous dire, c'est qu'on est parti sur un principe de gouvernance économique, qui mélange à un moment donné public/privé et qui fait en sorte... C'est quoi la gouvernance ? C'est simplement des gens, à un moment donné, qui se mettent*

¹⁸¹ Cet élément met en lumière, nous semble-t-il, une limite importante d'un ouvrage tel que celui de Jean-Pierre GAUDIN et d'un article tel que celui de Vincent SIMOULIN (cf. GAUDIN, *Pourquoi la gouvernance ?*, *op. cit.* et SIMOULIN, "La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne", *op. cit.*). Si ceux-ci fournissent des pistes d'analyse relativement stimulantes des recours au terme « *gouvernance* » effectués par certains acteurs, ils ne les appuient pas explicitement sur un travail de terrain. À un « *effet du lampadaire* » (qui conduit le chercheur à étudier uniquement ce qui est bien balisé, donc éclairé) et un « *effet d'analyse* » (qui conduit le chercheur à appliquer une méthode comme il mettrait des lunettes ayant une forme spécifique et ne l'autorisant à voir que certaines choses) que mentionne Jean-Pierre GAUDIN (précisément dans cet ouvrage), peut ainsi être ajouté un « *effet d'écran* » qui conduit le chercheur, influencé par des travaux relevant plus de la somme d'intuitions que d'une méticuleuse administration de la preuve appuyée sur un matériau de première main identifiable, à prendre des propositions générales stimulantes pour argent comptant et à les plaquer sur son propre matériau. Si les références aux travaux de Jean-Pierre GAUDIN et de Vincent SIMOULIN demeurent nombreuses dans ce chapitre, c'est ainsi parce que les propositions qu'ils formulent font globalement écho à ce que nous pouvons constater à Lyon. Néanmoins, ces propositions manquent parfois de précision et nous ont, au cours de notre recherche, parfois induite en erreur en nous incitant à croire par exemple que tout le monde à Lyon employait en permanence le terme « *gouvernance* ». Cette erreur s'est révélée bien plus handicapante qu'un simple manque de précision dans l'analyse du matériau puisqu'elle nous empêchait de concevoir que les usages de ce terme, loin d'être anodins, pouvaient être de l'ordre du recours, par certains acteurs, à un outil discursif spécifique dont ils pouvaient attendre des effets eux aussi spécifiques.

autour d'une table, avec des intérêts pas forcément convergents, et qui se disent : 'Comment est-ce qu'on met en œuvre des projets ? Comment est-ce qu'on les copilote ? Comment est-ce qu'on les cogère pour arriver à une meilleure lisibilité du tissu, à une meilleure compétitivité du tissu, à un meilleur service rendu aux entreprises du territoire ?'. C'est ça la gouvernance économique métropolitaine »¹⁸².

Certains acteurs parlent de « gouvernance », sans systématiquement employer ce terme. Ils font alors, de manière quasi-systématique, référence à une évolution considérée comme positive du « politique » : les élus et les agents des institutions publiques ne prendraient plus les décisions seuls mais en coopérant avec des acteurs privés de plus en plus nombreux¹⁸³. Certains acteurs lyonnais affirment malgré tout avoir adopté une « gouvernance » qu'ils considèrent à la fois comme un langage technique et comme une technique de langage. Il s'agirait à la fois d'une manière de décrire les évolutions de l'action publique locale contemporaine et d'une manière de parler, de communiquer ou encore d'échanger :

« [La politique 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'] propage une idée de collaboration, d'enthousiasme, de recherche de consensus plutôt que de bagarre, parce qu'on en a besoin. Elle permet de faire des économies d'échelle. Elle produit du langage commun et ça, c'est très important en termes de communication et de marketing. [...] ça me permet de mettre ensemble les différentes unités de production [du territoire] et de leur dire : 'Attendez, on parle comme ça, hein ! On ne parle pas dans tous les sens, chacun de son côté !' »¹⁸⁴.

À Lyon, l'articulation des termes « gouvernance », « développement économique » et « métropole » s'accompagne, en outre, d'une volonté affichée d'adapter les modes d'action publics locaux aux évolutions du système productif lyonnais¹⁸⁵. Cette volonté se traduit par la mise en place de dispositifs de réforme de l'action publique locale avant tout articulés aux politiques

¹⁸² Entretien avec l'enquêté n°2 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, chargé de mission « Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise » depuis 2004.

¹⁸³ Sans expliciter d'ailleurs les liens –ou non– entre cette acception de la « gouvernance » et celle appliquée pour l'aide aux pays en voie de développement de la France, de l'Union Européenne et de la Banque Mondiale depuis les années 1990.

¹⁸⁴ Entretien avec l'enquêté n°8 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, directeur de service depuis 1998.

¹⁸⁵ Dans un contexte où le « développement économique » devient prioritaire à partir des années 1980, à Lyon comme dans de nombreuses villes françaises : cf. notamment LE GALÈS, *Politique urbaine et développement local, Une comparaison franco-britannique* et Gilles PINSON, "Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes", *Revue Française de Science Politique*, vol.56, n°4, août 2006, pp.619-651 (voir Chapitre II).

économiques intercommunales. La « *gouvernance économique métropolitaine* » est alors étroitement associée à l'idée d'une action publique, efficace notamment grâce à ses interventions dans le domaine économique, et dite « *ouverte* » ou fondée sur des coopérations nombreuses entre des acteurs publics, d'une part (c'est-à-dire concrètement des élus et des agents de la communauté urbaine) et des acteurs privés, d'autre part (c'est-à-dire concrètement des chefs d'entreprise ou leurs représentants)¹⁸⁶. Un effort de mise en perspective historique s'impose de manière à présenter le contexte dans lequel se développe ce cadre cognitif de l'action publique urbaine et dans lequel les dispositifs que nous étudions sont mis en place. Cet effort de mise en perspective historique permet d'observer un travail d'articulation d'objectifs anciens (de structuration, d'autonomisation et d'intervention des acteurs locaux), qui s'opère à une période de large remise en cause des interventions étatiques appuyée sur les évolutions et les résultats de l'économie lyonnaise.

1/ Une ambition locale récente ?

Depuis la fin des années 1990, de nombreux acteurs lyonnais : des élus et des agents communautaires ainsi que des chefs d'entreprise et leurs représentants officiels, évoquent fréquemment les thématiques de la « *gouvernance* », du « *développement économique* » et de la « *métropolisation* » qu'ils lient étroitement. Ces trois thématiques sont anciennes. Mais acteurs locaux, qui sont pourtant parfois à l'initiative de leur émergence, s'en saisissent très progressivement. En outre, avant les années 1990, ces acteurs locaux ne les lient pas les unes aux autres. Le caractère innovant de discours qui conduisent à la mise en place de dispositifs de réforme demeure en partie inventé¹⁸⁷. Leurs

¹⁸⁶ Nous reviendrons (dans le Chapitre II ainsi que dans la Partie II de ce travail) sur la manière selon laquelle s'opèrent les glissements des « acteurs publics » aux élus et agents de la communauté urbaine de Lyon, d'une part, et des « acteurs privés » aux chefs d'entreprise et leurs représentants, d'autre part.

¹⁸⁷ Cf. Eric HOBBSBAWM et Terence RANGER, *The invention of tradition*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993 : ces deux auteurs montrent que les origines des traditions sont construites et même inventées pour donner du sens à ces cérémonies. Ici, nous n'analysons pas

origines sont bien plus anciennes que ceux qui les tiennent ne le laissent généralement entendre.

a / Les recours des acteurs lyonnais à l'expression « gouvernance économique métropolitaine »

Dans les archives

Une première appréhension globale des archives de la communauté urbaine de Lyon, révèle que le terme « *gouvernance* » émerge à la fin des années 1990 alors même que celui de « *métropole* » connaît un regain d'utilisation¹⁸⁸. Les emplois du terme « *gouvernance* » sont alors de plus en plus fréquents, tout particulièrement dans le domaine du « *développement économique* ». Ce terme sert notamment à qualifier officiellement les dispositifs d'action intercommunaux dans un domaine (transféré en 1992) encore en cours de définition¹⁸⁹. D'après les archives de la communauté urbaine et de l'agence d'urbanisme de Lyon, au milieu des années 1990, la structure intercommunale entend d'ores et déjà produire des « *plan[s] d'action sur des bases consensuelles avec une logique de coordination* »¹⁹⁰. Ce n'est pourtant qu'à la toute fin des années 1990, que le recours au terme « *gouvernance* » permet aux élus et aux agents de la communauté urbaine de labelliser ce mode d'action intercommunal, présenté comme spécifique car fondé sur une « *activité de maïeutique* »¹⁹¹ ou, en d'autres

des discours sur la tradition mais des discours sur l'innovation. Pourtant, ces deux types de discours semblent s'appuyer sur un même procédé de reconstruction historique.

¹⁸⁸ Le terme « *métropole* » est employé par certains acteurs locaux dès les années 1920 en France, cf. PAYRE, *À la recherche de la 'science communale'. Les 'mondes' de la réforme municipale dans la France de la première moitié du vingtième siècle*, op. cit. (le terme « *métropolisation* », quant à lui, n'existe toujours pas officiellement, cf. *Le Littré*, 2006).

¹⁸⁹ Les archives de la communauté urbaine de Lyon permettent de repérer le travail de définition de ce domaine d'action intercommunal en amont et en aval de la promulgation de la loi ATR de 1992 qui instaure son transfert des communes aux communautés urbaines (nous y reviendrons).

¹⁹⁰ ACU 1650 W 014, carton intitulé : *Groupe prospectif sur le développement économique lyonnais 1994/1995* et ACU 1650 W 015, carton intitulé : *Groupe prospectif sur le développement économique lyonnais 1995*.

¹⁹¹ Expression utilisée par deux chercheurs, cf. David GUÉRANGER et Bernard JOUVE, "De l'urbanisme à la maïeutique : permanence et recomposition des politiques urbaines à Lyon", dans Bernard JOUVE et Christian LEFÈVRE (dir.), *Horizons métropolitains*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2004, pp.209-240.

termes, une activité d'animation de groupes d'acteurs publics et privés. Si le vocabulaire se modifie à la fin des années 1990, la volonté de placer la communauté urbaine au sein de configurations d'acteurs identifiés comme intervenant dans le domaine économique est ainsi ancienne. En 1994, par exemple, le « *Groupe prospectif sur le développement économique* » mis en place est encore dit « *représentatif* ». Il réunit des membres du conseil régional, de la CCIL, du GIL et quelques dirigeants d'entreprises de l'époque (*Renault, Jet Service, etc.*)¹⁹². Sa coordination est assurée par la communauté urbaine qui envoie toutes les invitations, gère les relations avec le cabinet privé chargé de l'organisation des séances de travail, etc. Cette dernière est déjà au centre des relations entre acteurs dits « *principaux* » du développement économique local¹⁹³. Ce n'est malgré tout qu'à partir de 1999 que le terme « *gouvernance* » apparaît dans les documents officiels de la communauté urbaine de Lyon dans le cadre de projets qu'elle lance et pilote (directement ou *via* l'agence d'urbanisme). S'il est fréquent de croiser ce terme dans les archives les plus contemporaines de la communauté urbaine de Lyon, il ne semble pas pour autant appartenir au vocabulaire courant puisqu'il demeure utilisé, soit pour qualifier officiellement une démarche, soit lors de séances de travail visant à le définir. Le terme « *métropole* » apparaît quant à lui pour qualifier Lyon lorsqu'il est question de compétition entre agglomérations européennes, et ce dans l'ensemble des archives consultées¹⁹⁴. Le terme « *développement économique* », enfin, semble progressivement remplacer l'expression « *activités économiques* », notamment à partir du milieu des années 1990 c'est-à-dire une fois cette compétence transférée légalement des communes aux communautés urbaines¹⁹⁵.

¹⁹² ACU 1650 W 014 et ACU 1650 W 015.

¹⁹³ *Idem.*

¹⁹⁴ ACU, carton 1796 W 004, compte rendu de la commission mixte urbanisme et activités économiques, industrielles et commerciales du 4 décembre 1979 consacrée au « *Dossier industriel* » au cours de laquelle l'état de l'économie de la « *métropole d'équilibre* » lyonnaise est débattu de manière à définir les actions à mettre en œuvre pour améliorer sa compétitivité européenne et même mondiale (voir Chapitre IV).

¹⁹⁵ Ce terme « *développement* » est positivement connoté. Il véhicule même une « *idéologie du progrès* » (cf. LE GALÈS, *Politique urbaine et développement local, Une comparaison franco-*

En entretiens

Une première appréhension quantitative des entretiens réalisés depuis 2001, révèle quant à elle que les acteurs locaux rencontrés emploient désormais le terme « *gouvernance* », à des fréquences, avec des significations, et selon des modes d'articulation variables (avec les termes « *métropole* » et « *développement économique* »), fonction de leurs positions et trajectoires¹⁹⁶. Le terme « *gouvernance* » est utilisé au moins une fois dans presque tous nos entretiens pour désigner l'un des dispositifs étudiés dans cette recherche (notamment en référence au « *groupe de gouvernance* » de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'). Il est également utilisé spontanément par huit personnes de la communauté urbaine et quatre chefs d'entreprise ou représentants des chefs d'entreprise lyonnais. Élus et membres d'autres institutions publiques ne l'emploient pas spontanément. Au sein de la communauté urbaine, les personnes qui l'emploient le plus travaillent à la DAEI, voire sont responsables de la politique 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'. Parmi les entretiens réalisés auprès de chefs d'entreprise et de leurs représentants, les occurrences sont moins nombreuses et sont le fait d'institutionnels : notamment des personnes travaillant ou ayant travaillé à la CCIL. Le terme « *métropole* » est employé indifféremment par ces groupes d'acteurs qui semblent tous le considérer comme davantage spécialisé, voire connoté, que le terme « *agglomération* » qui apparaît nettement plus fréquemment. L'expression « *développement économique* », enfin, est très fréquemment employée par l'ensemble de ces acteurs locaux. En ce qui concerne les chefs d'entreprise, ils emploient cette dernière expression avant tout de manière négative pour souligner l'absence de « *véritable* » politique de « *développement économique* », voire pour dénoncer un système de taxes publiques considéré comme un frein important au « *développement économique* ».

britannique, op. cit. : selon cet auteur, cette « *idéologie du progrès* » serait en outre « *au service des élites au pouvoir* »).

¹⁹⁶ Pour obtenir cette première appréhension globale, nous avons analysé les entretiens que nous avons réalisés auprès d'un panel de 70 personnes rencontrées (c'est-à-dire près de 1300 pages d'entretiens retranscrits). Sur ces 70 personnes, 33 sont des chefs d'entreprise ou des représentants des chefs d'entreprise lyonnais, 29 travaillent ou ont travaillé pour la communauté urbaine ou pour l'agence d'urbanisme de Lyon, 4 sont des élus locaux et 4

Seuls les représentants locaux de ces chefs d'entreprise emploient ponctuellement cette expression en référence au dispositif 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'.

Les termes « *gouvernance* », « *développement économique* » et « *métropole* » sont associés par ces acteurs lyonnais et, ce, notamment depuis la fin des années 1990¹⁹⁷. Ils soulignent ainsi leur volonté de faire de Lyon une « *métropole* », dynamique en termes de « *développement économique* », grâce à de « *bonnes pratiques de gouvernance* ». Or tout au long du XXème siècle, des discours sur la « *métropolisation* », le « *développement économique* » puis les « *bonnes pratiques* » d'action publique au niveau local, sont alternativement portés par des acteurs locaux et par des agents de l'État. Revenir sur l'articulation progressive de ces termes par les acteurs locaux, c'est dès lors analyser comment ils sont amenés à faire du neuf avec du vieux.

b / La « métropolisation » : une ambition ancienne

Certains auteurs affirment que le terme de « *métropole* » est tombé en désuétude en France, pour ne revenir sur le devant de la scène que dans les années 1990 après la décentralisation, l'europanisation et la globalisation économique¹⁹⁸. Les recours nombreux à ce terme par les acteurs lyonnais n'ont ainsi rien d'original. Ils pourraient être le simple reflet d'évolutions récentes et nationales. Pourtant, les archives de la communauté urbaine que nous avons consultées, et dans lesquelles nous avons trouvé des traces de ce terme, datent pour les plus anciennes de 1979 (cf. *Supra*). Ce premier constat incite à se demander s'il existe des traces encore antérieures d'usages de ce terme par des

appartiennent à d'autres institutions publiques locales telles que la région Rhône-Alpes ou la Ville de Lyon.

¹⁹⁷ Le recours progressif à la notion de « *gouvernance* » s'accompagne également d'un recours à la notion de « *projet* » (cf. Gilles PINSON, *Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*, Thèse de science politique, Rennes, IEP de Rennes Université de Rennes I, novembre 2002).

¹⁹⁸ Cf. Nicolas BUÉ, Fabien DESAGE et Laurent MATEJKO, "La 'métropole' n'est-elle qu'un mot ? Retour critique sur un 'lieu commun'", dans Bernard DOLEZ et Didier PARIS (dir.), *Métropoles en construction*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp.71-93.

acteurs lyonnais. Dès 1967, paraît ainsi un ouvrage intitulé *Lyon métropole*¹⁹⁹. Ce dernier est publié pendant une période de réforme des collectivités locales initiée par l'État, qui vise la création de communautés urbaines autour des « métropoles d'équilibre »²⁰⁰. Ce second constat incite à se demander si cet usage du terme « métropole » par des acteurs lyonnais en 1967 est le signe de la capacité de l'État à imposer de nouvelles problématiques aux acteurs locaux. En d'autres termes, le recours à une thématique de la « métropolisation » par les agglomérations, dont Lyon, date-t-il de cette période et résulte-t-il alors d'une réflexion au contenu identifiable menée par les agents de l'État central ?

Nous montrons ici que l'ambition de faire de Lyon une « métropole » est en réalité très ancienne. Elle est, en outre, alternativement portée par des acteurs locaux et par des agents de l'État. Cela nous amène, dans un second temps, à nous pencher sur le mandat de Michel Noir durant lequel l'ambition « métropolitaine » lyonnaise est très clairement affichée par le maire de cette ville et articulée à une ambition de « développement économique » ainsi qu'à une ambition de réforme des modes de gouvernement locaux (même si ces modes de gouvernement réformés ne sont alors pas encore appelés « gouvernance »).

Quand ambitions nationales et locales se font écho

Contrairement à ce que les récits de certains acteurs incitent à croire, les discours sur la « métropolisation » existent en France au moins depuis les années 1920²⁰¹. Dès cette époque, ils véhiculent une série d'interrogations sur l'existence de modes spécifiques de gouvernement des grandes agglomérations et sur leurs rôles eux aussi spécifiques dans l'organisation du social²⁰². Ils

¹⁹⁹ *Lyon métropole*, ouvrage publié par l'AICA (Association industrielle, commerciale et agricole) de Lyon et de la Région, Lyon, Audin et Lescuyer, décembre 1967.

²⁰⁰ Projet de loi voté le 19 décembre 1966 relatif à la création des communautés urbaines, dont l'article 3 impose la création de communautés urbaines dans quatre agglomérations : Bordeaux, Lyon, Lille et Strasbourg.

²⁰¹ Alors que nombre de nos interlocuteurs ont souligné la dimension novatrice de la thématique de la « métropolisation », un travail de mise en perspective historique montre que cette thématique est en réalité développée par certaines agglomérations, notamment américaines, dès la fin du XIX^{ème} siècle et qu'elle se transmet *via* des réseaux aux agglomérations européennes, cf. PAYRE, *À la recherche de la 'science communale'. Les 'mondes' de la réforme municipale dans la France de la première moitié du vingtième siècle*, op. cit.

²⁰² Cf. *Ibid.*

visent, avant tout, à favoriser l'acquisition par les acteurs locaux de nouvelles connaissances concernant le domaine de l'urbain²⁰³. Dès 1913, l'Union Internationale des Villes entend défendre l'autonomie de ces dernières et soutenir leur interventionnisme²⁰⁴. Ces réseaux d'agglomérations se multiplient tout au long du XXème siècle²⁰⁵. Après la seconde guerre mondiale, néanmoins, l'expansion des domaines pris en charge par l'État-providence met à mal la volonté des agglomérations de ces réseaux de prendre en charge les problèmes liés à l'urbain²⁰⁶.

À partir du milieu des années 1960 s'ouvre une période de réforme étatique des collectivités locales fondée sur le constat d'un développement déséquilibré du territoire français focalisé sur Paris. En 1964, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) désigne huit « métropoles » d'équilibre susceptibles de faire contrepoids face à Paris²⁰⁷. Autour de cinq d'entre elles²⁰⁸ sont créés, en 1966, des Organismes régionaux d'études d'aires métropolitaines (ORÉAM) pour aménager le territoire d'une manière décentralisée. En 1966, la loi relative aux communautés urbaines crée cet échelon institutionnel dans des zones de forte densité démographique pour permettre une mutualisation de la gestion des problèmes urbains. Elle rentre en application, à Lyon, le 1^{er} janvier 1969. Cette période de réforme est perçue par

²⁰³ Cf. Antoine VION, *La constitution des enjeux internationaux dans le gouvernement des villes françaises (1947-1995)*, Thèse pour le doctorat de science politique, Rennes, Université de Rennes I, 2001.

²⁰⁴ Cf. Pierre-Yves SAUNIER, "La toile municipale aux XIXème et XXème siècles : un panorama transnational vu d'Europe", *Revue d'histoire urbaine*, vol.34, n°2, printemps 2006, pp.163-176 et Pierre-Yves SAUNIER, "Changing the City : urban international information and the Lyon municipality. 1900-1940", *Planning Perspectives*, n°14, 1999, pp.19-48.

²⁰⁵ Cf. VION, *La constitution des enjeux internationaux dans le gouvernement des villes françaises (1947-1995)*, *op. cit.*

²⁰⁶ Après 1945, dans un contexte où les domaines d'intervention de l'État-providence s'élargissent et se multiplient, la volonté des communes de voir les leurs faire de même est moins entendue et du coup aussi moins prononcée (cf. SAUNIER, "La toile municipale aux XIXème et XXème siècles : un panorama transnational vu d'Europe", *op. cit.*). Les communes urbaines semblent être plus ou moins conquérantes selon les périodes observées, l'étape du soutien apporté par l'Union Européenne évoquée dans la seconde section de ce chapitre correspondant alors à une période de regain de dynamisme des communes urbaines.

²⁰⁷ Il s'agit de Lille-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz-Thionville, Strasbourg, Lyon-Saint-Étienne-Grenoble, Marseille-Aix-en-Provence-Delta du Rhône, Toulouse, Bordeaux et Nantes-Saint-Nazaire.

les acteurs locaux, et souvent analysée par les chercheurs, comme une période d'imposition par l'État de nouvelles problématiques aux acteurs locaux, dans un contexte où « *le centre pense la périphérie* »²⁰⁹. Une étude détaillée du contexte de production de ces réformes, à partir du cas lillois, a néanmoins permis de montrer que si les communautés urbaines de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg sont effectivement créées contre la volonté de leurs élus locaux, le projet de loi adopté le 19 décembre 1966 n'en est pas moins le fruit d'un long travail législatif au cours duquel négociations et compromis ont conduit à écarter les points les plus réformateurs de ce projet d'ailleurs ensuite traduit et largement approprié par les acteurs locaux²¹⁰.

Parallèlement, toujours dès la fin des années 1960, certains acteurs locaux pensent que la « *métropolisation* » est nécessaire pour favoriser le « *développement économique* » des villes françaises dans le cadre d'une compétition non seulement nationale mais aussi européenne. On retrouve ainsi les deux cadres (national et européen) couplés et articulés dans l'ouvrage intitulé *Lyon métropole* de 1967 écrit par des acteurs locaux :

« *Section II/1 : Métropole économique européenne [...] Jusqu'à la fin du XIXème siècle, la métropole lyonnaise s'arrête aux limites de la ville, d'autant que celle-ci a absorbé successivement les communes indépendantes de sa périphérie : La Guillotière, la Croix-Rousse et Vaise. Cependant, aucune sanction administrative n'est encore venue assurer une véritable communauté. Débordant ses limites artificielles et rayonnant bien au-delà, Lyon a*

²⁰⁸ C'est-à-dire Lille-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz-Thionville, Lyon-Saint-Étienne-Grenoble, Marseille-Aix-en-Provence-Delta du Rhône et Nantes-Saint-Nazaire (cf. Jeanine COHEN, "Des réseaux urbains à la dynamique de l'espace français", *Strates*, n°Hors-série, 2002).

²⁰⁹ Cf. Bernard JOUVE, "Planification territoriale, dynamique métropolitaine et innovation institutionnelle : la région urbaine de Lyon", *Politiques et management public*, vol.16, n°1, 1998, pp.61-79, p.67 mais aussi, sur ce même thème (toujours à partir du cas de Lyon) : Jean LOJKINE, *La politique urbaine dans la région lyonnaise. 1945-1972*, Paris, Mouton, 1974 ainsi que BEN MABROUK, *Le pouvoir d'agglomération en France : Logiques d'émergence et modes de fonctionnement du gouvernement métropolitain (1964-2001)*, *op. cit.* et, enfin, à partir du cas de Bordeaux : Claude SORBETS, "Le pouvoir d'agglomération en France : projections centrales et écran local", dans Albert MABILEAU (dir.), *Les pouvoirs locaux à l'heure de la décentralisation*, Paris, Pédone, 1983, pp.57-77.

²¹⁰ C'est ce que montre Fabien DESAGE dans le premier chapitre de sa thèse intitulé « *L'imposition d'une réforme de compromis* », cf. DESAGE, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, *op. cit.*, pp.66/67 (notre pagination). Sur ce travail d'appropriation de différentes réformes intercommunales, cf. aussi BEN MABROUK, *ibid.* et David GUÉRANGER, *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001). Éléments pour une analyse néo-institutionnaliste des dynamiques intercommunales*, Thèse pour l'obtention du doctorat de science politique, Grenoble, IEP de Grenoble Université Pierre Mendès-France Grenoble I, juin 2003.

désormais associé son destin à celui de Saint-Étienne, hier encore sa rivale, pour constituer la première métropole française susceptible d'équilibrer le développement parisien »²¹¹.

À Lyon, se diffuse donc l'idée d'intégrer une compétition économique nationale et européenne entre villes grâce à la coopération entre acteurs locaux, et ce au moment précis de la mise en place des communautés urbaines. Si cet objectif de « *développement économique* » des communautés urbaines a ensuite officiellement été écarté jusqu'en 1992 (les communautés urbaines étant invitées à se focaliser sur des objectifs de gestion des services urbains et d'aménagement urbain, cf. *Infra*), il avait été mentionné comme argument justifiant la mise en place de ces structures au milieu des années 1960²¹².

En 1970, l'ORÉAM de Lyon publie, en outre, un schéma d'aménagement de la « *métropole* » Lyon/Saint-Étienne/Grenoble qui identifie trois aires urbaines autour de ces agglomérations. Selon ce schéma, la « *métropolisation* » de Lyon devrait dépasser largement le territoire de la structure intercommunale nouvellement instituée pour correspondre à celui d'une Région Urbaine de Lyon (RUL) mise en place en 1974. En 1991, la RUL²¹³ devient d'ailleurs un lieu de concertation entre la communauté urbaine, les départements du Rhône, de la Loire, de l'Ain et de l'Isère et l'État. Or les ORÉAM ont été créés par l'État et sont une émanation du ministère de l'équipement²¹⁴. La RUL peut ainsi être considérée comme une tentative de création d'un nouveau territoire « *métropolitain* » par l'État. Néanmoins, l'ORÉAM de Lyon fonctionne sur des bases relativement autonomes, notamment liées aux caractéristiques de son personnel. Constitué d'universitaires, recrutés localement et disposant d'une expertise alors rare en sciences sociales (notamment en économie), ce dernier se

²¹¹ *Lyon métropole, op.cit.*, p.31.

²¹² Cf. Fabrice BARDET et Bernard JOUVE, "Entreprise politique et territoire à Lyon", *Sociologie du travail*, n°41, 1999, pp.41-61, DESAGE, *ibid.* et SORBETS, "Le pouvoir d'agglomération en France : projections centrales et écran local", *op. cit.*

²¹³ Structure qui relève de l'exception lyonnaise, cf. JOUVE, "Planification territoriale, dynamique métropolitaine et innovation institutionnelle : la région urbaine de Lyon", *op. cit.* et Bernard BOUREILLE et Nicole COMMERÇON, "La Région urbaine de Lyon : une nouvelle instance de 'gouvernance' territoriale ?", *Revue de Géographie de Lyon*, vol.73, n°2, 1998, pp.143-149.

²¹⁴ Pour les éléments concernant la RUL qui suivent, cf. JOUVE, "Planification territoriale, dynamique métropolitaine et innovation institutionnelle : la région urbaine de Lyon", *op. cit.*

trouve en effet en opposition avec les administrations centrales de l'époque²¹⁵. D'ailleurs son schéma d'aménagement de 1970 reprend, sans le reconnaître officiellement, la proposition de création d'un territoire de coopération institutionnelle présente dans le Plan d'aménagement et d'organisation générale (PADOG) de Lyon construit entre 1958 et 1962 sur l'initiative d'acteurs locaux²¹⁶. Dans les années 1970, la DATAR prolonge certaines des réflexions qui ont émergé au sein de l'ORÉAM et les généralise à l'échelle nationale. Elle propose à son tour, à un niveau national cette fois, de favoriser l'intégration européenne des agglomérations de province les plus importantes²¹⁷ en y développant une « métropolisation » et une « gouvernance »²¹⁸. Tout au long des années 1970 et 1980, de nombreux acteurs locaux se montrent néanmoins réticents face à une RUL qu'ils continuent à percevoir comme une création institutionnelle imposée par l'État²¹⁹.

Les ambitions nationales et locales concernant la « métropolisation » se font écho. En fonction des périodes étudiées, acteurs étatiques et locaux se montrent plus ou moins ambitieux. Ce sont les interactions entre ces groupes d'acteurs qui favorisent les transformations des cadres cognitifs de l'action publique urbaine. Les acteurs locaux sont, en outre, régulièrement à l'initiative de ces transformations. À la fin des années 1980, le maire de Lyon et président de la communauté urbaine Michel Noir s'approprie d'ailleurs ce thème de la

²¹⁵ Entretiens avec l'enquêté n°9 : un agent de la CCIL, directeur du service économique et cf. Fabrice BARDET (dir.), "Institution des expertises urbaines dans la construction de l'action publique. Retour sur la métamorphose urbaine lyonnaise depuis les années 1960", *Rapport pour le PUCA*, Lyon, septembre 2005.

²¹⁶ Comme le relate un architecte local ayant pris part à cette construction dans l'ouvrage suivant : Agnès DALLY-MARTIN et Charles DELFANTE, *100 ans d'urbanisme à Lyon*, Lyon, LUGC, 1994.

²¹⁷ Il faut ainsi préciser qu'au milieu des années 1960, les agents de l'État ne pensent pas les « métropoles d'équilibre » comme de potentielles « métropoles » européennes. C'est en 1974 qu'ils opèrent un glissement du cadre national de la compétition économique, au cadre européen. En parallèle à ce glissement, ils focalisent les projets de « métropolisation » sur un nombre de plus en plus réduit d'agglomérations, à savoir uniquement Lille, Lyon et Marseille (cf. Bernard JOUVE, "Planification territoriale, dynamique métropolitaine et innovation institutionnelle : la région urbaine de Lyon", *op. cit.*).

²¹⁸ Cf. *Ibid.* et BOUREILLE et COMMERÇON, "La Région urbaine de Lyon : une nouvelle instance de 'gouvernance' territoriale ?", *op. cit.*

²¹⁹ Entretiens avec l'enquêté n°9 : un agent de la CCIL, directeur du service économique.

« métropolisation » qu'il articule très étroitement à un objectif de « développement économique » et à une nécessaire réforme des modes d'action publique locaux.

Le mandat de Michel Noir : une période de transition

Le mandat de Michel Noir se caractérise néanmoins davantage pour une série d'annonces de réforme que par les mise en place de dispositifs concrets de réforme. Certes, dès son élection, Michel Noir lance une vaste réorganisation de la communauté urbaine²²⁰. L'organigramme de cette structure est revu : les services assurant sa direction générale en association étroite avec son président sont augmentés (Michel Noir se dote notamment d'un cabinet communautaire) et les services traditionnels sont organisés en directions spécialisées dans les compétences de la communauté urbaine : « eau », « propreté », « voirie », « foncier », « développement urbain » et, progressivement, « développement économique »²²¹. Michel Noir lance également un programme de formation au management porté par le secrétaire général des services de l'époque. Les élus et les agents de la communauté urbaine présents dans la structure à cette période, ont été marqués par cette réorganisation et lui accordent beaucoup d'importance en tant que moteur des transformations de leurs méthodes de travail, comme le suggère l'extrait d'entretien suivant :

« Le plan de formation [...] au management [...] avait pour but de modifier les pratiques managériales d'un point de vue culturel, notamment à travers la conduite de projet, la gestion du temps, la conduite d'entretiens d'appréciation... Ça je crois que ça a profondément modifié la façon dont les gens se pensaient au travail. [..., C] est ce qui a permis de passer [...] à une logique de projets. On va dire que de la logique de planification, on a pu passer à une logique d'animation. [...] La fin en soi de [la logique de planification], c'est de structurer, de créer un squelette, une armature. Pour moi, la logique de [projets], c'est de mettre les muscles autour. Donc en fait, la logique de planification c'est le squelette, la logique de projet qu'a suivie la DGDU [Délégation générale au développement urbain] dans les années 90 avec l'habitat, avec la mission écologie... je dirais que ce sont les muscles qui tiennent l'ossature. Et la logique de développement où on se dit : comment on va créer de

²²⁰ ACU 1313 W 001, carton intitulé : Démarche de modernisation Michel Noir 1989, ACU 1313 W 002, carton intitulé : Démarche de modernisation Michel Noir 1989, et ACU 1313 W 004, carton intitulé : Plan d'actions de progrès 1990.

²²¹ ACU, Pochette intitulée : « Organigrammes communautaires, 1969-2003 » (certains de ces organigrammes sont présentés dans le second volume d'annexes de ce travail). Si l'organigramme de la structure intercommunale est très régulièrement modifié (certaines modifications de trop courte durée n'apparaissant même pas dans les documents archivés d'après les responsables du service d'archives de la communauté urbaine), la période du début de mandat de Michel Noir se caractérise par des modifications très importantes.

la richesse sur un territoire ? Je dirais que c'est la chair ! [...] Au niveau de la méthode de travail, c'est foncièrement différent, dans le sens où la logique de projet fonctionne avec du « hard », avec du dur, malgré tout, dans un projet d'urbanisme, ça se traduit par des constructions, des marques sur le territoire... On met sa trace de façon visible et tangible. C'est une logique de sculpteur. Dans la logique de développement, on est plutôt sur le soft. La marque sur le territoire ne se fait pas du tout de la même façon. Elle ne peut pas s'évaluer en termes de constructions. Elle ne peut s'évaluer que par la moindre gestion de conflits. C'est donc de l'immatériel. La seule évaluation c'est celle du nombre de conflits et de partenariats. En fait, c'est une logique de l'humilité, la logique de développement. On accepte d'être un élément qui va contribuer à, mais on n'est pas l'élément générateur de... On est plus de la musique que de la structure. On permet aux pensées de s'élever »²²².

Michel Noir est souvent considéré comme un modèle de « maire entrepreneur » qui permet de souligner que « la rhétorique économique s'est (...) considérablement développée jusqu'à faire de la raison économique l'un des modes de légitimation privilégié des grands élus des agglomérations urbaines »²²³. De fait, cet élu a largement communiqué pendant sa campagne et tout au long de son mandat sur sa capacité à organiser l'internationalisation de Lyon grâce au « développement économique » de cette agglomération (voir Chapitre II). Malgré tout, la réorganisation opérée par Michel Noir au début de son mandat concerne avant tout l'organisation et le fonctionnement de la communauté urbaine en interne. Parallèlement, il développe en outre une stratégie de conquête institutionnelle, dans laquelle la communauté urbaine n'est qu'un instrument pour constituer un fief politique personnel²²⁴. Enfin, les structures devant permettre la mise en place de politiques de « développement économique » par la communauté urbaine ne se mettent que très progressivement en place²²⁵. Le mandat de Michel Noir, perçu par de nombreux élus et agents comme une

²²² Le début de cette citation a été modifié car la personne interviewée a mélangé les différentes logiques dans sa présentation initiale. Cette confusion révèle la construction avant tout intellectuelle que représentent ces différentes catégories : « Pour moi, la logique de projet ou de planification... On est sur une logique où on... La fin en soi de cette logique-là, c'est de structurer, de créer un squelette, une armature. Pour moi, la logique de développement, c'est de mettre les muscles autour. Donc en fait, la logique de planification c'est le squelette, la logique de projets qu'a suivie le DGDU dans les années 90 avec l'habitat, avec la mission écologie... je dirais que ce sont les muscles qui tiennent l'ossature. Et la logique de développement où on se dit : comment on va créer de la richesse sur un territoire ? Je dirais que c'est la chair » (Entretiens avec l'enquêté n°6 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, chargé de mission « veille économique »).

²²³ Cf. BARDET et JOUVE, "Entreprise politique et territoire à Lyon", *op. cit.*, p.42.

²²⁴ Selon des stratégies politiques traditionnelles, cf. *Ibid.* et, plus généralement : Yves MENY, "La République des fiefs", *Pouvoirs*, n°60, 1992, pp.17-24.

période de changement radical est surtout une période de transition. Ce maire parvient en quelque sorte à faire définitivement de la « *métropolisation* », du « *développement économique* » et de la réforme des modes d'action publique locaux un enjeu des acteurs locaux. En revanche ; il ne traduit que partiellement ses ambitions en dispositifs d'action concrets permettant de les atteindre²²⁶. En cherchant à se constituer un fief politique en s'appuyant sur une communauté urbaine réorganisée, Michel Noir semble avoir exacerbé certaines tensions entre institutions publiques locales²²⁷. À partir du mandat de Raymond Barre, élus et agents de la communauté urbaine parviennent au contraire progressivement à structurer la « *gouvernance économique métropolitaine* » autour de cette institution²²⁸.

Tout comme l'ambition de « *métropolisation* » à laquelle elle est progressivement liée, la nécessité de réorganiser et de restructurer les interventions d'acteurs locaux distincts et nombreux afin de favoriser le « *développement économique* » de l'agglomération lyonnaise est une préoccupation ancienne et récurrente des acteurs locaux eux-mêmes. L'articulation, progressive et de plus en plus étroite, de ces deux enjeux est en lien direct avec le contexte économique lyonnais et la représentation que les agents des collectivités locales et les chefs d'entreprise ont de ce dernier. Les évolutions du système productif lyonnais les amènent en effet à remettre en cause des modes d'intervention étatique dans l'économie locale qu'ils considèrent insuffisamment « *ouverts* » aux acteurs de la société locale.

²²⁵ La mise en place du service économique de la communauté urbaine, la DAEL, se fait en plusieurs étapes (voir Chapitre II).

²²⁶ Nous reviendrons ainsi sur une série de dispositifs impulsés pendant le mandat de Michel Noir et mise en œuvre pendant les mandats de Raymond Barre puis, surtout, de Gérard Collomb.

²²⁷ Entretien avec l'enquêté n°70 : l'ancien directeur de cabinet de Michel Noir également ancien directeur général des services de la communauté urbaine pendant le mandat de Raymond Barre.

²²⁸ Voir Chapitre II.

2/ Un contexte de remise en cause des interventions de l'État

C'est finalement à une période de remise en cause des interventions étatiques qu'émerge clairement la volonté d'améliorer le placement de Lyon dans une compétition entre villes nationales, européennes, voire internationales, la volonté de faire du « *développement économique* » la priorité de l'action publique locale puis, enfin, la volonté de s'organiser pour lutter contre la fragmentation institutionnelle et les concurrences entre acteurs locaux qui en découlent.

D'après les données économiques disponibles, Lyon ne connaît pas de période de crise majeure. Son système productif lui permet, en effet, de s'adapter progressivement aux évolutions globales de l'économie. Cette agglomération rassemble, en outre, de nombreux acteurs mobilisés pour favoriser son « *développement économique* ». Leurs coopérations anciennes n'empêchent pas l'existence de concurrences entre ces acteurs locaux qui s'accordent finalement sur l'incapacité de l'État à intervenir dans le domaine économique pour proposer la mise en place de « *nouvelles* » structures de coopération ou, en d'autres termes, pour proposer de structurer de « *nouvelles* » configurations d'acteurs locaux mobilisés pour favoriser le « *développement économique* » local.

a / Un système productif lyonnais qui résiste à la crise grâce à la diversification et à la tertiarisation

Si l'on se réfère aux travaux des économistes de l'école de la régulation²²⁹, les principales évolutions qui touchent les systèmes productifs locaux depuis les années 1970 sont à replacer dans un contexte économique plus large de crise du modèle fordiste. Des années 1930 aux années 1970, le fordisme

²²⁹ Cf. notamment Robert BOYER, "The political in the era of globalization and finance : focus on some Régulation school research", *International Journal for Urban and Regional Research*, vol.24, n°2, juin 2000, pp.361-378, Alain LIPIETZ, "Après-fordisme et démocratie", *Les Temps modernes*, vol.524, 1990, pp.97-121, Alain LIPIETZ, "The post-fordist world : labour relations, international hierarchy and global ecology", *Review of International Political Economy*, vol.4, n°1, printemps

a allié un paradigme industriel, un régime d'accumulation et un mode de régulation spécifique (notamment axé sur le salariat)²³⁰. Du fait de l'internationalisation des échanges, de la crise économique des années 1970, puis des politiques d'austérité des années 1980, ce régime fordiste s'est transformé en régime d'accumulation flexible (encore appelé régime post-fordiste) qui se caractérise par une perte de puissance du paradigme industriel au profit d'un paradigme tertiaire (notamment autour du développement des nouvelles technologies), et par une augmentation de l'importance de la sphère financière²³¹). Toujours d'après les travaux des économistes de l'école de la régulation, deux conséquences majeures de ce passage au post-fordisme sont à prendre en considération : il implique une nette montée en puissance des villes qui sont placées au cœur de l'organisation du capitalisme mondial et il conduit à une remise en cause des interventions de l'État dès lors jugées inefficaces dans le domaine économique. En ce qui concerne les villes françaises, celles du Sud n'ayant pas de passé industriel sont favorisées par ces évolutions économiques globales. De manière générale, la montée en puissance de ces villes françaises se traduit par une croissance urbaine importante, par une concentration d'entreprises multinationales, et par une nette augmentation du nombre de petites et moyennes entreprises, notamment dans les domaines de la sous-traitance ou des services aux multinationales.

Lyon, capitale de la deuxième région française en termes d'importance économique après la région Ile-de-France puisque Rhône-Alpes produit plus de 10% du PIB²³², a pu profiter de ces évolutions économiques globales, notamment du fait de la diversité de ses domaines d'activité économique. Cette diversité rend l'histoire économique de Lyon particulièrement difficile à

1997, pp.1-41, ou encore, pour une présentation de ces travaux : PINSON, *Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*, op. cit.

²³⁰ Les éléments de présentation des principaux résultats des travaux des économistes de l'école de la régulation de ce paragraphe sont tirés de l'ouvrage suivant : LE GALÈS, *Politique urbaine et développement local, Une comparaison franco-britannique*, op. cit., pp.101 et suivantes.

²³¹ Ainsi que par une perte de puissance des idéologies modernistes caractéristiques des « 30 glorieuses » (tout particulièrement dans le contexte de la Vème République en ce qui concerne la France, cf. notamment Delphine DULONG, *Moderniser la politique : aux origines de la Vème République*, Paris, L'Harmattan, coll. "Logiques politiques", 1997).

résumer. Aussi nous contentons-nous, ici, de nous référer au tableau rapidement brossé en introduction d'un ouvrage consacré à l'histoire des grandes dynasties économiques lyonnaises qui ont directement pris part à cette histoire économique locale retranscrit dans l'encadré suivant :

« *La colline des canuts, la Sortie des usines Lumières, le laboratoire P4 Jean Mérieux, autant d'images qui reflètent la diversité économique de Lyon ainsi que la place qu'elle occupe sur la scène nationale et internationale.*

Ville-frontière, ville-carrefour, Lyon a depuis le Moyen Âge exercé un rôle économique majeur dans le pays. Dès la Renaissance, l'imprimerie, la soie et la banque forment une trilogie qui résume les savoir-faire spécifiques de la cité. Autour de 1830, Lyon est souvent appelé 'le Manchester français' afin de souligner que les deux cités sont parmi les plus grandes villes industrielles de leur pays respectif et le centre de la première industrie exportatrice, là la soie, ici le coton.

Mais si la soie a longtemps constitué le cœur de l'activité régionale, elle ne saurait à elle seule résumer le dynamisme d'une activité économique qui surprend par sa richesse. Ainsi, Lyon qui, à l'aube de la Belle Époque, devient le berceau de l'automobile comme du cinéma, s'est imposée au cours du XIX^{ème} siècle dans des domaines aussi variés que la chimie, la construction mécanique ou l'industrie alimentaire avec la brasserie ou la fabrication de pâtes. Pourtant, cette diversification ne s'est pas opérée de façon aléatoire. L'activité soyeuse a joué un rôle moteur. Ainsi, le secteur bancaire s'est développé pour satisfaire les besoins en capitaux de la soierie, afin qu'elle puisse se procurer la précieuse matière première. L'industrie chimique, quant à elle, procure les colorants, tandis que la construction mécanique fournit les machines. Lyon se caractérise donc par un développement en grappes, sur lequel se sont greffés des activités plus atypiques attirées par la grande ville, qu'il s'agisse de l'industrie automobile ou photographique, des secteurs alimentaires ou bien encore de la bijouterie-joaillerie. Cette fonction matrice de la soierie se retrouve au niveau des entrepreneurs. Dans la plupart des secteurs d'activités, on retrouve en effet des fils de la soie, ainsi en est-il de Henri Germain, André Descours, mais aussi Marius Berliet ou de Marcel Mérieux »²³³.

Par-delà son poids démographique²³⁴, Lyon disposait ainsi dès les années 1960 d'entreprises nombreuses réparties de manière relativement équilibrée au sein d'un large portefeuille d'activités²³⁵. L'économie lyonnaise est depuis basée non seulement sur des « *activités industrielles nombreuses et diversifiées : textile, mécanique, chimie et pharmacie en premier lieu avec un tissu industriel alliant de*

²³² Pour une présentation de l'économie régionale rhône-alpine, cf. JOUVE, SPENLEHAUER et WARIN (dir.), *La région, laboratoire politique - Une radioscopie de Rhône-Alpes*, op. cit.

²³³ Cf. Bernadette ANGLERAUD et Catherine PELLISSIER, *Les dynasties lyonnaises ; des Morin-Pons aux Mérieux du XIX^{ème} siècle à nos jours*, Paris, Plon, coll. "Perrin", 2003, pp.9/10.

²³⁴ D'après le recensement de 1999 : Lyon représente 445 452 habitants, les 55 communes du Grand Lyon 1 167 532 habitants, l'aire urbaine de Lyon 1 648 216 habitants et la Région Urbaine de Lyon 2 600 000 habitants. En outre, ces populations vont croissantes (<http://www.grandlyon.org>).

²³⁵ Cf. Michel LAFERRÈRE, *Lyon, ville industrielle*, Paris, Presses Universitaires de France, 1960 et Jean-Loup MOLIN, *La métropole déploie ses ailes à nouveau*, Thèse de sciences économiques, Lyon, Université Lumière Lyon II, 1996.

grands groupes comme Rhône-Poulenc, RVI et de nombreuses PME »²³⁶, mais aussi sur des entreprises du secteur tertiaire (avant tout des sociétés de services telles que les cabinet de conseil *Ernst and Young* et *Algoé*, mais aussi des entreprises des domaines de la banque et de l'assurance). De plus en plus nombreuses, ces dernières en font une véritable « *place tertiaire* »²³⁷. Alliée à la présence de nombreux centres de recherche²³⁸ fournissant main-d'œuvre et innovations techniques aux entreprises locales, cette diversité a permis à Lyon de profiter du passage au post-fordisme pour conforter sa position dominante dans la hiérarchie économique des villes françaises²³⁹. Deux éléments supplémentaires sont fréquemment soulignés, par les auteurs qui analysent le système productif lyonnais et ses évolutions, pour tenter d'expliquer ce positionnement dominant dans la hiérarchie économique des villes françaises. Premièrement, une situation géographique et l'existence de grandes infrastructures de transports qui permettent à Lyon de continuer à jouer un rôle important dans l'importation de produits et leur diffusion sur le marché national²⁴⁰. Et deuxièmement, la présence d'organisations internationales (telles qu'*Interpol*, *Euronews* ou encore le pôle de recherche sur le cancer) qui constitue une spécificité en France si l'on écarte le cas de Paris²⁴¹.

Les données économiques aujourd'hui disponibles concernant l'économie lyonnaise, prennent pour référence un périmètre statistique défini

²³⁶ Cf. Marc BONNEVILLE, Marie-Andrée BUISSON, Sophie GRAEFF, Jean-Loup MOLIN et Nicole ROUSIER, "Processus d'internationalisation des villes : Lyon, Grenoble, Saint-Étienne", Rapport pour le Plan Urbain (Ministère de l'Équipement), 1993, 203p. Ce processus de diversification se renforce à partir des années 1980, c'est-à-dire à partir de la mise en place d'un 'Plan Technopole' par la CCIL puis par la communauté urbaine de Lyon (voir *Infra*).

²³⁷ Dès le début des années 1980, certains auteurs notent l'importance de ce secteur tertiaire à Lyon : cf. Jacques BONNET, *Lyon place tertiaire. Contribution à une géographie des affaires*, Thèse de géographie, Lille, Université Lille III, 1982.

²³⁸ Les établissements d'enseignement supérieur et de recherche lyonnais forment 124 000 étudiants et emploient 10 000 chercheurs (<http://www.grandlyon.org>).

²³⁹ Cf. MOLIN, *La métropole déploie ses ailes à nouveau*, *op. cit.* Voir également les données et tableaux présentant la situation économique de Lyon en comparaison de celle d'autres agglomérations françaises et européennes (documents présentés dans le volume d'annexes de ce travail).

²⁴⁰ Cf. Marc BONNEVILLE, *Lyon, Métropole régionale ou euro-cité ?*, Paris, Anthropos, coll. "Villes", 1997.

par l'INSEE en fonction des migrations domicile-travail : l'aire urbaine de Lyon regroupant 296 communes²⁴². En janvier 2007, celle-ci rassemble 126 300 établissements employeurs. Le nombre d'emplois dans cette aire urbaine de Lyon s'élève à près de 750 000 (c'est-à-dire plus de la moitié des emplois en Rhône-Alpes). Un quart de ces emplois sont dans le secteur public, les trois quarts dans le secteur tertiaire. Les secteurs les plus porteurs par ordre décroissant sont les suivants : les services aux particuliers (35%), les services aux entreprises (22%), l'industrie (17%), le commerce (14%), les transports (6%), le bâtiment et les travaux publics (5%) et l'agriculture (1%)²⁴³. Le taux de chômage, relativement stable, y est de 8% (avec 108 004 demandeurs d'emploi en décembre 2005). Les principaux secteurs d'activité de l'aire urbaine de Lyon sont structurés en pôles de compétitivité : bio-santé (67 000 emplois), chimie-environnement (22 000 emplois), systèmes de transport (12 000 emplois), textiles techniques (4 000 emplois) et loisirs numériques (1 000 emplois), ainsi qu'en deux pôles d'excellence : numérique (30 000 emplois) et mode et création (15 000 emplois)²⁴⁴. Parmi les employeurs du secteur public, la communauté urbaine vient en sixième position avec 4 400 employés (notamment derrière les Hospices Civils de Lyon, La Poste et la Commune de Lyon). Les principaux employeurs privés sont par ordre décroissant : *Renault Trucks*, *Auchan France*, *Carrefour hypermarchés France*, *Aventis Pasteur*, *Atofina* et *Biomérieux*²⁴⁵. L'activité économique de cette agglomération repose, néanmoins, en grande partie sur un

²⁴¹ Cf. Jean-François CARREZ, *Le développement des fonctions tertiaires et supérieures internationales à Paris et dans les métropoles régionales*, Paris, La documentation française, 1991.

²⁴² « En simplifiant, on peut dire qu'au moins 40% des actifs de chaque commune qui la compose vont travailler dans son pôle central. Ce territoire présente ainsi une cohérence du point de vue économique : il correspond à l'aire d'influence économique de Lyon sur sa périphérie (L'Arbresle, Givors, L'Isle d'Abeau, par exemple) tout en laissant de côté des pôles urbains périphériques ayant leur propre influence (Bourghoin-Jailleu, Vienne, Saint-Chamond, Tarare, Villefranche-sur-Saône, Ambérieu-en-Bugey) » (<http://www.opale-lyon.com>, page d'accueil de cet Observatoire partenarial lyonnais en économie).

²⁴³ Données disponibles sur le site de l'OPALE (<http://www.opale-lyon.com>), estimation datant de 2005. Il est alors à noter qu'aux yeux de certains observateurs cette « répartition, conforme à celle de la population active française dans sa globalité, ne fait pas apparaître de spécificité lyonnaise », Laurent LABORDE-TASTET, "La métropole lyonnaise face à la mondialisation : enjeux et démarche stratégique", Rapport pour la DPSA de la communauté urbaine de Lyon, décembre 2003, p.10.

²⁴⁴ Données disponibles sur le site de l'OPALE (<http://www.opale-lyon.com>), estimation datant de 2007.

très dense tissu de PME : sur les 126 000 établissements de l'aire urbaine de Lyon, on trouve en janvier 2007 environ 80 sièges d'entreprises ou d'administrations de plus de 500 salariés, 58 000 de moins de 500 salariés (dont 57 800 de moins de 250²⁴⁶) et 61 000 sans salariés²⁴⁷. Les établissements de moins de 50 salariés emploient, en outre, plus de 50% de la population active locale (et ceux de plus de 200 salariés plus de 23%)²⁴⁸. Parmi ces établissements, 86% des établissements avec 1 ou 2 salariés ont leur siège social situé dans l'aire urbaine de Lyon. Ce pourcentage tombe à 51% pour les établissements avec 250 à 499 salariés et remonte à 75% pour les établissements avec 2 000 à 4 999 salariés²⁴⁹. En termes de catégories socioprofessionnelles, enfin, en 1999, les actifs de l'aire urbaine de Lyon se répartissent comme suit : 28% d'employés, 26% de professions intermédiaires, 23% d'ouvriers, 15% de cadres et professions intellectuelles supérieures, 6% d'artisans, commerçants et chefs d'entreprise et 1% d'agriculteurs exploitants²⁵⁰. Les chefs d'entreprise lyonnais sont répartis en des domaines d'activité très nombreux et divers et le nombre important de PME lyonnaises augmente leur dépendance face à une économie mondiale dirigée par des multinationales dont le siège n'est généralement pas situé à Lyon. *A contrario*, dans le Nord, certaines dynasties patronales ont maintenu une activité économique ancrée localement, si bien que malgré la crise sévère traversée par cette région des années 1970 aux années 1990 quelques sièges de grands groupes français demeurent basés à Lille, notamment dans le domaine de la grande distribution : les groupes *Auchan*, *Carrefour* et *3 Suisses*²⁵¹.

²⁴⁵ *Les notes de l'OPALE*, n°10 (« L'emploi en région lyonnaise »), juillet 2002, p.6.

²⁴⁶ Cette catégorie juridique vise à protéger les petites et moyennes entreprises, c'est-à-dire les entreprises de moins de 250 salariés dont le chiffre d'affaires n'excède pas 50 millions d'Euros. La recommandation de la Commission européenne (96/280/CE) du 3 avril 1996 qui fixe une définition commune de cette catégorie rappelle à la fois la diversité des situations concrètes quelle recouvre et le fait que les PME représentent 99% des entreprises européennes (cf. http://www.europa.eu/scadplus/scad_en.htm).

²⁴⁷ Avec donc environ 7 000 établissements dont les effectifs sont inconnus (<http://www.opale-lyon.com>, rubrique « chiffres clés / indicateur économiques »).

²⁴⁸ *Les notes de l'OPALE*, n°10 (« L'emploi en région lyonnaise »), juillet 2002, p.6.

²⁴⁹ <http://opale-lyon.com>, rubrique « chiffres clés / indicateur économiques ».

²⁵⁰ *Les notes de l'OPALE*, n°10 (« L'emploi en région lyonnaise »), juillet 2002, p.6.

²⁵¹ Cf. BONNEVILLE, BUISSON, GRAEFF, MOLIN et ROUSIER, "Processus d'internationalisation des villes : Lyon, Grenoble, Saint-Étienne", *op. cit.*

Concernant la trajectoire économique de Lyon et les conditions du marché lyonnais, trois évolutions principales sont ainsi fréquemment soulignées par les organismes qui les analysent²⁵² : premièrement, une diversité des secteurs d'activité (considérée comme le principal moteur du « *développement économique* » local) qui va croissante, deuxièmement, une nette montée en puissance du secteur tertiaire et, troisièmement, une absence de crise majeure mais une dépendance croissante de très nombreuses PME locales face à de grands groupes dont les sièges sociaux ne sont généralement pas situés à Lyon, ni même en France.

Lyon demeure considérée, par les acteurs locaux eux-mêmes, comme une agglomération qui n'exploite pas tout son potentiel, ou encore comme une agglomération qui exploite beaucoup moins bien son potentiel que d'autres agglomérations européennes :

« [Le directeur du service économique de la CCIL] : [...] *je suis un peu effrayé* [car depuis que je suis arrivé en début d'après-midi] *on fait comme si on pouvait réfléchir seuls, entre nous, sur l'agglomération lyonnaise, sans nous interroger sur le positionnement de celle-ci dans la structure urbaine européenne. Qu'est-ce qu'on fait par rapport aux autres villes ? Pendant qu'on marche, elles courent. Il suffit de les visiter pour s'apercevoir qu'elles courent, et, me semble-t-il, dans la méthode, il ne faudra pas oublier le marché et le positionnement* »²⁵³.

Aux yeux des élus et des agents de la communauté urbaine de Lyon qui se réunissent dès le début des années 1990 pour définir la stratégie économique de cette institution, l'agglomération traverse même une période de « *crise* » :

« *Réflexions sur le rôle économique du Grand Lyon [...] Évolution récente de la situation économique lyonnaise [...] : Quatre indicateurs importants montrent une nette détérioration au cours du premier trimestre [de l'année 1993]. Il semble que la situation s'aggrave encore au second. Lyon, qui bénéficiait d'une situation enviée, approche la moyenne nationale*²⁵⁴. [...] *Concertation sur la politique et le programme d'action de développement économique : [...] a/ faiblesse de Lyon en matière de centres de décisions [...] b/ la proposition d'approfondissement de la réflexion collective locale relative à la stratégie de développement*

²⁵² Notamment l'OPALE depuis la fin des années 1990. Nous présentons cet observatoire économique de manière plus détaillée dans le Chapitre II.

²⁵³ Archives non-classées de l'agence d'urbanisme : CR « Réunion 'Schéma de Développement Économique' du 3 novembre 1997 », p.23.

²⁵⁴ ACU 2204 W 001, carton intitulé : *Petits déjeuners économiques 1993/1997*, « CR de la réunion du comité de coordination communauté urbaine - ville de Lyon », 23 juin 1993. Pour établir leur diagnostic de l'économie lyonnaise, les acteurs locaux réunis s'appuient alors sur les « *Notes de conjoncture* » publiées par l'OPALE.

économique est retenue. Cette réflexion s'inscrira dans un cadre économe des finances publiques et ce cadre sera particulièrement signalé et rappelé aux partenaires de la réflexion [...]»²⁵⁵

Cette « crise » est considérée comme révélatrice de l'incapacité de l'État à soutenir le « développement économique » de Lyon²⁵⁶. Elle incite les élus et les agents de la communauté urbaine à se mobiliser. Ainsi mettent-ils en place un « groupe de travail prospectif sur le développement économique lyonnais » de manière à atteindre deux objectifs :

« Approfondir la réflexion et l'échange entre les principaux acteurs locaux pour faire converger leurs actions. [Et :] Servir de lieu de proposition où sont évalués de nouveaux projets d'aide au développement. [Ce groupe de travail] s'inscrit dans un contexte où les compétences en matière de développement économique sont éclatées entre de nombreux acteurs ayant chacun un point de vue personnel sur les orientations à suivre »²⁵⁷.

Ce sentiment de « crise » est, par ailleurs, en conformité avec une série d'analyses alors produites sur les villes en général, telles que : « Les politiques nationales ne suffisent plus depuis longtemps à contrecarrer les effets économiques et sociaux de l'aggravation de la concurrence internationale. Les attentes se tournent alors vers les localités, comme si elles pouvaient mieux répondre aux conséquences de la 'crise' »²⁵⁸. Ainsi les acteurs locaux travaillent-ils, dans les années 1990, à identifier les principaux facteurs menaçant l'économie lyonnaise, comme l'illustre par exemple la citation suivante :

« [Un dirigeant de France Telecom] : Quelles sont les grandes variables qui vont impacter l'économie lyonnaise ? Il y a bien sûr l'Euro, la mondialisation, la normalisation des entreprises, la nomadisation des entreprises, et puis quelques facteurs externes – telle que la délocalisation de travail – qui sont des grands sujets assez classiques. Dans tout cela dégageons les réalités sur lesquelles nous pouvons agir ; en sachant qu'il existe sans doute bien d'autres pistes à explorer »²⁵⁹.

²⁵⁵ ACU 2204 W 001, « CR de la réunion du comité de coordination communauté urbaine – ville de Lyon », 1^{er} juin 1994.

²⁵⁶ Les élus lyonnais considèrent les difficultés économiques rencontrées par cette agglomération comme en grande partie dues aux modes d'action exempts de concertation de l'État central (comptes rendus des réunions du « groupe prospectif sur le développement économique » de la DAEI de 1994 et 1995 : ACU 1650 W 014 et ACU 1650 W 015, cf. *Infra*).

²⁵⁷ ACU 1650 W 014, « Projet d'assistance du groupe Bossard Consultants 'Groupe de travail prospectif sur le développement économique lyonnais, Section 1 : Rappel du contexte et de vos objectifs' », septembre 1994.

²⁵⁸ Cf. Odile BENOIT-GUILBOT, "Les acteurs locaux du développement économique local : y a-t-il un 'effet localité' ?", *Sociologie du Travail*, n°4, 1991, pp.453-459, p. 453.

²⁵⁹ Archives non-classées de l'agence d'urbanisme : CR « Réunion 'Schéma de Développement Économique' du 13 novembre 1997 », p.29. N.B. : Dans ces archives publiques, les noms des intervenants sont indiqués. Nous avons néanmoins choisi ici de ne mentionner que les

La représentation que les acteurs locaux se font des évolutions du système productif lyonnais, notamment de ses forces et de ses faiblesses est d'autant plus importante qu'ils participent, d'une part, à construire les données statistiques, c'est-à-dire les outils d'objectivation existants permettant de saisir ces évolutions²⁶⁰ et qu'ils sont, d'autre part, nombreux à être investis dans des actions visant à améliorer le « *développement économique* » lyonnais de manière pro-active et sur la base de coopérations anciennes.

b / Des acteurs locaux pro-actifs nombreux

Par-delà les évolutions du marché, le « *développement* » d'une agglomération est aussi le fruit d'une histoire, notamment celle des représentations et des actions des différents groupes sociaux qui la constituent²⁶¹. À ce titre, un élément de contextualisation s'avère important dans le cas de Lyon : historiquement, l'État y a été peu présent et notamment peu investi dans le domaine économique²⁶², même s'il ne s'est en réalité pas totalement « *désintéressé [du] développement économique [de Lyon] en considérant que la ville s'auto-suffisait* »²⁶³ et même si ses interventions sont allées croissantes²⁶⁴. Les initiatives des acteurs locaux en faveur du « *développement* »

informations de présentation les concernant indiquées au début des compte rendus que nous citons.

²⁶⁰ Les membres de l'OPALE produisent la très vaste majorité des données que nous venons de présenter. Plus précisément, ils les trient parmi celles fournies par l'INSEE, les présentent et les analysent dans des publications et sur leurs sites internet, ou encore commandent certains rapports faisant ce travail de présentation et d'analyse, cf. <http://www.opale-lyon.com> et <http://www.millenaire3.com>).

²⁶¹ Cf. LE GALÈS, *Politique urbaine et développement local, Une comparaison franco-britannique*, op. cit., notamment p.96, Marcel RONCAYOLO, *La ville et ses territoires*, Paris, Gallimard, 1990 et, pour une référence anglo-saxonne, David HARVEY, *The urbanization of capital*, Oxford, Basil Blackwell, 1985.

²⁶² Contrairement à Marseille et Saint-Étienne, par exemple, où ont été mis en place des établissements publics d'aménagement. Sur ce thème, cf. Fernand BRAUDEL, *L'identité de la France (Tome III)*, Paris, Arthaud-Flammarion, 1986, qui lie notamment la thèse d'un faible investissement de l'État à Lyon aux relations conflictuelles entre Paris et Lyon (qui aurait pu prétendre au statut de capitale). Pour un travail de recherche plus récent, cf. LINOSSIER, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques, acteurs, territoires*, op. cit. De nombreux acteurs rencontrés en entretien ont, en outre, souligné cette « *spécificité* » lyonnaise.

²⁶³ Cf. BARDET et JOUVE, "Entreprise politique et territoire à Lyon", op. cit., p.45.

²⁶⁴ Cf. notamment Jacques BONNET, *Lyon place tertiaire. Contribution à une géographie des affaires*, Thèse de géographie, Lille, Université Lille III, 1982.

local sont en revanche anciennes²⁶⁵. La mobilisation d'acteurs lyonnais dans une série de dispositifs dits de « *gouvernance économique métropolitaine* » que nous observons, est directement liée à l'histoire de cette agglomération dont les acteurs (notamment les chefs d'entreprise) se sont montrés pro-actifs. L'investissement ancien de nombreux acteurs lyonnais en faveur du « *développement économique* » de leur agglomération engendre en effet une situation de concurrence entre eux en termes de répartition des compétences, de reconnaissance des capacités de représentation de chacun et d'attribution des moyens notamment financiers offerts par l'État. Le poids de cette concurrence revient fréquemment dans les discours visant à décrire l'action publique contemporaine tenus aussi bien par les chefs d'entreprise et leurs représentants que par les élus et les agents des collectivités locales et des services déconcentrés de l'État²⁶⁶.

La délicate représentation des chefs d'entreprise locaux

La mobilisation des chefs d'entreprise locaux pour assurer le « *développement de leur ville* » a une histoire propre. Cette mobilisation s'articule notamment autour des instances patronales : avant tout la CCIL et le Medef Rhône. Néanmoins, ces instances patronales traditionnelles ne représentent pas l'ensemble des chefs d'entreprise locaux dont les réseaux de sociabilité sont également structurés par les clubs qu'ils fréquentent –ou non. Les structures représentant, par mission ou encore de fait, les chefs d'entreprise sont ainsi nombreuses à Lyon²⁶⁷. Il est plus adéquat de parler « *des patronats* » lyonnais, que de parler « *d'un patronat* » lyonnais unifié qui n'a pas d'existence concrète

²⁶⁵ Tout comme les processus de concertation, voire de coopération, entre les élus locaux, les agents des collectivités locales et des institutions déconcentrées ainsi que les représentants de la population locale (notamment les représentants des travailleurs et des patrons, sont loin d'être « *nouveaux* », voir *Infra*).

²⁶⁶ Entretien avec l'enquêté n°9 : un agent de la CCIL, directeur du service économique, Entretien avec l'enquêté n°21 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSSA, directeur adjoint depuis 2004, Entretien avec l'enquêté n°54 : le directeur du service économique de la commune de Caluire et Entretien avec l'enquêté n°17 : un agent de la Région Rhône-Alpes, directeur du département technologie et innovation depuis le milieu des années 1990.

²⁶⁷ Comme dans la plupart des villes françaises (cf. notamment : LEMERCIER, *Un si discret pouvoir. Aux origines de la Chambre de commerce de Paris, 1803-1853, op. cit.*).

malgré la fréquence de cette expression dans le langage courant²⁶⁸. L'histoire de la structuration des intérêts des chefs d'entreprise lyonnais rappelle le rôle central de lien, voire de ciment, entre les différentes composantes du groupe social des patrons lyonnais, joué par certaines « *dynasties familiales* »²⁶⁹. Les membres de grandes familles industrielles et commerçantes exercent, en effet, de nombreuses fonctions et accomplissent de nombreux mandats à la tête de la CCIL, des unions patronales (puis du Medef Rhône) et des cercles dans lesquels les entrepreneurs lyonnais se rencontrent²⁷⁰. Ils assurent ainsi une continuité au sein des organes de direction de structures de représentation organisées avant tout par branches d'activités économiques, non seulement diverses mais également à l'importance fluctuante. Depuis les années 1970, on observe une perte de vitesse d'un secteur d'activité économique tel que la métallurgie qui se trouve être très bien organisé et une montée en puissance d'un secteur tertiaire de services aux particuliers et aux entreprises qui, pour sa part, est très peu structuré. Néanmoins, l'économie lyonnaise a connu de nombreuses évolutions de ce type qui ont, chaque fois, freiné ou au moins compliqué la structuration des intérêts des patrons locaux²⁷¹.

L'histoire de la CCIL, structure patronale locale la plus ancienne, ainsi que l'histoire des unions patronales locales et nationales dans laquelle s'intègre

²⁶⁸ Cf. ANGLERAUD et PELLISSIER, *Les dynasties lyonnaises ; des Morin-Pons aux Mérieux du XIXème siècle à nos jours*, op. cit., p.10. La situation lyonnaise semble alors proche de celle des patronats marseillais (cf. Pierre-Paul ZALIO, *Grandes familles de Marseille au XXème siècle*, Paris, Belin, coll. "socio-histoires", 1999) et distincte de celle de Lille où le patronat semble davantage unifié (cf. Laurent MATEJKO, "Quand le patronat pense le territoire. Le Comité Grand Lille et la pensée métropole", *Cahiers Lillois d'Économie et de Sociologie*, n°35-36, 1er et 2ème semestres 2000, pp.147-163 et Rémi LEFEBVRE, *Le socialisme saisi par l'institution municipale (des années 1880 aux années 1980)*. *Jeux d'échelles*, Thèse de science politique, Lille, IEP de Lille / Université Lille 2, janvier 2001).

²⁶⁹ Pour une mise en perspective des réseaux de sociabilité des milieux économiques locaux à partir des arbres généalogiques des dynasties lyonnaises, cf. ANGLERAUD et PELLISSIER, *Les dynasties lyonnaises ; des Morin-Pons aux Mérieux du XIXème siècle à nos jours*, op. cit. Cet ouvrage nous a aidé tout au long de notre travail de terrain à reconstruire des liens familiaux plus ou moins étroits entre les acteurs que nous rencontrions (voir notamment Chapitre IV). Cet ouvrage retrace, en outre, la montée en puissance de ces dynasties lyonnaises au XIXème siècle et leur déclin au XXème siècle conformément à ce que l'on observe dans d'autres villes françaises telles que Marseille (cf. alors ZALIO, *ibid.*).

²⁷⁰ Cf. ANGLERAUD et PELLISSIER, *ibid.*, notamment p.288.

²⁷¹ Cf. *ibid.* et Jean BUNEL et Jean SAGLIO, "La société des patrons. Contribution à l'analyse du système français des relations professionnelles. Le cas Rhône-Alpes", *Rapport pour le CORDES*, Lyon, octobre 1976, 516p.

celle du Medef Rhône, permettent de saisir les liens anciens et étroits entre ces structures qui forment aujourd'hui deux types de représentation patronale, respectivement dans le cadre d'une chambre consulaire aux statuts d'établissement public et d'un syndicat patronal aux statuts d'association loi 1901. Étroitement articulés, ces deux types de représentation patronale sont néanmoins également de plus en plus remis en cause : en interne aux instances patronales, du fait du poids croissant d'un syndicat patronal concurrent du Medef Rhône, la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) et, en externe, du fait du poids historique des lieux de sociabilité que sont les cercles d'entrepreneurs. Ces derniers participent, en effet, à structurer des réseaux de sociabilité distincts au sein du groupe social des patrons lyonnais et révèlent, notamment aux chefs d'entreprise eux-mêmes, leur diversité.

La CCIL a été créée en 1702. Jusqu'à la Révolution, elle travaille pour le roi en assurant avant tout une fonction de relais des intérêts des corporations de commerçants et d'artisans²⁷². La loi Le Chapelier de 1791, qui interdit précisément ces corporations, ouvre une longue période de redéfinition des fonctions de l'ensemble des chambres alors existantes. Tout au long du XIX^{ème} siècle, un rôle de représentation des intérêts des patrons et des commerçants leur est malgré tout progressivement accordé. Cette fonction de représentation d'intérêts particuliers (et donc de corps intermédiaire) est favorisée sans jamais vraiment être reconnue officiellement par les agents d'un État libéral défendant l'idée d'un intérêt général premier et supérieur. Elle est progressivement exercée en parallèle à des fonctions de gestion de grands équipements tels que les ports et de participation à la législation du commerce et de l'économie *via* la gestion des Tribunaux de Commerce (créés dès 1463²⁷³), dont les chambres

²⁷² Les éléments de présentation de cette institution et de ses homologues nationales sont principalement et respectivement tirés des sources de première et de seconde main suivantes : <http://www.lyon.cci.fr> et l'ensemble des « *Compte rendus des délibérations de l'Assemblée Générale* », Documents de la CCIL que nous avons pu consulter, ainsi que LEMERCIER, *Un si discret pouvoir. Aux origines de la Chambre de commerce de Paris, 1803-1853*, *op. cit.*

²⁷³ Cf. ANGLERAUD et PELLISSIER, *Les dynasties lyonnaises ; des Morin-Pons aux Mérieux du XIX^{ème} siècle à nos jours*, *op. cit.*, p.290.

fournissent de nombreux cadres dirigeants²⁷⁴. Il faut attendre le 9 avril 1898 pour que l'ensemble des chambres de commerce françaises voient leur fonctionnement régulé par une législation nationale qui leur accorde un statut d'établissement public. Ce dernier les ancre dans l'administration publique : si elles sont dotées d'un exécutif constitué de chefs d'entreprise locaux élus sur des listes syndicales, elles sont aussi soumises à la tutelle directe du Ministère de l'Économie et des Finances²⁷⁵. La CCIL, institution déjà ancienne au XIX^e siècle, se caractérise par sa grande stabilité de fonctionnement et devient alors « un des lieux de pouvoir de la ville »²⁷⁶. Elle joue « un rôle clé dans [...] la vie économique »²⁷⁷ et bien que majoritairement composée de chefs d'entreprise du secteur de la soie, elle jouit d'un total monopôle en termes de représentation des artisans, des commerçants et des patrons lyonnais²⁷⁸. Lui sont, en outre, attribuées des missions de premier plan telles que la gestion des ports du Rhône et de la Saône (qui annonce sa gestion, par la suite, des aéroports de l'agglomération). Dans le panorama des CCI françaises, celle de Lyon contraste alors avec celles des autres agglomérations (ou, plus exactement, des autres départements car malgré leurs noms, ces structures sont organisées à l'échelle départementale) et apparaît parmi les plus puissantes²⁷⁹. À partir de 1925, malgré l'opposition des industriels de la CCIL et malgré une tendance nationale à l'uniformisation de la réglementation du monde du travail au profit de la grande entreprise, la loi impose la mise en place d'une Chambre de métiers du Rhône dont la fonction est de représenter les intérêts des artisans. La CCIL perd

²⁷⁴ La prise en charge progressive d'un rôle de représentation d'intérêts spécifiques par les chambres de commerce jusqu'à sa reconnaissance officielle en 1898 est au cœur de la recherche de Claire LEMERCIER, cf. LEMERCIER, *Un si discret pouvoir. Aux origines de la Chambre de commerce de Paris, 1803-1853*, op. cit.

²⁷⁵ Sur le contexte de promulgation et le contenu précis de cette loi, voir l'étude une nouvelle fois menée à partir du cas parisien : cf. Philippe LACOMBRADÉ, *La Chambre de commerce, Paris et le capitalisme français (1890-1914)*, Thèse pour l'obtention du doctorat d'histoire, Paris, Université de Paris X-Nanterre, 2002.

²⁷⁶ Cf. ANGLERAUD et PELLISSIER, *Les dynasties lyonnaises ; des Morin-Pons aux Mérieux du XIX^e siècle à nos jours*, op. cit., p.291.

²⁷⁷ Cf. *Idem*.

²⁷⁸ Cf. *Idem*.

²⁷⁹ Cf. LE GALÈS, *Politique urbaine et développement local, Une comparaison franco-britannique*, op. cit., p.199 et Patrick LE GALÈS, "Lyon", dans Alan HARDING, Jon DAWSON, Richard EVANS et Michael PARKINSON (dir.), *European Cities Towards 2000. Profiles, Policies and Prospects*, Manchester, Manchester University Press, 1994, pp.106-122.

alors une partie de ses membres et se concentre sur la représentation des intérêts des commerçants et des patrons appartenant alors notamment au secteur de l'industrie²⁸⁰. La CCIL intervient aujourd'hui encore dans le cadre de la législation de 1898 sur laquelle elle s'est appuyée pour devenir une institution locale centrale dans le domaine économique (alors que la Chambre de métiers est demeurée en retrait puisqu'elle a perdu certaines de ses prérogatives initiales). La Chambre de Métiers perd notamment ses prérogatives initiales dans le domaine de l'apprentissage. La place qu'entend, quant à elle, occuper la CCIL est naturellement centrale²⁸¹. Cette centralité affichée se trouve confirmée par le nombre important de domaines dans lesquels elle est intervenue historiquement : gestion de grands équipements, mise en place de formations initiales et professionnelles, publication de nombreux bulletins d'information, gestion de zones d'activité, *etc.* La CCIL occuperait, de plus, une place particulièrement centrale dans l'action publique lyonnaise du fait de l'importance accordée aux grands équipements dont elle a la charge dans cette agglomération, notamment l'aéroport²⁸². Néanmoins, de nouveaux facteurs limitent désormais grandement les capacités d'action de la CCIL. Tout d'abord, cette institution souffre d'un manque de légitimité lié à la faible participation des chefs d'entreprise locaux à ses élections et aux nombreuses négociations sociales qui se tiennent directement au sein des unions patronales²⁸³. Surtout, la décentralisation a entraîné une très nette diminution des moyens dont cette structure dispose et, donc, une évolution de

²⁸⁰ Cf. Fabrice FLORE-THÉBAULT, *L'installation de la Chambre de métiers du Rhône, années 1920 - années 1930*, Mémoire de maîtrise d'histoire, Lyon, Centre Pierre Léon / Université Lyon II, 1998.

²⁸¹ <http://www.lyon.cci.fr> et « 1702-2002. La Chambre de Commerce d'Industrie de Lyon, 300 ans d'avenir », publication de la CCIL avec la participation du *Cercle des entreprises centenaires*, 2002.

²⁸² Cf. Sarah WATERS, "Chambers of commerce and local development in France : problems and constraints", *Environment and Planning C : Government and Policy*, vol.16, 1998, pp.591-604, qui souligne malgré tout le caractère contraignant du cadre légal français de 1898 en apparence favorable à ces structures.

²⁸³ Et ce, notamment après 1945, cf. LE GALÈS, *Politique urbaine et développement local, Une comparaison franco-britannique*, *op. cit.*, p.199. Nous ne disposons pas de sources précises concernant les élections de la CCIL, mais le taux d'abstentions fréquemment élevé lors de ces dernières a été mentionné à plusieurs reprises en entretiens (notamment parce qu'il est devenu un argument récurrent des acteurs discutant la légitimité d'intervention de cette structure), voir Chapitre IV.

ses missions et de la place qu'elle occupe dans les politiques économiques locales²⁸⁴.

En ce qui concerne l'émergence et les principales évolutions des structures de représentation patronale, si la fin du XIX^{ème} siècle, marquée par le développement du syndicalisme ouvrier, entraîne, en réaction, un développement des fédérations et confédérations patronales (qui n'ont jamais totalement disparu malgré la loi Le Chapelier), aucune instance patronale nationale assurant la structuration de ces intérêts n'existe alors²⁸⁵. À partir de 1919, l'État tente, sans jamais y parvenir vraiment, de soutenir l'émergence d'une telle structure notamment autour de la Confédération générale de la production française. À Lyon, à la même période, une fédération d'unions existantes parvient à se mettre en place : l'AICA (Association de l'industrie, du commerce et de l'agriculture). Cette structure, si elle connaît une forte croissance dans les années 1920, se révèle « *peu orthodoxe* » notamment du fait de son « *idéal de collaboration de classes* » qui amène ses dirigeants à s'opposer à des tentatives de regroupement antérieures mais confessionnelles et davantage focalisées sur la défense des intérêts des patrons lyonnais, telles que l'Association catholique des patrons²⁸⁶. 1945, avec la création du Conseil National du Patronat Français (CNPF), peut finalement ainsi être considérée comme l'année de la naissance officielle d'une structure de représentation

²⁸⁴ La décentralisation entraîne notamment une diminution importante des budgets dont disposent ces structures, cf. Bernard JOUVE, "Chambre de commerce et d'industrie et développement local : le cas de Lyon", *Sociologie du travail*, vol.44, 2002, pp.521-540. Nous ne disposons pas non plus de sources précises concernant l'évolution des budgets de la CCIL mais, en entretiens, certains acteurs se sont plaints de leur drastique diminution (Entretiens avec l'enquête n°9 : un agent de la CCIL, directeur du service économique), voir Chapitre IV.

²⁸⁵ Pour une présentation des fédérations existant au XIX^{ème} siècle, cf. LEMERCIER, *Un si discret pouvoir. Aux origines de la Chambre de commerce de Paris, 1803-1853*, op. cit. et LACOMBRADÉ, *La Chambre de commerce, Paris et le capitalisme français (1890-1914)*, op. cit. Cette absence de structure patronale nationale unique souligne que l'existence d'intérêts patronaux divers aux formes de représentations concurrentes est un problème très ancien. À l'échelle de Lyon, les associations patronales s'organisent également à la fin du XIX^{ème} siècle, par grands secteurs d'activité : dès 1864, les sidérurgistes mettent en place le Comité des forges, en 1870 est fondée l'Union des Marchands de Soie, et en 1872 les branches de la construction mécanique, de la fonderie et de la chaudronnerie se regroupent au sein de la Chambre syndicale des industriels de la métallurgie du Rhône, cf. ANGLERAUD et PELLISSIER, *Les dynasties lyonnaises ; des Morin-Pons aux Mérieux du XIX^{ème} siècle à nos jours*, op. cit., pp.285 et suiv.

nationale des intérêts patronaux²⁸⁷. Son système complexe de représentation par branche et par territoire²⁸⁸ respecte les structures existantes en prenant en quelques sortes la forme d'une fédération de fédérations. On retrouve ainsi en son sein les représentants d'une structure telle que le Comité interprofessionnel lyonnais (CIL) dont la création date de la même période que celle du CNPF et qui devient le Groupement interprofessionnel lyonnais (GIL) en 1958, puis le Medef Rhône à la fin des années 1990. Le CIL est une nouvelle tentative de fédération d'unions patronales locales à la sortie de la seconde guerre mondiale. Portée par Georges Villiers, une figure alors centrale des patronats locaux et nationaux appartenant au secteur de la métallurgie alors très puissant à Lyon, cette union va s'institutionnaliser pour devenir le principal syndicat représentant les patrons locaux (alors que l'AICA des années 1920 est parallèlement en perte de vitesse puis disparaît)²⁸⁹.

Le CNPF en se dotant d'une tel système de représentation, par branche et par territoire, entend respecter l'un de ses principes fondamentaux : le respect de la liberté des patrons représentés²⁹⁰. Quelques mois après la crise de mai 1968, les patrons français ressentent néanmoins la nécessité d'apparaître

²⁸⁶ Cf. ANGLERAUD et PELLISSIER, *ibid.*, p.600.

²⁸⁷ La CGPF est en effet demeurée une structure légère concurrencée, pendant l'entre-deux guerres, par l'Union des intérêts économiques. En 1936, les rangs se sont resserrés derrière la CGPF qui est devenue la Confédération générale du patronat français dans un objectif d'unification. Mais cette dernière a été dissoute en 1940 et bon nombre de ses membres se sont engagés auprès des institutions vichystes, ce qui a fini de discréditer cette organisation. En 1945, le CNPF est néanmoins créé sur le même format de structure légère que la CGPF. Sur la structuration progressive de la représentation des intérêts patronaux français, cf. Georges LEFRANC, *Les organisations patronales en France*, Paris, Payot, 1976 et, pour un recueil de textes dont certains sont plus récents : OFFERLÉ Michel, "Les organisations patronales", *Problèmes politiques et sociaux*, La Documentation Française, n°937, juin 2007.

²⁸⁸ Les organisations professionnelles (structures verticales incluant des syndicats nationaux de spécialité) et les organisations territoriales (structures horizontales) sont représentés à la fois au sein de l'organe exécutif et de l'assemblée générale du CNPF (cf. Bernard BRIZAY, *Le patronat, histoire, structure et stratégie du CNPF*, Paris, Seuil, coll. "Points Politique", 1975 ou encore Jean-Maurice MARTIN, *Le CNPF*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. "Que sais-je?" 1983).

²⁸⁹ Entretien avec l'enquêté n°32 : le président du Medef Rhône de 1998 à 2002. Le rôle de Georges Villiers dans la réussite du CIL (puis du GIL) est fondamental puisqu'il est également l'un des fondateurs du CNPF (cf. notamment ANGLERAUD et PELLISSIER, *Les dynasties lyonnaises ; des Morin-Pons aux Mérieux du XIXème siècle à nos jours*, *op. cit.*). Il est en outre à noter que, dans les documents écrits que nous avons rassemblés et dans nos entretiens retranscrits, le Medef Rhône est également de plus en plus fréquemment appelé « *Medef Lyon Rhône* », au vu du poids économique de l'agglomération centrale de ce département.

²⁹⁰ Cf. Jean BUNEL et Jean SAGLIO, *L'action patronale, du CNPF au petit patron*, Paris, Presses Universitaires de France, 1979.

davantage unis. Ils révisent les statuts du CNPF de manière à en augmenter la cohésion interne, si bien qu'une structure telle que la CGPME (créée en 1944) ne peut alors plus y adhérer²⁹¹. Jusqu'à la fin des années 1990, le CNPF tente de s'affirmer comme l'acteur dirigeant d'une économie qu'il souhaite fondée sur une libre concurrence assurée par des interventions étatiques minimales. Néanmoins, en termes de légitimité à représenter les intérêts des patrons, cette structure ne parvient pas à dépasser la contradiction suivante : « *Libre entreprise et concurrence, les deux piliers du système qui fondent l'existence même du patronat sont formellement contradictoires avec la possibilité pour les patrons de s'associer de manière durable. (...) Et il y a bien des organisations régionales, la Confédération française du patronat chrétien, le Centre des jeunes dirigeants, le Syndicat des tisseurs ou des fondeurs, etc. Mais l'association de tous ces groupements au sein d'une confédération unique à laquelle sont affiliées les trois quarts des entreprises françaises étonne et semble tenir de la gageure, du paradoxe et du mystère* »²⁹². D'ailleurs, au niveau régional, déjà, la structuration d'une union patronale interprofessionnelle s'avère délicate²⁹³. Aux difficultés qu'engendre la volonté de croiser des logiques professionnelles et des logiques territoriales de représentation des intérêts patronaux (que le Medef Rhône semble avoir dépassées en s'imposant dès les années 1950 comme le principal représentants des patrons lyonnais), s'ajoutent des difficultés directement liées aux évolutions du système productif lyonnais. L'accroissement du nombre de PME, notamment dans le secteur tertiaire, favorise ainsi la montée en puissance d'une CGPME du Rhône qui reproche au Medef Rhône de défendre en priorité les intérêts des grandes entreprises, notamment celles qui appartiennent aux

²⁹¹ Cf. Henri WEBER, *Le parti des patrons - Le CNPF (1946-1986)*, Paris, Éditions du Seuil, 1986.

²⁹² Cf. BUNEL et SAGLIO, *L'action patronale, du CNPF au petit patron*, op. cit., p.99.

²⁹³ Cf. Olivier MÉRIAUX, "Le patronat rhônalpin face à la régionalisation de l'action publique", dans Bernard JOUVE, Vincent SPENLEHAUER et Philippe WARIN (dir.), *La région, laboratoire politique - Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, coll. "Recherches", 2001, pp.279-294. Olivier MÉRIAUX souligne qu'en comparaison du Medef Rhône-Alpes, pourtant mieux structuré que les autres Medef régionaux, le Medef Rhône dispose de bien davantage de moyens, notamment en termes de main d'œuvre. En effet, d'après les organigrammes de ces institutions, le Medef Rhône compte une trentaine de permanents quand le Medef Rhône-Alpes en compte moins d'une dizaine : organigrammes présentés dans l'« *Agenda du Medef Lyon Rhône 2002/2003* ».

secteurs traditionnels de l'économie lyonnaise comme la métallurgie²⁹⁴. Les attaques contre le Medef Rhône se multiplient ainsi à partir des années 1980²⁹⁵. Ces dernières visent également une CCIL historiquement dominée par le Medef Rhône²⁹⁶.

Les cercles et clubs lyonnais, enfin, se sont historiquement structurés, dès le XIX^{ème} siècle, autour de deux institutions : le *Cercle du Commerce* et le *Cercle de l'Union* (issu de la fusion, en 1917, du *Jockey Club*, du *Cercle de Lyon* et du *Cercle du Divan*)²⁹⁷. Ces institutions se caractérisent avant tout par leur fermeture puisque, même pour la majorité des industriels et des commerçants, ils demeurent inaccessibles tant l'admission en leur sein est délicate à obtenir (conditionnée en premier lieu au fait d'être parrainé par un membre, elle est loin d'être automatique, se transmet ensuite de génération en génération au sein des « grandes » familles lyonnaises et s'accompagne de frais de cotisation annuelle très élevés). Bien que le degré de fermeture de ces cercles varie dans le temps, leur objectif premier est de rassembler des Lyonnais jouissant d'une grande notoriété. Au XX^{ème} siècle apparaissent de nouveaux clubs qui répondent davantage aux attentes de certains notables locaux de l'époque. L'*Automobile-Club*, est créé en 1902. Focalisé, comme son nom l'indique, sur une activité de loisir, il « répond à une triple vocation à la fois sportive, touristique et professionnelle, qui lui permet de recruter des adhérents dans toutes les catégories de la

²⁹⁴ Nous avons précédemment souligné que les syndicats professionnels de la métallurgie ont joué un rôle important dans la structuration des ancêtres du Medef Rhône, le CIL et le GIL, par l'intermédiaire de figures telles que Georges Villiers. En outre, ils pèsent sur les décisions du Medef Rhône, notamment du fait de leur organisation en une puissante Union des industries métallurgiques et minières (UIMM) adhérente au Medef Rhône (Liste des adhérents du Medef Rhône présentée dans l'« *Agenda du Medef Lyon Rhône, 2002/2003* » et cf. Jean BUNEL, "Représentation patronale et représentativité des organisations patronales", *Travail et emploi*, n°70, janvier 1997, pp.3-20), voir Chapitre IV.

²⁹⁵ Période où la CGPME du Rhône gagne en importance, notamment avec l'arrivée à sa tête de François Turcas. Cette structure revendique dès lors notamment une capacité de représentation croissante des petits patrons lyonnais, voir Chapitre IV.

²⁹⁶ Les représentants du syndicat patronal monopolisent notamment la présidence de la CCIL (voir Chapitre II).

²⁹⁷ Cf. ANGLERAUD et PELLISSIER, *Les dynasties lyonnaises ; des Morin-Pons aux Mérieux du XIX^{ème} siècle à nos jours*, op. cit., pp.605 et suiv. Dans le *Quid* (2007), le *Cercle de l'Union* est présenté non pas comme né de la fusion du *Cercle de Lyon* et du *Cercle du Divan* tel que

bonne société lyonnaise ». Il coopère avec certains ministères à partir des années 1920 (par exemple pour les examens du permis de conduire). Le *Rotary*, créé en 1923, prend pour modèle le *Rotary* créé aux États-Unis avec pour devise « *amitié et service à la chose publique* » et qui a notamment pour objectif la création de réseaux de sociabilité professionnelle. Il organise des conférences autour de thèmes tels que les échanges européens et s'investit dans la formation des jeunes²⁹⁸.

Après 1945, « *la vie de cercles ne semble pas être affectée par le déclin de la sociabilité organisée. Hérités du siècle précédent ou nouveaux venus, les clubs paraissent toujours très attractifs pour l'élite patronale et cela d'autant plus que les clivages qui s'exerçaient avant guerre pour distinguer des clubs réservés au patronat traditionnel semblent ne plus s'exercer* »²⁹⁹. Aux désormais très traditionnels *Cercle de l'Union* et *Rotary clubs* (au nombre de 6 à Lyon), dont le premier est le plus prestigieux et réunit la très vaste majorité des représentants patronaux officiels du (CIL, GIL puis) Medef Rhône et de la CCIL³⁰⁰, s'ajoutent dans les années 1990, une série de nouveaux clubs qui visent, eux aussi, à créer un entre-soi. Ces nouvelles institutions cherchent néanmoins à se distinguer des cercles traditionnels de manière à mettre en place des réseaux relationnels plus efficaces. Le *Prisme*, créé en 1990, se veut un lieu de rencontre, sans protocole, de chefs d'entreprise ouvert aux femmes. L'*Aura* émerge ensuite avec la volonté de rassembler des chefs d'entreprise mais aussi des fonctionnaires, des banquiers,... à l'échelle régionale. Le *Cercle*, entend quant à lui rassembler « *la bourgeoisie économique de demain* » et se présente comme un réseau de solidarité entre chefs d'entreprise de sexe masculin plus jeunes que ceux du *Prisme*³⁰¹.

l'indiquent Bernadette ANGLERAUD et Catherine PELLISSIER, mais comme né de la fusion de ces deux cercles et du *Jockey Club*.

²⁹⁸ Cf. *Idem*.

²⁹⁹ Cf. *Ibid.*, pp.770.

³⁰⁰ Cf. *Ibid.*, pp.770 et suiv. Ces deux auteurs indiquent également que le *Cercle du Commerce* a disparu en 1984.

³⁰¹ Entretien avec l'enquêté n°26 : un membre du 'Pack', PDG de *Viking Communication*, président du club d'entrepreneurs lyonnais le *Cercle*. Cf. *Idem*.

Émergent, enfin, de nouveaux cercles encore davantage focalisés sur les activités professionnelles de leurs membres tels que le *Club de Champfleury*³⁰².

Malgré une pluriappartenance assez fréquente³⁰³, ces lieux de sociabilité soulignent l'existence de « *mondes* » de l'économie lyonnaise³⁰⁴. Les cercles sont un facteur de différenciation de réseaux de sociabilité au sein du groupe social des patrons lyonnais, ainsi qu'un facteur de mise en visibilité de ces réseaux distincts. En outre, du fait de la diversité de leurs membres ou des invitations ponctuelles qu'ils lancent, ils offrent la possibilité à leurs membres de discuter, voire de négocier, avec certains élus locaux sans passer par la CCIL, la Chambre des Métiers, le Medef Rhône, ou encore la CGPME. Certains cercles sont, enfin, des lieux de débats concernant le « *développement* » de l'agglomération et sont ainsi parfois porteurs de volontés d'action, d'intervention dans l'espace public³⁰⁵.

Des collectivités locales en situation de concurrence

Dans les années 1990, quand émergent des discours sur et des dispositifs de « *gouvernance* », les collectivités locales investies dans le domaine économique traversent, elles aussi, une période de concurrence en ce qui concerne la répartition des compétences, la reconnaissance des capacités de représentation de chacune d'entre elles et l'attribution des moyens financiers versés par l'État.

³⁰² Entretien avec l'enquêté n°27 : un journaliste économique local, PDG de *Bref Rhône-Alpes*, intervenant lors des week-end de l'association *Émergences* régulièrement invité aux réunions du 'Pack'.

³⁰³ Cf. ANGLERAUD et PELLISSIER, *Les dynasties lyonnaises ; des Morin-Pons aux Mérieux du XIXème siècle à nos jours*, op. cit. et Yves GRAFMEYER, *Quand le tout Lyon se compte. Lignées, alliances, territoires*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, coll. "Transversales", 1992.

³⁰⁴ Cf. ZALIO, *Grandes familles de Marseille au XXème siècle*, op. cit. En sus des cercles que nous venons de présenter rapidement, les sociétés savantes telles que la *Société d'économie politique* ont rempli une fonction très importante, tout à la fois fédératrice et clivante entre patronats lyonnais au XIXème. Elles ont néanmoins quasiment disparu à la fin du XXème siècle (cf. ANGLERAUD et PELLISSIER, *ibid.*, pp. 590 et 767). Les réseaux franc-maçons et cléricaux, en partie transversaux aux institutions représentant les chefs d'entreprise locaux que nous venons d'évoquer, sont aussi des facteurs de regroupement et de division des patronats. Nous reviendrons d'ailleurs sur les réseaux cléricaux qui participent à structurer les mondes patronaux lyonnais (voir Chapitre IV).

³⁰⁵ C'est notamment le cas du *Cercle*, dont le président s'investit à ce titre dans le 'Pack' (voir Chapitre IV).

Cette concurrence est néanmoins là encore ancienne. « *La réalité économique, le marché du travail des entreprises ou les relations d'échange ne recourent pas les découpages administratifs. (...) Le fait est que la plupart des agglomérations sont divisées en plusieurs communes. Chacune d'entre elles a son propre maire, son budget, bref est autonome grâce à cette merveilleuse fiction de l'égalité des communes. L'échelon intercommunal, où siègent des représentants des conseils municipaux, apparaît davantage comme le lieu de résolution de certains problèmes techniques que comme le lieu de mise en place d'une stratégie pour une localité. (...) Cette difficulté est renforcée par le système des notables et la possibilité pour des élus de détenir plusieurs mandats électifs. (...) Enfin, la fiscalité locale renforce encore la compétition entre les communes* »³⁰⁶. Au sein de la communauté urbaine de Lyon, cette concurrence se caractérise néanmoins par une nette domination de la commune de Lyon prise dans une relation d'émulation ancienne avec la commune de Villeurbanne, ainsi que par une opposition, elle aussi liée au contexte historique de mise en place de cette structure intercommunale, entre commune de Lyon et communes périphériques ainsi qu'entre communes de l'Est et communes de l'Ouest lyonnais³⁰⁷.

D'une opposition historique parfois violente entre Lyon et Villeurbanne, ressort aujourd'hui une relation d'émulation entre ces deux communes puissantes du fait de leur centralité, de leur poids démographique et de leur poids financier notamment lié aux nombreuses entreprises qu'elles concentrent. Plus généralement, dès les années 1950, les oppositions historiques entre communes des environs de Lyon se font sentir dans les débats concernant l'aménagement local, notamment autour du lancement de la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau³⁰⁸. Dans les années 1960, ces oppositions sont à nouveau

³⁰⁶ Cf. LE GALÈS, *Politique urbaine et développement local, Une comparaison franco-britannique*, op. cit., pp.38/39. La situation de Lyon n'a ainsi rien d'original en comparaison de celle des autres agglomérations françaises.

³⁰⁷ Entretien avec l'enquêté n°64 : un consultant auprès des collectivités locales du *Cabinet Équation* responsable de l'enquête auprès des maires dont les résultats conduisent à la mise en place des « *Conférences des maires* ». Cf. Bernard MEURET, *Le socialisme municipal, Villeurbanne, 1880-1982 : histoire d'une différenciation*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1982.

³⁰⁸ Cf. Marie-Clothilde MEILLERAND, "La genèse de l'idée de ville nouvelle dans la région lyonnaise", dans Loïc VADERLOGE (dir.), *Éléments pour une histoire des villes nouvelles*, Paris, Le Manuscrit, 2004, pp.115-130.

particulièrement visibles. Si la communauté urbaine est officiellement créée en 1966, il faut trois années aux édiles locaux pour parvenir à modifier les frontières du département du Rhône nécessaires au fonctionnement de la structure intercommunale naissante (puisque certaines des 56 communes de l'agglomération devant y être intégrées sont situées dans les départements de l'Isère et de l'Ain). Ce sont alors précisément les oppositions entre communes et les nombreux débats et tractations auxquels elles donnent lieu qui expliquent le décalage temporel entre la date de création officielle de la communauté urbaine de Lyon et le début de son fonctionnement effectif au 1^{er} janvier 1969³⁰⁹. Aujourd'hui, ces oppositions historiques se retrouvent dans l'organisation concrète de la communauté urbaine. Le territoire juridique de cette dernière est en effet divisé en neuf « *conférences des maires* » qui associent entre elles, Lyon et Villeurbanne, des communes de l'Est et, enfin, des communes de l'Ouest. Ces oppositions se retrouvent également dans la structuration des associations d'industriels locaux, qui assurent elles aussi des relations plus étroites entre industriels de la périphérie de la communauté urbaine de l'Est lyonnais, d'une part, et de l'Ouest lyonnais, d'autre part³¹⁰.

En outre, les premières lois de décentralisation transfèrent la compétence de « *développement économique* » de l'État aux communes, aux régions et aux départements (pour les zones rurales)³¹¹. Sans apporter de clarification nette concernant le partage de la compétence économique entre les différentes

³⁰⁹ Entretien avec l'enquêté n°64 : un consultant auprès des collectivités locales du *Cabinet Équation* responsable de l'enquête auprès des maires dont les résultats conduisent à la mise en place des « *Conférences des maires* » et Entretien avec l'enquêté n°44 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, chargé de mission « *plan technopole* » de 1997 à 2000. Cf. Sébastien GARDON et Marie-Clothilde MEILLERAND, "Anticiper l'échelle métropolitaine. Les groupes de travail et les projets qui convergent vers la création d'une structure d'étude communautaire pour l'urbain à Lyon", Lille, Colloque *Les agences d'urbanisme, Outils et acteurs de l'aménagement en France: Identités, pratiques, enjeux, mutations* (IFRESI, TVES, IAUL et Lille I), 8 et 9 février 2007 et Franck SCHERRER, "Genèse et métamorphoses d'un territoire d'agglomération urbaine : de Lyon au Grand Lyon", *Revue de Géographie de Lyon*, vol.70, n°2, 1995, pp.105-114.

³¹⁰ Entretien avec l'enquêté n°54 : le directeur du service économique de la commune de Caluire (voir Partie II).

³¹¹ Cf. Fabrice BARDET et Bernard JOUVE (dir.), *Les ingénieurs des travaux publics de l'État et l'action publique : du magistère technicien à la gestion de l'incertitude*, Cours d'introduction aux politiques publiques de l'équipement, École nationale des travaux publics de l'État, 2006/2007.

collectivités locales, la loi ATR de 1992 instaure le transfert de cette compétence des communes aux communautés urbaines. Elle augmente néanmoins, par ailleurs, le rôle du préfet de Région. Ainsi la décentralisation ne conduit-elle pas à un retrait de l'État, ni de ses services déconcentrés³¹². Elle place dès lors l'ensemble des acteurs publics locaux (des collectivités locales et des services déconcentrés de l'État), dans une situation de concurrence accrue en termes de production de biens publics³¹³.

Le département est une institution ancienne qui intervient, néanmoins, dans des domaines et sur des territoires relativement circonscrits. Historiquement, le département du Rhône entretient par ailleurs des relations étroites avec la commune de Lyon. Sous le mandat de Michel Noir (RPR), c'est malgré tout depuis cette institution (autour de Michel Mercier, président UDF du conseil général) que s'organise l'opposition au maire de Lyon³¹⁴. Le conseil général, dont les politiques sont historiquement plutôt axées sur le Beaujolais situé au Nord-Ouest de Lyon, tente alors de « *se repositionner rapidement sur le territoire de l'agglomération* », en influençant notamment les décisions prises au sein de la RUL³¹⁵. Cet élément rappelle le poids des alternances politiques sur l'action publique mise en œuvre et, ainsi, le poids de l'élection, en 2001, d'un maire PS à la mairie de Lyon nommé président de la communauté urbaine. Cette élection ouvre une nouvelle période d'apprentissage de la « cohabitation » avec un conseil général du Rhône dominé par le centre droit

³¹² Cf. notamment Philippe BEZES, "Déconstruire la réforme de l'État", *Pouvoirs locaux*, n°55, avril 2002, pp.16-23, p.17.

³¹³ Cf. *Ibid.*, p.20.

³¹⁴ Entretien avec l'enquêté n°70 : l'ancien directeur de cabinet de Michel Noir également ancien directeur général des services de la communauté urbaine pendant le mandat de Raymond Barre et Cf. BARDET et JOUVE, "Entreprise politique et territoire à Lyon", *op. cit.*, pp.52/53.

³¹⁵ Michel Mercier est président du conseil général depuis la fin des années 1980. Il est conseiller général d'un canton rural du Beaujolais, Thizy, depuis 1978 et maire de la ville-centre de ce canton de 1977 à 2001 (<http://www.rhone.fr> et cf. Bernard LACHAISE et Daniel NAVROT, *L'annuaire politique Rhône-Alpes. L'inventaire régional des pouvoirs*, Lyon, IRES, de 1989 à 1999 et). La tentative de repositionnement des politiques départementales sur le territoire de l'agglomération lyonnaise échoue. Cet échec est directement lié à celui de la RUL (Cf. BARDET et JOUVE, *ibid.*, p.52).

dont les politiques sont de nouveau avant tout centrées sur les zones rurales du Nord-Ouest de Lyon³¹⁶.

La région Rhône-Alpes est, pour sa part, très active dans le domaine économique. L'originalité de son action se traduit par la mise en place de Contrats Globaux de Développement qui organisent la répartition d'« *une multitude d'actions sectorielles d'aménagement, des primes de localisation d'activité et des opérations de développement des nouvelles technologies* »³¹⁷ entre établissements de coopération intercommunale. La région Rhône-Alpes fait partie de ces régions françaises qui sont « *devenues entreprenantes dans [le domaine économique], même si elles ont moins de pouvoirs d'initiative que dans des pays voisins à structure fédérale (les Länder allemands) ou fortement régionalisés (Italie et Espagne)* »³¹⁸. La région Rhône-Alpes est, ainsi, relativement puissante en comparaison des autres régions françaises³¹⁹. Néanmoins, son action économique se focalise progressivement sur le tourisme (notamment pour les zones périurbaines et rurales) et la recherche (notamment dans le domaine des hautes technologies)³²⁰. En outre, à en croire certains acteurs, les politiques économiques régionales consistent avant tout à renouveler chaque année des aides financières accordées à certains secteurs d'activité, notamment sous forme de subventions aux entreprises locales³²¹. Les difficultés que rencontre l'échelon

³¹⁶ Depuis 2001, la commune de Lyon et la communauté urbaine de Lyon, d'une part, et le conseil général du Rhône, d'autre part, ont notamment du mal à coopérer dans le cadre du projet d'aménagement du confluent du Rhône et de la Saône, tout particulièrement en ce qui concerne l'implantation sur ce site d'un Musée des Confluences dont la gestion incombe au conseil général (d'après les nombreux articles parus sur ce thème dans la presse locale).

³¹⁷ Cf. GAUDIN, *L'action publique. Sociologie et politique*, op. cit., p.38.

³¹⁸ Cf. *Idem*.

³¹⁹ Cf. JOUVE, SPENLEHAUER et WARIN (dir.), *La région, laboratoire politique - Une radioscopie de Rhône-Alpes*, op. cit., notamment : Olivier MERIAUX, "Le patronat rhônalpin face à la régionalisation de l'action publique", dans Philippe WARIN (dir.), *La région, laboratoire politique - Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, coll. "Recherches", 2001, pp.279-294, op. cit., p.282.

³²⁰ D'après le site internet de la région Rhône-Alpes : <http://www.rhonealpes.fr>. Entretien avec l'enquêté n°17 : un agent de la Région Rhône-Alpes, directeur du département technologie et innovation depuis le milieu des années 1990.

³²¹ Entretien avec l'enquêté n°8 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, directeur de service depuis 1998 et Entretiens avec l'enquêté n°19 : un élu membre de l'UDF, vice-président de la communauté urbaine de Lyon de 1977 à 2001 notamment en charge de la stratégie d'agglomération. Pour une analyse du poids des engagements financiers des

régional pour mettre en place des dispositifs économiques de grande envergure sont alors notamment en lien, selon certains auteurs, avec l'état de la représentation patronale à l'échelle régionale³²². Les relations entre la région et la communauté urbaine, croissantes dans les années 1980 quand leurs exécutifs sont détenus par des élus de la droite modérée³²³, sont en revanche tendues à partir de 1998, lorsque Charles Millon est réélu président du conseil régional après avoir passé une alliance avec le Front National³²⁴. Aux yeux de nombreux acteurs rencontrés, le fait que le conseil régional soit situé à l'extérieur de Lyon (à Charbonnières-les-Bains) limite aujourd'hui encore l'étendue des coopérations quotidiennes avec cette institution pourtant présidée par Anne-Marie Comparini (UDF) dès janvier 1999 et par Jean-Jacques Queyranne (PS) depuis 2004.

Dans ce contexte, l'articulation des termes « *gouvernance* », « *développement économique* » et « *métropole* » vise, dans les années 1990, à rendre compte de l'existence de « *nouvelles* » coopérations entre acteurs dits publics et privés dont on trouve pourtant des traces dès le début du siècle.

c / Les collectivités locales, les chefs d'entreprise et l'économie lyonnaise : perspective historique

Il existe, à Lyon, une tradition ancienne de coopération entre élus et agents des collectivités locales puis des services déconcentrés de l'État, d'une part, et représentants de la population locale, d'autre part³²⁵. Les partenariats

institutions publiques sur les actions qu'elles mettent en œuvre et notamment sur leurs marges de manœuvre limitées, cf. Alexandre SINÉ, *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris, Économica, 2006.

³²² Cf. MERIAUX, "Le patronat rhônalpin face à la régionalisation de l'action publique", dans, MERIAUX, "Le patronat rhônalpin face à la régionalisation de l'action publique", *op. cit.*, pp.281/282.

³²³ Cf. JOUVE, SPENLEHAUER et WARIN (dir.), *La région, laboratoire politique - Une radioscopie de Rhône-Alpes*, *op. cit.*

³²⁴ Entretien avec l'enquêté n°35 : un élu membre de l'UMP, président de la région Rhône-Alpes de 1988 à 1999.

³²⁵ Nous nous focalisons ici sur les représentants des chefs d'entreprise locaux. En effet, au cours de cette recherche, la participation des syndicats de travailleurs n'a été étudiée qu'en creux à partir du moment où nous avons fait le constat de leur éviction de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et de leur mise à l'écart du 'Pack' (voir Partie II). À Lyon, ces acteurs locaux sont

concernent, le plus souvent, la gestion des services urbains tels que l'« eau », la « propreté » ou les « transports ». Ils se sont surtout développés en parallèle à une décentralisation qui a impliqué la délégation de certains domaines d'interventions à des groupes de services urbains³²⁶. Les travaux sur les partenariats publics/privés menés dans une perspective historique rappellent que Lyon ne fait alors pas exception en France³²⁷. Dans le domaine proprement économique, si les coopérations sont peut-être moins fréquentes, elles sont aussi bien antérieures aux partenariats concernant la gestion des services urbains et à la mise en place de la communauté urbaine. Dès 1916, est ainsi créée la *Société de la Foire Internationale de Lyon* qui associe déjà élus et chefs d'entreprise, notamment autour de la CCIL³²⁸. En 1967, le président de cette structure résume comme suit son importance :

« Centre d'échanges et de répartition dès le temps de sa splendeur romaine puis siège de foires privilégiées au Moyen Age et jusqu'à la Renaissance, Lyon doit à son site naturel de carrefour une vocation de ville de foire industrielle et commerciale. Cela est si vrai que les créateurs de la Foire actuelle n'ont pas hésité en 1916, en pleine guerre mondiale, à doter de nouveau notre cité d'une institution commerciale qui a rapidement pris son essor pour atteindre la renommée internationale et donner naissance à d'autres manifestations économiques très importantes. [...] Deux Salons Internationaux ont lieu pendant la Foire de printemps [...] À cet ensemble déjà important d'expositions commerciales pourraient certainement s'ajouter d'autres Salons. La présence, dans le domaine de la Foire, du Palais des Congrès Internationaux est un élément de plus pour faciliter les grandes réunions

pourtant invités lors des premières expériences de concertation lancées par les collectivités locales ou par les services déconcentrés de l'Etat évoquées dans cette sous-section. En revanche, ils ne sont pas invités quand l'initiative de ces coopérations revient aux chefs d'entreprise et à leurs représentants. Il est malgré tout à noter qu'en France les acteurs syndicaux sont davantage investis et donc organisés au niveau national qu'au niveau local, cf. Marie-Laure MORIN, "Espaces et enjeux de la négociation collective territoriale", *Droit Social*, n°7/8, 1999, pp.681-691.

³²⁶ Cf. Jean-Pierre GAUDIN, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1999 et Elisabeth CAMPAGNAC, *Les grands groupes de la construction : de nouveaux acteurs urbains ?*, Paris, L'Harmattan, coll. "Villes et entreprises", 1992.

³²⁷ Cf. aussi les travaux de Dominique LORRAIN : Dominique LORRAIN, "Après la décentralisation. L'action publique flexible", *Sociologie du travail*, n°3, 1993, pp.285-307, Dominique LORRAIN, "La grande entreprise urbaine et l'action publique", *Sociologie du travail*, n°2, 1995, pp.199-220 et LORRAIN, "Gouverner les villes. Questions pour un agenda de recherche", *op. cit.*

³²⁸ Cette *Société* peut être considérée comme une illustration de la grande proximité existant entre le milieu des affaires et les institutions politiques locales notamment liée à la stabilité du radicalisme municipal du début du XXème siècle (cf. ANGLERAUD et PELLISSIER, *Les dynasties lyonnaises ; des Morin-Pons aux Mérieux du XIXème siècle à nos jours, op. cit.*). Une telle proximité entre le milieu des affaires et les institutions politiques locales a pu être étudiée dans d'autres agglomérations à la même époque (cf. LEFEBVRE, *Le socialisme saisi par l'institution municipale (des années 1880 aux années 1980). Jeux d'échelles, op. cit.*).

professionnelles, mais le phénomène de centralisation bien connu en France a, jusqu'ici, contrecarré sérieusement les tentatives en ce sens»³²⁹.

Depuis les années 1960, des coopérations entre certaines institutions publiques locales, des chefs d'entreprise et leurs représentants existent dans le domaine de l'urbanisme et du « *développement économique* » (et ce, même si cette compétence est alors progressivement transférée de l'État vers les collectivités locales puis entre collectivités locales)³³⁰. Nous avons évoqué, ainsi, la construction du PADOG de Lyon (Plan d'aménagement et d'organisation générale). Celle-ci est pilotée par l'ATURVIL, l'atelier municipal de la Ville de Lyon³³¹, sur la base d'études menées par une Commission Extra-municipale (composée d'élus, d'universitaires, d'agents municipaux et de chefs d'entreprise issus de la sphère industrielle), ainsi que sur la base des conclusions d'une consultation organisée par le Préfet de Région auprès des représentants institutionnels locaux des départements : représentants politiques et économiques. En 1966, en revanche, Saint-Étienne et Grenoble se dotent d'un PADOG largement construit depuis Paris sans organiser de concertation³³². Avec le projet 'Lyon 2010', Francisque Collomb renoue avec une posture d'intégration des acteurs locaux. De nouveaux partenaires sont associés en formant des groupes de travail sectoriels permettant notamment d'associer étroitement différents représentants des chefs d'entreprise locaux, dont les propositions permettent de constituer cinq scénarios de « *développement* » utilisés pour produire un guide pour l'action urbaine³³³. Ce projet est une

³²⁹ *Lyon métropole, op. cit.*, p.47.

³³⁰ On trouve même des exemples de partenariats ayant étroitement associé institutions locales et milieux économiques, et dont certains volets concernent directement le « *développement économique* », dès les années 1950 (par exemple autour du « *Comité pour l'aménagement et l'expansion économique de la région lyonnaise* » créé sur l'initiative du CIL et de la CCIL, cf. LINOSSIER, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques, acteurs, territoires, op. cit.*).

³³¹ Cette structure pilotée par l'architecte Charles Delfante se détache progressivement de la commune de Lyon pour devenir l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon en 1979 à une période, pourtant antérieure aux premières lois de décentralisation, où l'État desserre sa tutelle administrative sur l'urbanisme qui devient une politique portée par les collectivités locales (Agnès DALLY-MARTIN et Charles DELFANTE, *100 ans d'urbanisme à Lyon*, Lyon, LUGD, 1994).

³³² *Ibid.*

³³³ Le projet 'Lyon 2010' est présenté par certains auteurs comme une bonne illustration d'une exception française. Lyon constituerait l'un des rares exemples de « *corporatisme mutualiste* » au

réaction au SDAU (schéma de développement et d'aménagement urbain) de 1978 considéré comme une reprise de celui formulé dix ans auparavant sans effort d'actualisation. Aux yeux de certains acteurs locaux :

« Il faut [alors] inventer une nouvelle planification capable de flexibilité, associant prospective et prévision, espace et temps et impliquant d'autres partenaires que les partenaires traditionnels. [...] 'Élaboré' de juin 1985 à octobre 1989, par le Syndicat d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise (SEPAL), le Schéma propose une stratégie de métropole internationale au niveau des fonctions, des communications et du réseau de villes, définit les supports du développement économique (sites, tissus, équipements, transports, télécommunications, etc.), prépare l'université de demain (liaison avec la vie urbaine, développement de la recherche...), écarte le transit national en facilitant la circulation interne à la métropole, précise le réseau de transports en commun, etc. »³³⁴.

Il s'agit là d'une « opération de planification territoriale sur un registre stratégique [qui jette] les bases d'une véritable politique publique d'agglomération de développement économique dont le nouveau maire de Lyon, en 1989, va se faire le chantre »³³⁵. 'Lyon 2010' est un programme auquel de très nombreux acteurs rencontrés font référence comme le premier ayant permis l'association des chefs d'entreprise locaux et de leurs représentants constituant une spécificité lyonnaise, comme le suggère la citation suivante :

« La réflexion de Lyon 2010 a été quasiment l'unique point de rencontre des milieux économiques et des milieux politiques. Un lieu de rencontre plutôt positif, mais limité à l'aspect territorial. À mon avis, ça a quand même eu un poids très fort pour l'agglomération par rapport à d'autres »³³⁶.

Parallèlement (depuis les années 1960), existent des relations dans le domaine proprement économique qui révèlent d'importantes dynamiques endogènes de « développement »³³⁷. Ainsi la vague d'industrialisation des années 1960 visant notamment les secteurs de la chimie et de la pétrochimie, peut-elle être considérée par certains auteurs comme « une prise de contrôle du capitalisme

sein duquel les principaux organismes de représentation des intérêt économiques locaux sont fortement, et de plus en plus, impliqués dans les dispositifs de régulation économique portés par les institutions publiques, cf. Laurent DAVEZIES, "Le partenariat public-privé dans l'aménagement urbain", dans Jean BOUINOT et Bernard BERMILS (dir.), *Projets de ville et projets d'entreprises*, Paris, L.G.D.J., 1993, pp.21-49 (voir Chapitre IV).

³³⁴ DALLY-MARTIN et DELFANTE, *100 ans d'urbanisme à Lyon*, op. cit., p.38.

³³⁵ Cf. BARDET et JOUVE, "Entreprise politique et territoire à Lyon", op. cit., p. 47.

³³⁶ Entretien avec l'enquêté n°12 : un élu membre de l'UMP, vice-président de la communauté urbaine de Lyon au développement urbain de 1989 à 2001.

³³⁷ Cf. LINOSSIER, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques, acteurs, territoires*, op. cit. (notamment la deuxième partie).

lyonnais par l'État »³³⁸. Néanmoins, les représentants des chefs d'entreprise locaux ont eux-aussi développé des stratégies de « *développement économique* ». Dès 1972, ils portent, *via* la Charte Industrielle pour l'agglomération lyonnaise³³⁹, le projet de création d'une Agence pour le développement de la région lyonnaise (Aderly). Cette structure cofinancée par la communauté urbaine de Lyon et le conseil général du Rhône, ainsi que par le Medef Rhône et la CCIL³⁴⁰, vise à attirer des entreprises grâce à la promotion internationale de Lyon. Elle est installée dans les locaux de la CCIL qui fournit son personnel. Elle est, ainsi, avant tout pilotée par des représentants des chefs d'entreprise locaux³⁴¹.

Pendant le mandat de Michel Noir, la communauté urbaine poursuit ainsi des démarches partenariales dont les bases ont été posées pendant le mandat précédent (autour de projets comme l'aménagement de la Cité Internationale, par exemple³⁴²). Elle intervient, en outre, dans les politiques de l'enseignement supérieur et de la recherche qui l'amènent à participer, de manière très conséquente, au financement du plan 'Université 2000'. Les « *forces vives* » locales sont alors également consultées et, sur le plan discursif, le lien entre les investissements universitaires de l'agglomération et les politiques d'internationalisation et de développement économique est systématiquement

³³⁸ Cf. LOJKINE, *La politique urbaine dans la région lyonnaise. 1945-1972, op. cit.*, qui appuie notamment sa démonstration sur la politique étatique menée *via* certains grands groupes tels qu'EDF, dont l'État contrôle le capital.

³³⁹ Dont la rédaction a été réalisée par le Medef Rhône (premier syndicat patronal lyonnais créé en 1945 alors appelé GIL), la CCIL et la communauté urbaine. En 1952, les deux premières institutions ont fondé le Comité pour l'expansion et l'aménagement économique pour tenter d'influencer les décisions prises au niveau national concernant l'agglomération lyonnaise (cf. LOJKINE, *Ibid.* et LINOSSIER, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques, acteurs, territoires, op. cit.*).

³⁴⁰ Entretien avec l'enquête n°71 : l'un des fondateurs devenu ensuite directeur de l'Aderly (jusqu'en 1990) et cf. Anne BIARNEIX, *L'Agence de Développement Économique pour la Région Lyonnaise, un instrument d'action publique au cœur d'un réseau*, Mémoire de fin d'études, Vaulx-en-Velin, École Nationale des Travaux Publics de l'État, juillet 2004.

³⁴¹ Voir Chapitre II.

³⁴² Voir Chapitre II.

opéré³⁴³. La « *planification stratégique partenariale* » associée à la période de réforme lancée par Michel Noir³⁴⁴ est présentée comme un ensemble de pratiques innovantes alors qu'il s'agit déjà d'un processus de reprise de démarches antérieures³⁴⁵. Cette « *planification stratégique partenariale* » peut être considérée comme un instrument de gouvernement au même titre que le « *marketing territorial* », le « *partenariat public/privé* »³⁴⁶ ou encore, aujourd'hui, la « *gouvernance* » qui s'en rapproche d'ailleurs sur de nombreux points (cf. *Infra*). Ainsi certains acteurs se sentent-ils autorisés à souligner eux-mêmes que la « *gouvernance* » n'est finalement pas nouvelle :

*« L'Aderly, pour être clair, c'est une association qui est créée entre trois partenaires puis quatre et qui a aussi un certain nombre de membres qui sont un certain nombre de grandes entreprises, hein ! Et dans l'équipe, le bras armé est une direction de la chambre qui est créée à cette occasion. C'est-à-dire que la chambre dit : 'Moi je mets les hommes et la collectivité met quelques moyens !'. Au départ, l'équipe de l'Aderly c'est quatre personnes et trois pour le secrétariat. Ça fait sept/huit personnes. Et l'équipe est mise à disposition de l'association. C'est-à-dire qu'on est déjà dans un système partenarial de gouvernance. Il y a gouvernance sur les vocations et les actions en matière de promotion et de prospection extérieure. C'est pas la totalité de la politique de développement de l'agglomération, puisqu'il conviendrait qu'elle porte aussi sur le local »*³⁴⁷.

Il n'y a pas d'évolution linéaire et les dispositifs ici étudiés sont loin d'être les premières démarches visant à associer les chefs d'entreprise et/ou leurs représentants (historiquement plutôt leurs représentants), à la définition des stratégies de « *développement économique* » de l'agglomération lyonnaise. Lyon

³⁴³ Cf. Jérôme AUST, *Permanences et mutations dans la conduite de l'action publique. Le cas des politiques d'implantation universitaire dans l'agglomération lyonnaise (1958-2004)*, Thèse de science politique, IEP de Lyon / Université Lumière Lyon II, décembre 2004.

³⁴⁴ Entretiens avec l'enquêté n°6 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, chargé de mission « *veille économique* » et cf. BONNEVILLE, *Lyon, Métropole régionale ou euro-cité ?*, *op. cit.*

³⁴⁵ Cf. Jean-Gustave PADIOLEAU, "L'action publique urbaine moderniste", *Politiques et management public*, vol.9, n°3, septembre 1991, pp.133-143. La remontée dans le temps à laquelle procède Jean-Gustave PADIOLEAU, qui lui permet de remettre en cause le caractère innovant du projet 'Lyon 2010', incite à penser que la référence systématique des acteurs locaux à ce projet est avant tout la conséquence d'un effet générationnel qui tend à gommer le fait que les périodes d'association des chefs d'entreprise et de leurs représentants aux dispositifs d'action publique locale ne sont ni récentes, ni linéaires. De manière plus générale, Jean-Gustave PADIOLEAU souligne tout de même, dans cet article, l'émergence d'un « *mouvement moderniste du gouvernement des collectivités territoriales* », c'est-à-dire un « *mouvement de rationalisation* » qui se traduit précisément concrètement par la mise en place de « *démarches stratégiques pour favoriser le développement local et urbain* ».

³⁴⁶ Cf. BARDET et JOUVE, "Entreprise politique et territoire à Lyon", *op. cit.*

³⁴⁷ Entretiens avec l'enquêté n°9 : un agent de la CCIL, directeur du service économique). Il n'est alors pas anodin que l'acteur cité ici travaille à la CCIL depuis de très nombreuses années.

apparaît ainsi comme une agglomération où le « *pouvoir économique* » devient « *pouvoir politique* » de manière indirecte, c'est-à-dire avant tout *via* une CCIL particulièrement dominante de la fin du XIX^{ème} siècle à la décentralisation, dans un contexte où les édiles du centre droit monopolisent le pouvoir jusqu'en 2001³⁴⁸.

Malgré ces coopérations anciennes, nous avons vu que la concurrence entre institutions publiques et institutions représentant les chefs d'entreprise locaux est ancienne à Lyon. Pendant les décennies 1970 et 1980, la CCIL parvient à demeurer la principale institution intervenant dans le domaine du « *développement économique* » grâce à l'Aderly et au travail que cette dernière fournit en termes de rayonnement international de Lyon³⁴⁹. Mais la loi ATR de 1992³⁵⁰ qui organise le transfert de la compétence économique des communes aux communautés urbaines vient perturber cette situation de monopôle historiquement construit. La communauté urbaine hérite alors d'un ordre politique dans lequel elle doit s'intégrer. Cette situation crée un flou dont certains acteurs se plaignent :

« À mes yeux c'est pas clair. Il y a un empilement... On ne sait pas qui fait quoi. Est-ce que c'est vraiment le rôle des collectivités locales de s'occuper du développement économique, moi je n'en suis pas complètement persuadé. Qu'elles créent les conditions d'aménagement d'un développement économique... Mais quand on pense qu'il y a non seulement la ville, la communauté urbaine, le département mais aussi la CCI, la région etc. On ne sait plus vraiment qui fait quoi ! Donc aujourd'hui, en dehors de toute question politique, en tant que citoyen, ce qui me soucie c'est qu'on ne sait plus qui est responsable de quoi ! Alors pour

³⁴⁸ La participation directe des patrons lyonnais au « *pouvoir politique* » local est longtemps très modeste du fait de leur refus ancien de s'engager dans la vie politique (Cf. ANGLERAUD et PELLISSIER, *Les dynasties lyonnaises ; des Morin-Pons aux Mérieux du XIX^{ème} siècle à nos jours, op. cit.*). Quelques patrons lyonnais font malgré tout exception en étant élus locaux (ainsi veillerons-nous à ne pas caricaturer la situation en risquant de reprendre à notre compte le point de vue de chefs d'entreprise ayant tendance à exclure de leurs rangs ceux qui acceptent des mandats politiques, cf. F. BRUTUS, "Les chefs d'entreprise en politique", *Pôle Sud*, n°2, 1995, pp.158-173 et voir Chapitre IV).

³⁴⁹ Entretien avec l'enquêté n°71 : l'un des fondateurs devenu ensuite directeur de l'Aderly (jusqu'en 1990). Nous revenons précisément sur l'importance de la priorité progressivement accordée au rayonnement international par les acteurs locaux (en premier lieu les chefs d'entreprise et leurs représentants), voir Chapitre II.

³⁵⁰ En ce qui concerne le contenu et les conséquences de la loi de 1992, voir Chapitre II.

répondre à ta question : qui est le chef ? Ben, je ne sais pas, je n'ai pas la longue vue nécessaire pour le savoir»³⁵¹.

Lyon ne traverse pas de crise économique majeure dans les années 1990. En outre, de nombreux acteurs lyonnais, élus et agents des collectivités locales et des services déconcentrés de l'État ainsi que chefs d'entreprise et leurs représentants, se mobilisent dans le cadre de coopérations diverses et anciennes en faveur du « *développement économique* » de cette agglomération. Malgré tout, dans les années 1990, ces acteurs lyonnais considèrent que l'économie locale est fragilisée. Par ailleurs, la décentralisation a accentué la concurrence concernant le partage des compétences, la revendication d'une capacité de représentation de l'intérêt des acteurs locaux et l'obtention de financements dans le domaine du « *développement économique* ». Cette concurrence, bien qu'antérieure aux discours sur la « *gouvernance* », sert d'argument central aux élus et aux agents de la communauté urbaine pour justifier leur intervention dans un domaine économique déjà pris en charge par d'autres, en proposant la mise en place de « *nouvelles* » scènes de coopération entre acteurs locaux.

³⁵¹ Entretiens avec l'enquête n°13 : un journaliste économique local retraité, intervenant lors des week-end de l'association *Émergences* régulièrement invité aux réunions du 'Pack'.

Section II : INTEgrated uRban governANce for the City of Tomorrow : la « gouvernance » comme outil de réforme de l'action publique urbaine

INTERACT donne à voir la volonté de réforme de l'action publique urbaine, par la « gouvernance », des membres de ce réseau. S'il s'agit alors d'une scène où différentes définitions de cette « gouvernance » coexistent, les élus et les agents de la communauté urbaine de Lyon y affichent malgré tout très clairement l'association très forte entre « gouvernance métropolitaine » et « développement économique » que leur institution opère.

Le terme « gouvernance » lui-même a plusieurs origines historiques. Il a « une histoire chargée » puisqu'il apparaît par intermittence dans la langue française depuis le XIII^{ème} siècle³⁵². À l'origine, il ne se distinguait pas du terme « gouvernement », au sens d'art et de manière de gouverner. C'est d'ailleurs avec ce sens qu'il passe en anglais au XIV^{ème} siècle avant de tomber progressivement en désuétude dans les deux langues. Certains spécialistes de l'histoire des idées considèrent que les origines des notions que recouvre ce terme se trouvent dans les conflits entre États européens autour de la question des empires d'outre-mer au XVI^{ème} siècle et notamment des réflexions concernant les modes de résolution de ces conflits³⁵³. Par la suite, « (...) la gouvernance [devient], aux XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles, un des éléments du débat relatif à l'équilibre entre les pouvoirs royaux et parlementaires. Et ce à une époque où la souveraineté du roi commence à devoir compter avec des principes nouveaux, d'où émergeront le droit des gens et l'idée de société civile. La gouvernance pourrait avoir conservé quelques traces de ces usages anciens. [Étymologiquement, il] s'agit de l'action de piloter quelque chose. Le gouvernail du navire est à l'origine de la métaphore, avec ses connotations : le choix d'un cap, mais aussi, les ajustements continus dans un

³⁵² Bernard CASSEN, « Le piège de la gouvernance », *Le Monde Diplomatique*, juin 2001, p.28.

³⁵³ Cf. Anthony PAGDEN, "La genèse de la 'gouvernance' et l'ordre mondial 'cosmopolitique' selon les Lumières", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°155, mars 1998, pp.9-17.

contexte naturel souvent changeant »³⁵⁴. C'est, enfin, dans l'opposition progressive au terme « *gouvernement* » faisant référence au pouvoir et à l'autorité hiérarchique de l'État, que celui de « *gouvernance* » se précise. Au cours du XXème siècle, deux nouveaux usages émergent dans le monde anglo-saxon et viennent alimenter cette opposition. Dans l'économie d'entreprise, premièrement, la « *gouvernance* » sert à rendre compte du fonctionnement des entreprises désormais soumises aux flux-tendus et aux sous-traitances généralisées³⁵⁵. Dans l'analyse des décisions publiques, deuxièmement, la « *gouvernance* » sert à qualifier les modes d'action publique dès lors que leur pilotage est effectué par des institutions à la fois nationales, supranationales et infranationales avec des compétences et des capacités d'initiative fragmentées³⁵⁶. Dans les années 1990, les recours à ce terme augmentent dans de très nombreux pays. Le retour du terme « *gouvernance* » dans la langue française s'opère ainsi après un passage par la langue anglaise.

En 2001, les agents de la communauté urbaine de Lyon qui baptisent le programme européen INTERACT, qu'ils ont monté puis défendu devant la Commission Européenne et dont ils ont obtenu le pilotage, choisissent précisément de placer le terme « *gouvernance* » au cœur de la thématique qui donne son nom à ce réseau d'agglomérations : INTEgrated uRban governAnce for the City of Tomorrow. Le terme « *gouvernance* » leur semble en effet rendre compte des « *bonnes pratiques innovantes* » qu'ils cherchent à identifier et dont ils veulent favoriser le développement dans chaque agglomération membre du réseau pour résoudre ses problèmes de gouvernabilité. S'ils répondent alors à

³⁵⁴ Cf. GAUDIN, *Pourquoi la gouvernance ?*, op. cit., p.28.

³⁵⁵ Cf. notamment LORRAIN, "Administrer, gouverner, réguler", op. cit.

³⁵⁶ C'est plus précisément en Angleterre que la science politique utilise, la première, le terme « *gouvernance* » pour rendre compte des recompositions du pouvoir local. C'est donc dans un contexte singulier que s'opère le transfert de ce terme du domaine économique au domaine politique. À partir de 1979, le gouvernement de Margaret Thatcher met en place une vaste réforme visant à limiter le pouvoir des institutions locales considérées comme inefficaces et trop coûteuses, qui renforce la centralisation et privatise certains services publics, cf. notamment LE GALÈS, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", op. cit., GAUDIN, *Pourquoi la gouvernance ?*, op. cit., ou encore JOUVE, *La gouvernance urbaine en questions*, op. cit.

un appel d'offre lancé par la Commission Européenne dans le cadre du 5^{ème} PCRD, ils inscrivent également leur réponse dans la ligne directe des réflexions qu'ils mènent déjà depuis quelques années avec d'autres agglomérations européennes. Par le biais d'INTERACT, les agents de la communauté urbaine perpétuent même une tradition de quête de « *bonnes pratiques* » fondée sur des échanges anciens entre agglomérations européennes. Ces acteurs lyonnais n'apparaissent pas demeurer passifs face à des injonctions à mettre en place des pratiques de « *bonne gouvernance* » qui émaneraient uniquement de l'extérieur. Les objectifs des agents de la communauté urbaine de Lyon et des membres de la Commission Européenne se font plutôt écho.

L'analyse de la mise en place et du fonctionnement de ce réseau permet ainsi de saisir certaines caractéristiques de la circulation d'un terme employé avant tout pour souligner une évolution radicale du « *politique* » (ou, en d'autres termes, une évolution des modes de régulation de l'action publique) et pour qualifier un ensemble de « *bonnes pratiques* » à développer pour gouverner une agglomération européenne. Par ailleurs, les recours au terme « *gouvernance* » par des membres de ce réseau, au sein duquel chercheurs et opérationnels collaborent, illustrent la manière avec laquelle un outil d'analyse des sciences sociales peut être érigé en outil de réforme et de légitimation de l'action publique locale.

1/ L'organisation d'échanges de « *bonnes pratiques* » entre agglomérations européennes

Programme européen de trois ans lancé en janvier 2002, INTERACT s'inscrit dans un cadre fixé par la Commission Européenne. Au sein du 5^{ème} PCRD, l'appellation officielle de ce programme est la suivante : il s'agit d'un « *réseau thématique [...] du programme 'Énergie, Environnement et Développement Durable'* »³⁵⁷ et de la « *clé 4.1.1 'ville de demain, amélioration de la gouvernance*

³⁵⁷ « *Energy, Environment and Sustainable Development, European commission directorate general research, Model Contract Thematic Network, EVK4-CT-2001-2005* », Communauté urbaine de Lyon, document non-daté, p.3 et « *Lettre 'INTERACT. Métropoles en action'* », Avril 2002, n°0.

urbaine' »³⁵⁸. INTERACT a ainsi pour objectif d'aider les agglomérations européennes à mettre en œuvre leurs « *stratégies de développement* »³⁵⁹, grâce à l'identification de principes et d'instruments d'action qui pourraient être adaptés à leur contexte local³⁶⁰.

L'objectif général de ce réseau³⁶¹ est dès lors de mieux connaître, à partir de l'analyse de projets concrets, la manière avec laquelle chacune des treize agglomérations membres travaille ou, en d'autres termes, de mieux comprendre les problèmes que chacune de ces dernières rencontre, de manière à imaginer collectivement les réponses qu'elle pourrait y apporter³⁶². Chaque agglomération constitue un « *pôle local* » associant des agents des structures communales et/ou intercommunales et des chercheurs universitaires. Le rôle de ces pôles locaux est de conduire des études de cas pour repérer la manière selon laquelle s'organise la « *gouvernance* » pour un projet donné et, ainsi, de repérer les difficultés rencontrées et, surtout, les « *bonnes pratiques* » développées lors de la mise en œuvre de ce projet³⁶³. Dans les termes des membres de ce réseau, ses principaux objectifs peuvent être qualifiés comme suit :

³⁵⁸ « Réseau thématique INTERACT (INTEgrated uRban governAnce for the City of Tomorrow), Proposition d'allocation de recherche », Communauté urbaine de Lyon, document daté du 15 juin 2001.

³⁵⁹ Comme indiqué sur le site internet de ce programme: <http://www.interact-network.org>.

³⁶⁰ « Lettre 'INTERACT. Métropoles en action' », Avril 2002, n°0.

³⁶¹ Que nous appelons réseau d'agglomérations même si l'appellation la plus courante pour ce type de structures est « réseau de villes ». Nous préférons en effet ne pas employer cette dernière appellation, de manière à éviter toute confusion éventuelle avec la Ville de Lyon, c'est-à-dire avec la commune-centre de la structure intercommunale lyonnaise, dans un travail où par souci de concision nous employons déjà fréquemment le nom de cette commune-centre pour faire référence à l'ensemble des 55 communes de la communauté urbaine de Lyon. En outre, la répartition des compétences concernant les réseaux européens et internationaux (de plus en plus rattachées aux services dits de « relations internationales ») penche, à Lyon, plutôt en faveur des services communaux (voir *Infra*), alors que notre étude se focalise sur les services intercommunaux. Nous ne pouvons prétendre apporter d'éléments concernant l'engagement de la Ville de Lyon dans ce type de réseaux comme pourrait le laisser penser le fait d'appeler INTERACT un « réseau de villes ».

³⁶² Lettre accompagnant la diffusion des deux premières « Lettres d'information » d'INTERACT, signée par Jean-Michel Daclin en tant que Président de la Commission Développement Economique et Régénération Urbaine des Eurocités, document daté du 27 janvier 2003.

³⁶³ « Réseau thématique INTERACT (INTEgrated uRban governAnce for the City of Tomorrow), Proposition d'allocation de recherche », Communauté urbaine de Lyon, document daté du 15 juin 2001.

« Comment mettre en œuvre un plan stratégique global et intégré, qui mobilise de nombreux partenaires, tant publics que privés ? Quels types de méthodes, de procédures, de structures, de façons de travailler avons-nous pour faire de notre projet de développement une réalité ? Quels problèmes communs avons-nous à surmonter ? Voilà les questions que se posent les treize métropoles européennes qui se sont engagées dans le projet INTERACT. Le réseau est fondé sur l'échange d'expériences dans la mise en œuvre des stratégies, l'identification des obstacles et des bonnes pratiques permettant de dépasser ces obstacles. Cet échange permettra de proposer des outils pour améliorer le management urbain dans ces villes, et plus largement dans celles du réseau Eurocités »³⁶⁴.

Revenir sur les étapes de la sélection du projet des acteurs lyonnais par la Commission Européenne³⁶⁵ puis sur le fonctionnement d'INTERACT permet de souligner que l'objectif général de ce programme est le fruit d'interactions anciennes entre acteurs locaux et membres de la Commission. Cela permet également de comprendre pourquoi cet objectif consiste officiellement avant tout à échanger autour du thème de la « gouvernance ».

a / La procédure de sélection du programme INTERACT : quand objectifs locaux et européens se font écho

Le programme INTERACT met du temps à être connu puis au moins partiellement reconnu au sein de la communauté urbaine³⁶⁶. Il a néanmoins des liens étroits avec les Eurocités, un autre réseau européen davantage pérenne et institutionnalisé qui vise lui aussi à l'échange de « bonnes pratiques » entre agglomérations. La manière selon laquelle s'articulent ces deux réseaux permet de repérer certains canaux de circulation de discours sur la « gouvernance

³⁶⁴ Brochure de présentation « INTERACT. Métropoles en action ». Cette présentation succincte souligne que le programme INTERACT n'a rien de très original, qu'il a le même objectif général que d'autres réseaux d'agglomérations européennes tels que le Conseil des communes et des régions d'Europe (CCRE), l'Association internationale des maires, ou encore Eurocités (auquel il est d'ailleurs explicitement fait référence par les acteurs eux-mêmes).

³⁶⁵ Plus précisément par la Direction générale de la recherche de la Commission Européenne.

³⁶⁶ Le séminaire de clôture du programme a lieu à la Cité Internationale de Lyon et attire de nombreuses personnes extérieures au réseau (« Conférence finale d'INTERACT : 'La gouvernance urbaine en pratique. Penser différemment – Agir autrement' », Lyon, les 21 et 22 octobre 2004, Palais des Congrès de Lyon Cité Internationale). Néanmoins, à Lyon, seules deux personnes sont employées sur ce programme. De plus, certains services de la communauté urbaine n'hésitent pas à lancer une évaluation d'une politique qu'ils mettent en œuvre, en parallèle à la production d'une étude de cas concernant cette même politique dans le cadre d'INTERACT. Ils révèlent ainsi leur méconnaissance de ce programme et/ou leur faible reconnaissance de son utilité.

métropolitaine » à Lyon, notamment en ce qui concerne le « *développement économique* » de cette agglomération.

INTERACT et Eurocités

Le dossier de candidature au 5^{ème} PCRD est initialement porté par des agents de la communauté urbaine de Lyon³⁶⁷. Sa rédaction s'appuie sur une fine connaissance des thématiques prisées par l'Union Européenne. Les agents qui le rédigent participent en effet au réseau Eurocités, dont certains membres ont alors déjà candidaté sans succès au même 5^{ème} PCRD. Si la première réponse formulée par des membres des Eurocités a été rejetée par la Commission Européenne, c'est par le biais de ce réseau que l'information selon laquelle les agglomérations sont alors fortement invitées à y répondre, notamment à son action-clé sur la « *gouvernance* », est diffusée. En outre, pendant deux ans (de 1998 à 2000), le groupe de travail sur « *les stratégies d'agglomération* » des Eurocités³⁶⁸ a déjà réuni des acteurs (élus et agents des structures communales et/ou intercommunales) de Lyon, Birmingham, Munich et Utrecht. Cette première expérience a permis à certains membres de ce groupe de travail d'identifier les limites de son fonctionnement, liées selon eux à « *un manque de capacité d'expertise, à un manque de liens avec des chercheurs capables de définir la gouvernance urbaine, capables de parler des relations qu'il est possible d'établir entre acteurs publics et privés* »³⁶⁹. Une organisation un peu différente est ainsi proposée à l'Union Européenne, notamment fondée sur l'association étroite de chercheurs et d'acteurs des agglomérations.

Les relations existant précédemment entre certaines agglomérations *via* Eurocités ont également facilité la candidature lyonnaise, car ce réseau a constitué une ressource centrale pour entrer en contact avec de nouveaux partenaires potentiels. Eurocités est lui-même le fruit de relations anciennes

³⁶⁷ Les éléments qui suivent sont pour la plupart tirés de nos Discussions avec l'enquête n°4 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, chargé de mission « *INTERACT* » de 2001 à 2004.

³⁶⁸ Les liens entre les deux réseaux sont visibles en permanence : Eurocités est mentionné sur tous les documents officiels de communication d'*INTERACT*.

entre certaines agglomérations européennes³⁷⁰. Le réseau Eurocités a aujourd'hui 15 ans. Ce groupe d'intérêt est passé d'une quinzaine d'agglomérations à 120 dans 25 pays différents et s'est institutionnalisé³⁷¹. Son objectif est de faire inscrire durablement à l'agenda politique européen, la question des agglomérations et de leur « développement » économique, politique et social³⁷². Ainsi, l'« analogie avec un groupe d'intérêt n'est pas hasardeuse : rassembler les grandes villes européennes vise surtout à faire du lobbying auprès de la Commission européenne »³⁷³. Les agglomérations financent elles-mêmes ce réseau. Pour solliciter des partenaires privés, les Eurocités tiennent désormais un stand et interviennent lors des rencontres mondiales entre grandes et très grandes agglomérations appelées Global City³⁷⁴. Il y a donc circulation d'acteurs au sein des réseaux européens et internationaux mais aussi entre ces réseaux.

Enjeu important aux yeux de Michel Noir dès le début des années 1990, puis de Raymond Barre à la fin des années 1990 et de Gérard Collomb depuis 2001, la participation de Lyon au réseau Eurocités puis l'obtention de sa présidence, ont été perçues comme des occasions, pour l'agglomération lyonnaise, de montrer son envergure européenne³⁷⁵. Ce travail de marketing

³⁶⁹ Discussions avec l'enquêté n°4 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, chargé de mission « INTERACT » de 2001 à 2004.

³⁷⁰ Telles que Lyon, Francfort et Birmingham. Les éléments de présentation d'Eurocités qui suivent sont tirés d'un article mis en ligne (cf. Renaud PAYRE, "De l'importance d'être connecté. Réseaux de villes et gouvernements urbains : Lyon et Eurocités (1990-2005)", http://erstu.ens-lsh.fr/article.php3?id_article=198, 27 octobre 2006, p.10) ainsi que des tout premiers constats établis et des pistes de recherche ouvertes dans le cadre du projet n°2 intitulé « Réseaux d'experts et normes d'action publique », de l'axe 6 du Cluster 14 de la région Rhône-Alpes, auquel nous participons.

³⁷¹ La liste des agglomérations membres de ce réseau ainsi que la structure et le fonctionnement de ce dernier sont présentés sur le site internet d'Eurocités : <http://www.eucocities.org>.

³⁷² Eurocités est notamment parvenu à participer activement à la définition des objectifs et des moyens du programme d'initiative communautaire URBAN mis en œuvre entre 1994 et 1999 (cf. PAYRE, "De l'importance d'être connecté. Réseaux de villes et gouvernements urbains : Lyon et Eurocités (1990-2005)", *op. cit.*).

³⁷³ Cf. *Ibid.*, p.5.

³⁷⁴ Cf. *Ibid.*, pp.10/11. Ce « forum international des acteurs de la ville » est d'ailleurs lui-même une entreprise privée qui « offre une opportunité de rencontres privilégiées à tous les acteurs de la ville, publics et privés. Grâce à son format innovant axé sur l'échange de bonnes pratiques à l'échelon international, il met en avant stratégies, méthodes et solutions urbaines qui contribuent à faire de nos villes des endroits où il fait bon vivre, travailler et investir » (présentation officielle tirée du site internet de Global City : <http://www.globalcityforum.com>).

³⁷⁵ D'après certains agents de la communauté urbaine de Lyon témoins des engagements successifs des maires lyonnais dans ce réseau, Eurocités est déjà un enjeu important aux yeux de Michel Noir qui le perçoit comme un outil d'internationalisation. Sous les mandats de Raymond

territorial est notamment axé sur la réussite économique de Lyon et sa capacité à mettre en place une « *gouvernance* » locale. Dans les documents de promotion des agglomérations membres d'Eurocités, Lyon est ainsi présenté comme « *une métropole compétitive et rassemblée [... :] le Grand Lyon joue de plus en plus un rôle de développeur, de facilitateur, qui passe par la construction de nombreux partenariats* »³⁷⁶ alors que d'autres agglomérations choisissent de lier leur capacité de développement et de rayonnement à d'autres qualités³⁷⁷. Dès le mandat de Raymond Barre, des discours sur la « *gouvernance* » sont ainsi développés au sein de la communauté urbaine, notamment par le service qui soutient la réponse au 5^{ème} PCRD de la Commission Européenne portant sur cette thématique, à savoir la Direction de la prospective et de la stratégie d'agglomération (DPSA).

INTERACT : un projet porté par la DPSA

Loin d'être un projet dans lequel s'investit directement le président de la communauté urbaine (ou même un membre de son cabinet), INTERACT est avant tout mis en place par un agent de la communauté urbaine qui vient d'achever un doctorat d'administration publique sur la gouvernance urbaine

Barre et de Gérard Collomb, le thème du rayonnement international de Lyon ne cesse de gagner en importance (voir Chapitre II), ce qui se traduit notamment par la mise en place progressive de services « relations internationales » à la Ville de Lyon puis à la communauté urbaine (où ce service encore aujourd'hui tout juste naissant est rattaché à la DPSA) et par une participation accrue à Eurocités. Nous avons pu constater *in vivo* (depuis la DPSA) l'importance de ce réseau aux yeux de Gérard Collomb et de ses cabinets à la mairie ainsi qu'à la communauté urbaine de Lyon, au moment de la préparation de la candidature de Lyon à la présidence du réseau (à partir de 2004). Une chargée de mission « Eurocités » a alors été recrutée au sein du département relations internationales de la Ville de Lyon pour monter cette candidature en étroite collaboration avec Jean-Michel Daclin (alors adjoint aux relations internationales du maire de Lyon et, depuis, également devenu vice-président aux relations internationales de la communauté urbaine de Lyon) et Gérard Collomb.

³⁷⁶ « Newsletter du Groupe de travail 'Stratégies de Développement des Grandes Villes Européennes' des Eurocités : 'Métropoles européennes en projet' », n°15, septembre 2000.

³⁷⁷ Malmö se présente alors comme renouant avec son histoire, Lille comme au cœur d'un tissu urbain et social, Stockholm comme capitale de l'innovation et modèle du développement durable et Birmingham comme modèle de régénération urbaine respectivement dans les « Newsletter du Groupe de travail 'Stratégies de Développement des Grandes Villes Européennes' des Eurocités : 'Métropoles européennes en projet' », n°5 de juin 1999, n°11 d'avril 2000, n°8 de décembre 1999 et n°6 de septembre 1999.

fondé sur une comparaison entre deux agglomérations européennes. La phase de recherche de contacts au sein des Eurocités est en effet suivie d'une seconde phase de rédaction du projet INTERACT assurée par la communauté urbaine de Lyon. La formation scientifique de l'agent qui mène ce travail de rédaction et qui devient ensuite le coordinateur du programme a, d'après ce dernier, pesé sur l'obtention de son financement par l'Union Européenne. Son travail de thèse a été réalisé sous la direction de Sylvie BIAREZ, autour d'une problématique axée sur l'articulation de la gouvernance urbaine et de la démocratie locale³⁷⁸. Aux yeux des membres de la DPSA, alors encore appelée « *Mission prospective* », le principal problème de la communauté urbaine de Lyon est son manque de légitimité politique directement lié à l'élection indirecte des élus communautaires (par les conseillers communaux)³⁷⁹. Le directeur et le directeur-adjoint de ce service se montrent ainsi particulièrement intéressés par un travail de thèse dont ils entendent parler dès la réalisation du travail de terrain concernant la communauté urbaine de Lyon. Ce docteur a été recruté dès la fin de sa thèse pour animer le groupe de travail sur « *les stratégies d'agglomérations* » des Eurocités. Il se trouve dès lors rattaché à un service jeune, la DPSA, dont le directeur entend acquérir une certaine reconnaissance grâce à une inscription dans des réseaux européens³⁸⁰ et grâce à une compétence sur

³⁷⁸ Corinne CHODKIEWICZ, *La métropolisation en France et en Allemagne, Les régions métropolitaines de Lyon et Stuttgart*, Thèse d'administration publique, Grenoble, IEP de Grenoble/Université Pierre Mendès France, janvier 1999.

³⁷⁹ Ce service met à ce titre en place un projet nommé 'Millénaire 3' puis lance le Conseil de Développement de l'agglomération lyonnaise dont elle assure l'animation. L'ambition du projet 'Millénaire 3', lancé par Raymond Barre, est d'anticiper les défis du 3^{ème} millénaire. Il s'agit ainsi d'impulser une réflexion à long terme sur le développement de l'agglomération lyonnaise en impliquant différents acteurs locaux dits publics et privés. Concrètement structuré en groupes de travail, 'Millénaire 3' conduit à la publication de « Lettres Millénaire 3 » et de « Cahiers Millénaire 3 », à l'organisation de « Journées de Prospective » et à la constitution d'un « Comité des Sages » qui se réunit depuis décembre 1997. Ce projet facilite également la mise en place d'un Conseil de Développement de l'agglomération lyonnaise visant à favoriser la participation des acteurs de l'agglomération à la formulation de projets de développement local, conformément à la loi Voynet de 1999.

³⁸⁰ Les agents de la DPSA, en étroite collaboration avec l'élu Jacques Moulinier (vice-président de la communauté urbaine, responsable de la stratégie d'agglomération sous le mandat de Raymond Barre) ainsi qu'avec certains agents du services « relations internationales » de la Ville de Lyon, se sont directement impliqués dans la participation de Lyon à Eurocités. Cet engagement explique certainement en partie la décision de rattacher l'actuel service « relations internationales » naissant de la communauté urbaine à la DPSA.

une thématique qu'il considère en vogue (la « *gouvernance* »)³⁸¹. En outre, le directeur de ce service a lui-même réalisé un DEA de sciences économiques. À l'ESSEC il a ainsi travaillé sous la direction de l'économiste Alain SALLEZ et étudié des travaux sur la gouvernance urbaine qui l'ont marqué, notamment ceux de Michael STORPER et Pierre VELTZ (dont il continue à lire les principaux ouvrages publiés)³⁸².

La publication du 5^{ème} PCRD est ainsi perçue par les initiateurs d'INTERACT comme une opportunité de poursuivre une réflexion sur la « *gouvernance* » ainsi qu'une série d'échanges qu'ils ont déjà lancés avec d'autres agglomérations. Elle est aussi considérée comme un moyen de développer des compétences locales sur une thématique que certains d'entre eux jugent à la fois en vogue et centrale pour une institution de « *second rang* » telle que la communauté urbaine de Lyon³⁸³. Répondre à ce 5^{ème} PCRD est également un moyen de pérenniser le service de « *prospective et de stratégie* » de la communauté urbaine, qui a alors encore un statut de mission susceptible de disparaître. Cette réponse est, enfin, considérée comme une occasion de vanter les mérites de Lyon auprès des autres agglomérations membres du réseau. Tout

³⁸¹ Discussions avec l'enquête n°4 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, chargé de mission « INTERACT » de 2001 à 2004 et Entretiens et discussions avec l'enquête n°5 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, directeur de service de 1998 à 2004.

³⁸² Entretiens et discussions avec l'enquête n°5 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, directeur de service de 1998 à 2004. Notre terrain d'enquête ne nous permet pas d'identifier les origines des recours à la « *gouvernance* » par la Direction générale à la recherche de la Commission Européenne. Dans le cas des acteurs lyonnais, en revanche, certains travaux scientifiques sont explicitement cités dans les entretiens retranscrits ou encore dans les archives et documents écrits rassemblés (nous revenons ainsi sur les évolutions des types d'expertise mobilisées par les acteurs locaux dans le Chapitre II), cf. notamment : Antoine BAILLY, Bernard GUESNIER, Jean PAELINCK et Alain SALLEZ (dir.), *Comprendre et maîtriser l'espace ou la science régionale et l'aménagement du territoire*, Montpellier, G.I.P. - RECLUS, 1987, Alain SALLEZ, *Les villes, lieux d'Europe*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 1993, Allen SCOTT et Michael STORPER, *Production, work, territory : the geographical anatomy of industrial capitalism*, Londres, Allen and Unwin, 1986, Robert SALAIS et Michael STORPER, *Les mondes de production : enquête sur l'identité économique*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1993, Frantz ROWE et Pierre VELTZ, *Entreprises et territoires en réseaux*, Paris, Presses de l'ENPC, 1991 et, enfin, Pierre VELTZ, *Mondialisation, Villes et Territoires. L'économie d'archipel*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. "Économie en liberté", 1996.

³⁸³ Discussions avec l'enquête n°4 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, chargé de mission « INTERACT » de 2001 à 2004 et Entretiens et discussions avec l'enquête n°5 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, directeur de service de 1998 à 2004.

comme au sein d'Eurocités, INTERACT assure la diffusion de fiches présentant chacune des agglomérations membres de ce réseau³⁸⁴. Dans le cas de Lyon, nous avons pu suivre la rédaction de ce type de fiches et constater le contrôle étroit exercé par le directeur de la DPSA, en relation avec le cabinet de Gérard Collomb, concernant son contenu et notamment les points forts ou les atouts de Lyon mis en avant, c'est-à-dire là encore avant tout la capacité de « *gouvernance* » de cette agglomération dans le domaine économique.

Ce dossier de candidature est par ailleurs présenté à l'Union Européenne dans un contexte où cette dernière semble désormais voir dans les réseaux d'agglomérations l'opportunité de se faire connaître et de faciliter la mise en place de ses politiques³⁸⁵. Pour l'Union Européenne, INTERACT (à l'image des Eurocités) est un moyen de montrer que l'Europe existe, mais aussi de la faire exister : de la faire découvrir, de faire émerger des acteurs habitués à être mobiles en son sein et de faciliter la mise en place des politiques européennes³⁸⁶. Comme le revendiquent certains membres d'INTERACT eux-mêmes (de manière à souligner l'importance de leurs rencontres), l'europanisation se fait aussi par les agglomérations, grâce à des circulations d'acteurs et d'idées entre ces dernières. « *Ce n'est [finalement] pas parce qu'elles sont [européennes] que les villes font partie des réseaux mais probablement parce qu'elles font partie des réseaux qu'elles deviennent [européennes]* »³⁸⁷. Le lobby Eurocités ainsi qu'INTERACT sont progressivement devenus à la fois une source et une cible d'une Europe en

³⁸⁴ *Idem.*

³⁸⁵ Cf. PAYRE, "De l'importance d'être connecté. Réseaux de villes et gouvernements urbains : Lyon et Eurocités (1990-2005)", *op. cit.*, p.9 ou encore PINSON et VION, "L'internationalisation des villes comme objet d'expertise", *op. cit.* Ces deux auteurs montrent que l'Union Européenne a progressivement pris en compte l'existence de ce type de réseaux puis les a soutenus. La création officielle de l'association Eurocités est, selon eux, un moment important de ce processus de reconnaissance européenne qui a pu entraîner parfois des concurrences entre États, régions et agglomérations pour être les interlocuteurs de l'Union.

³⁸⁶ Comme l'a explicitement souligné le représentant de la Commission Européenne chargé du suivi d'INTERACT en réponse à la question d'un membre de ce réseau à dessein un peu provocatrice, portant sur l'intérêt de l'Union Européenne à dépenser des sommes aussi importantes « *simplement pour que des gens se baladent d'une agglomération à l'autre* » (interaction suivie lors de la rencontre d'INTERACT ayant eu lieu à La Haye du 10 au 12 septembre 2003. Cette dimension du réseau d'agglomérations comme enjeu important pour des acteurs supranationaux a déjà été souligné à partir d'autres exemples, cf. PINSON et VION, *ibid.*

³⁸⁷ Cf. PAYRE, "De l'importance d'être connecté. Réseaux de villes et gouvernements urbains : Lyon et Eurocités (1990-2005)", *op. cit.*, pp.2/3.

construction (dont les fondements dépassent ainsi largement les frontières des institutions de l'Union)³⁸⁸.

Les intérêts pour la « *gouvernance* » des acteurs locaux et des membres de la Commission Européenne se font écho. Chaque groupe d'acteurs semble percevoir les intérêts de l'autre et les respecter de manière à poursuivre ses propres buts derrière un objectif général commun : une réflexion sur la « *gouvernance* » de treize agglomérations européennes.

b / Le thème général des échanges : le choix d'un terme ayant subi une évolution sémantique

Les échanges organisés entre membres du réseau INTERACT concernent avant tout la « *gouvernance* ». L'analyse de ces échanges (des positions institutionnelles des acteurs y prenant part et de leur organisation : notamment de leur fréquence et de leur contenu) suggère déjà que le choix du terme « *gouvernance* » et la définition progressive du sens qui lui est attribué sont l'occasion de produire un outil de réforme de l'action publique locale et de légitimation de cette dernière.

Le fonctionnement concret du réseau

Lyon coordonne ce réseau composé d'acteurs venant d'Anvers, Belfast, Birmingham, Brno, Budapest, Gênes, La Haye, Lyon, Malmö, Munich, Utrecht, Venise et Vienne³⁸⁹. Ces treize agglomérations n'incluent aucune capitale. Elles peuvent être considérées comme des agglomérations européennes « moyennes », même si leur taille en termes de territoire et de population, ainsi

³⁸⁸ Ce dernier point fait écho à un certain nombre de travaux sur l'europanisation : cf. Patrick HASSENTEUFEL et Yves SUREL, "Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes", *Politique européenne*, n°1, avril 2000, pp.8-24, Christian LEQUESNE et Yves SUREL (dir.), *L'intégration européenne : entre émergence institutionnelle et recomposition de l'État*, Paris, Presses de Science Po, 2004, Cécile ROBERT, "L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance", *Politique européenne*, n°11, automne 2003, pp.57-78, ou encore Andy SMITH, *L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan, 1995.

³⁸⁹ Anvers a néanmoins quitté INTERACT avant que ce programme ne prenne fin (voir *Infra*).

que leur poids économique, varient fortement³⁹⁰. En trois ans, dix-sept rencontres sont organisées. Pour la plupart fondées sur le même modèle, elles consistent en un déplacement collectif de trois jours dans chacune des agglomérations membres. Au cours de ces trois jours s'alternent, d'une part, des visites de l'agglomération où se tient la rencontre, notamment des sites de ses grands projets d'aménagement en cours et, d'autre part, des présentations orales, des débats et des ateliers ayant le plus souvent lieu à l'Hôtel de Ville où le maire accueille les membres du réseau par une réception. INTERACT met aussi en place des échanges de fonctionnaires qui se rendent dans l'une des agglomérations membres pour y découvrir un service et ses projets. Le programme INTERACT représente un budget de près de 240 000 Euros en ce qui concerne le seul investissement de l'Union Européenne. Les agglomérations participent, elles aussi, à cet effort financier sur des bases qui reflètent globalement leur degré d'investissement dans ce programme³⁹¹.

Les membres de ce « *réseau thématique* » sont essentiellement des chargés de mission de communes-centres et/ou de structures intercommunales³⁹². À ce noyau, s'ajoutent quelques directeurs de services (inter)communaux, un membre d'une direction générale d'une structure communale, une maire et des universitaires. INTERACT est enfin suivi par un membre des Eurocités et par un représentant de l'Union Européenne. Ces deux acteurs occupent une place singulière lors des réunions du réseau. Leur position de relative extériorité en tant, respectivement, qu'observateur et commanditaire, se couple à une intégration favorisée par leur connaissance de nombreuses langues européennes dans un cadre où l'usage de « l'anglais européen » domine mais

³⁹⁰ Comme le rappelle, si besoin, une lecture en parallèle de la présentation des principales caractéristiques de chacune de ces agglomérations (cf. « *Lettre 'INTERACT. Métropoles en action'* », n°1 à 12).

³⁹¹ Des agglomérations telles que Lyon et Birmingham, par exemple, ont largement contribué à cet investissement financier : directement (par exemple lors de l'organisation de la réunion de clôture du programme à Lyon) ou indirectement (pour assurer le paiement des universitaires associés jusqu'à hauteur de l'investissement consenti par l'Union Européenne pour ce type de salaires).

³⁹² La participation de services communaux et/ou intercommunaux à INTERACT est directement fonction de l'importance relative de ces deux niveaux de gouvernement du local dans les agglomérations membres du réseau (Birmingham et Belfast, par exemple, envoient des

où les rapprochements linguistiques demeurent néanmoins fréquents. INTERACT ne regroupe donc aucun directeur général des services (inter)communaux, ni aucun membre de cabinets et presque aucun élu. Les membres de ce programme de réflexion sur les modes d'action publique locaux se trouvent ainsi dans une situation un peu paradoxale. Chargés par certaines institutions publiques de leur agglomération de se réunir pour identifier des pratiques applicables dans leur commune ou au sein de leur intercommunalité, ils ne disposent d'aucun relais en interne à leur groupe leur permettant d'assurer la diffusion de ces pratiques³⁹³.

Un groupe de réflexion sur la « gouvernance »

Le simple fait que ce réseau ne regroupe pas de membres des directions générales des structures concernées incite à penser que les objectifs de l'Union Européenne, comme des agglomérations membres, ne se limitent pas à la construction d'outils de réforme managériale³⁹⁴. Les objectifs des membres d'INTERACT, bien que parfois un peu distincts les uns des autres³⁹⁵, dépassent finalement ceux affichés officiellement au départ. En participant à ce réseau, chaque agglomération cherche ainsi également à montrer qu'elle est européenne et à faire connaître l'état de son développement dans une logique

membres des services communaux, quand Lyon envoie avant tout des représentants intercommunaux).

³⁹³ Ce problème de la diffusion des résultats du programme INTERACT a d'ailleurs fait l'objet de très nombreuses discussions, les membres du groupe constitué ayant bien conscience de leur faible capacité d'influence directe sur les instances dirigeantes de leurs structures d'appartenance respectives.

³⁹⁴ Sans remettre totalement en cause l'importance de ce programme aux yeux des acteurs locaux de chaque agglomération, il peut sembler étrange que de telles sommes soient déployées uniquement pour construire des outils de réforme managériale sur la base d'une collaboration entre acteurs ne disposant pas de moyens pour assurer la diffusion de ces outils.

³⁹⁵ Les objectifs des représentants d'une agglomération comme Brno, par exemple, ne sont pas les mêmes que ceux des représentants de Lyon et de Birmingham. Pour les membres du réseau issus de l'agglomération d'Europe de l'Est, INTERACT représente avant tout une occasion d'améliorer leur connaissance des modes d'action publique des agglomérations d'Europe de l'Ouest. Dans le cas de Brno, d'ailleurs, la maire de la ville est très régulièrement présente lors des rencontres d'INTERACT et participe activement aux débats. Les membres du réseau qui travaillent à Lyon et à Birmingham, subissent quant à eux des pressions au sein de leurs institutions respectives, pour démontrer la plus-value de ce nouveau réseau (observations des rencontres du programme INTERACT : à Birmingham les 25 et 26 avril 2002, à Lyon les 7 et 8 novembre 2002, à Utrecht les 29 et 30 mai 2003, etc. , et discussions informelles avec certains membres de ce réseau).

de marketing territorial³⁹⁶. La volonté des membres de ce réseau de présenter leurs situations de manière positive en légitimant leurs propres modes d'action est ainsi toujours patente. La visite en bus de Lyon, par exemple, est surtout axée sur le quartier de Gerland et sa technopole de manière à montrer aux représentants des différentes agglomérations du réseau comment la communauté urbaine de Lyon parvient à faire coopérer un certain nombre d'acteurs publics (des centres de recherche ainsi que certaines institutions politiques locales) et des acteurs privés (des entreprises pharmaceutiques ainsi que des start-up)³⁹⁷. Dans certains cas, ce travail de valorisation des projets portés par les institutions publiques locales est tellement flagrant qu'il suscite l'insatisfaction de certains membres du réseau. À Belfast, une majorité du groupe réclame ainsi une « visite-off », estimant que la visite organisée par les services de la Ville ne leur permet pas de prendre conscience des problèmes auxquels doit faire face cette agglomération³⁹⁸. Les agents des structures communales et intercommunales, développent par ailleurs également des argumentaires (re)légitimant leur place dans l'action publique locale. De nombreux débats sont ainsi consacrés aux manières utilisées par les agents de structures communales et intercommunales pour faire accepter les projets qu'ils visent à mettre en œuvre. Deux principaux outils qui doivent permettre d'augmenter l'acceptabilité sociale des politiques publiques locales lancées sont

³⁹⁶ Ces stratégies très visibles des agglomérations causent d'ailleurs quelques tensions au sein du réseau. Les animateurs de ce programme (à savoir des agents de la communauté urbaine de Lyon et de la Ville de Birmingham avec lesquels les premiers ont l'habitude de travailler du fait des coopérations nombreuses et anciennes entre ces deux agglomérations) souhaitent, certes, que soient échangées de « *bonnes pratiques* », mais ils considèrent aussi que l'identification de ces « *bonnes pratiques* » passe par la compréhension préalable des difficultés rencontrées par les agglomérations européennes rassemblées au sein d'INTERACT. Les représentants de ces agglomérations, quant à eux, prennent directement en charge une grande partie de l'organisation des visites de leur agglomération et veillent avant tout à orienter ces dernières vers les sites les plus prestigieux de manière à souligner le dynamisme et les réussites des projets portés par leurs services.

³⁹⁷ Observation de la rencontre du réseau INTERACT ayant eu lieu à Lyon, les 7 et 8 novembre 2002.

³⁹⁸ Observation de la rencontre du réseau INTERACT ayant eu lieu à Belfast, les 26 et 27 février 2004.

alors discutés : la participation citoyenne et la coopération avec des acteurs privés, c'est-à-dire notamment avec les chefs d'entreprise locaux³⁹⁹.

Ce programme est d'ailleurs identifié, au sein de la communauté urbaine de Lyon, comme un programme sur la « *gouvernance* » et le « *management* » :

« [On a des contacts avec des démarches comme INTERACT], *parce qu'on est sur le même domaine, puisque INTERACT c'est un projet sur la gouvernance et le management des villes. [...] Il y a aussi un échange de fonctionnaires avec eux : quelqu'un qui serait intéressé par le Schéma de Développement Économique pourrait échanger...* »⁴⁰⁰.

Au cours des rencontres, se tiennent effectivement des ateliers intitulés par exemple : « *Building trust and searching appropriate management of trust in order to implement collaborative processes* »⁴⁰¹. En outre, les acteurs qui présentent les pratiques développées dans leur agglomération emploient régulièrement l'expression suivante : « *We as a city, we...* »⁴⁰². Cette dernière sonne un peu comme une traduction anglaise de l'expression « *les villes comme acteurs collectifs* »⁴⁰³ opérée spontanément par des acteurs partie prenante de la situation qu'ils décrivent. Lors de ces rencontres, l'essentiel des débats porte bien, de fait, sur la « *gouvernance* ». Ce choix, opéré par les membres du réseau INTERACT, de structurer leurs débats autour de la « *gouvernance* », permet de comprendre comment s'articulent l'objectif général officiel de ce réseau d'échange de « *bonnes pratiques* » et les objectifs, de marketing territorial et de relégitimation du rôle des agents communaux et intercommunaux dans l'action publique locale, également poursuivis par les représentants des agglomérations.

La traduction contemporaine du terme « *gouvernance* » peut, en effet, être résumée comme suit : la « *gouvernance* » est « *la somme des différentes façons dont*

³⁹⁹ D'après les notes prises pendant la dizaine de rencontres du réseau INTERACT auxquelles nous avons pu assister.

⁴⁰⁰ Entretien avec l'enquêté n°1 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, chargé de mission « *Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise* » de 2001 à 2004.

⁴⁰¹ Observation de la rencontre du réseau INTERACT ayant eu lieu à Belfast, les 26 et 27 février 2004.

⁴⁰² Expression fréquemment utilisée au cours des présentations de leurs projets stratégiques par les représentants des agglomérations membres du réseau INTERACT.

⁴⁰³ Cf. LE GALÈS, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, op. cit.

les individus et les institutions, publics et privés, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et les institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt »⁴⁰⁴. Prise dans ce sens général, la « gouvernance » est bien considérée au sein d'INTERACT comme un type particulier de régulation de l'action publique.

« Plus qu'un concept, la gouvernance invite à repenser la manière de gouverner, à travers la mise en place de nouvelles procédures, de nouvelles pratiques, qui intègrent un nombre élargi d'acteurs. Les démarches stratégiques des villes se situent complètement dans cette logique de modernisation du management public, qui combine simultanément trois aspects : un 'management de commandement' vertical et descendant, un 'management de négociation', partagé, et aujourd'hui un 'management d'animation' ascendant »⁴⁰⁵.

Si l'opposition entre « gouvernement » et « gouvernance » peut parfois paraître s'effacer⁴⁰⁶, très nombreuses sont les références à la « gouvernance » (faites par les membres du réseau INTERACT), qui visent à caractériser les modes de régulation actuels de nos sociétés en soulignant leur caractère innovant. Le passage, fréquent au sein d'INTERACT, de l'anglais au français, a ainsi attiré notre attention sur les différences de contenu sémantique des termes « gouvernance » en français et *governance* en anglais.

En anglais, dès le début des années 1990, l'opposition entre *governance* et *government* porte principalement sur l'ouverture de l'analyse pragmatique des processus de prise de décision publique aux acteurs non-étatiques, non-institutionnels⁴⁰⁷. En Angleterre, *government* fait néanmoins avant tout référence

⁴⁰⁴ Définition de la commission sur la gouvernance mondiale de 1995 (cette *Commission on Global Governance* créée en 1992 à l'instigation de Willy Brandt regroupait une vingtaine de dirigeants ayant joué un rôle ou jouant un rôle au sein des Nations-Unies et de l'Union européenne), citée dans SMOUTS, "Du bon usage de la gouvernance en relations internationales", *op. cit.*, p.88.

⁴⁰⁵ « INTERACT. Métropoles en action », n°0, avril 2002, p.1.

⁴⁰⁶ Comme dans la chronologie des « Mutations des systèmes de gouvernance » présentée sur le site Millénaire 3 (<http://www.millenaire3.com>, document présenté dans le volume d'annexes de ce travail) où le terme « gouvernance » sert à qualifier des évolutions apparues dès les années 1970 telles que le fait que l'« exécutif communal et communautaire pratique très largement la délégation des affaires aux maires adjoints (Ville de Lyon) et aux vice-présidents de la Communauté urbaine » (page 7). Notre matériau indique ainsi que si les chercheurs se positionnent clairement (au moins en apparence) soit sur l'une soit sur l'autre de ces acceptions de la « gouvernance » (cf. SIMOULIN, "La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne", *op. cit.*), les acteurs, eux, peuvent passer de l'une à l'autre même si la seconde est plus fréquente.

⁴⁰⁷ Éléments tirés du site internet du *Global development research center* (<http://gdrc.org/ugov/governance.define.html>).

à une série de dispositifs et d'outils aidant l'action publique (tout comme aux États-Unis où le terme « *administration* » est davantage utilisé). En France, le « *gouvernement* » est une instance décisionnelle ; il s'agit avant tout du Premier Ministre et de ses collaborateurs au niveau national et, éventuellement, du maire et de ses collaborateurs au niveau local⁴⁰⁸. Pour la langue française, la différence entre « *gouvernement* » et « *gouvernance* » n'est donc pas exactement du même ordre que celle existant entre *government* et *governance*, deux termes finalement plus proches⁴⁰⁹. « *Choisir le terme 'gouvernance' n'est donc pas le fruit du hasard* »⁴¹⁰, notamment en français⁴¹¹.

Suivre ce programme et mener, en parallèle, notre enquête à partir du terrain lyonnais nous a permis de noter que dans les discours sur la « *gouvernance* » des acteurs membres du réseau INTERACT et des acteurs lyonnais que nous avons rencontrés, la « *gouvernance* », outil d'analyse des chercheurs en sciences sociales, se trouve être progressivement transformée en outil de réforme. La « *gouvernance* » apparaît alors, déjà, comme un outil discursif de légitimation des configurations d'acteurs engagés dans ce type de mobilisation collective. Ses emplois visent avant tout à souligner une évolution positive et nécessaire de la place et du rôle du « *politique* », dont cette évolution amène une redéfinition des frontières, dans la production de l'action publique locale.

⁴⁰⁸ Pour les auteurs considérant qu'il existe un gouvernement local, cf. par exemple DUMONS et POLLET, "Espaces politiques et gouvernements municipaux dans la France de la IIIème République. Éclairage sur la sociogenèse de l'État contemporain", *op. cit.*

⁴⁰⁹ Le terme *governance* connaît un usage davantage banalisé en anglais que celui de « *gouvernance* » en français (cf. SIMOULIN, "La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne", *op. cit.*, p.308).

⁴¹⁰ Bernard CASSEN, « Le piège de la gouvernance », *Le Monde Diplomatique*, juin 2001, p.28.

⁴¹¹ Or ce sont bien des acteurs français, à l'initiative du programme INTERACT, qui l'ont proposé comme thème général des échanges de ce réseau.

2/ La transformation d'un outil d'analyse en outil de réforme

Dans le cadre du réseau d'agglomérations européennes INTERACT, au sein duquel « scientifiques » et « opérationnels » collaborent, l'objectif final est de définir un ensemble de « bonnes » pratiques de « gouvernance » et de les faire figurer dans un instrument (manuel et cd rom) d'aide à la prise de décision⁴¹². Notre attention s'est rapidement portée sur les ambiguïtés du positionnement du terme « gouvernance » à la frontière entre action, recherche et conseil ainsi que sur les difficultés rencontrées par les chercheurs investis dans ce type de réseau européen pour démêler les sens de ce terme et le libérer de sous-entendus idéologiques et parfois contradictoires. Nous proposons d'analyser ainsi la place délicate des chercheurs au sein d'INTERACT, car « *s'il convient de se demander comment les instruments de connaissance du politique se nourrissent de la vie politique et des aspirations de transformations politiques et sociales, il faut également, en retour, s'interroger sur l'usage des instruments ainsi forgés et sur leur légitimité dans le champ politique* »⁴¹³. Pour cela, il faut « *se confronter pleinement à l'entremêlement du cognitif et du normatif* » en allant « *explorer des moments au cours desquels ont pu émerger et s'organiser des manières de penser et d'organiser la vie politique* »⁴¹⁴.

Les glissements entre discours « scientifiques » et discours « opérationnels » sont fréquents au sein d'INTERACT. Placés dans une position délicate, des chercheurs servent alors de caution scientifique à un récit normatif et prescriptif concernant l'action publique locale.

⁴¹² « Conférence finale d'INTERACT : 'La gouvernance urbaine en pratique. Penser différemment – Agir autrement' », Lyon, les 21 et 22 octobre 2004, Palais des Congrès de Lyon Cité Internationale (mallette distribuée à chaque participant à cette conférence contenant un « Guide de la gouvernance intégrée »).

⁴¹³ Sur l'entremêlement du cognitif et du normatif, cf. PAYRE, *À la recherche de la 'science communale'. Les 'mondes' de la réforme municipale dans la France de la première moitié du vingtième siècle*, op. cit. pp.25/26 (notre pagination).

⁴¹⁴ Cf. *Idem*.

***a / Quand les chercheurs s'en mêlent et s'emmêlent :
chercheur au sein d'INTERACT, une position inconfortable***

Trois chercheurs sont invités à participer au programme INTERACT. La fréquence avec laquelle leurs travaux sont cités dans les publications du programme souligne la fonction de légitimation scientifique qui leur est attribuée. Ces trois chercheurs ont un positionnement particulier au sein du champ des sciences sociales. Ils ont tous trois travaillé sur l'urbain et sur la gouvernance urbaine. Ils appartiennent à des structures de recherche habituées (voire spécialisées) au (dans le) conseil aux décideurs. Ils sont, enfin, tous trois engagés dans différents réseaux d'agglomérations européens. Ils sont ainsi familiers du rôle qui leur est assigné de passeurs de notions de la sphère de la recherche académique, à la sphère de la recherche de « *bonnes pratiques* » pour l'action.

Les membres du « comité de pilotage » d'INTERACT

Les chercheurs membres du comité de pilotage scientifique d'INTERACT ont un profil particulier, comme le souligne leur présentation succincte :

Christian LEFÈVRE, chercheur au LATTS (laboratoire techniques, territoires et sociétés), unité mixte de recherche du CNRS de l'école des Ponts et Chaussées, est le membre du comité scientifique le plus souvent affiché comme caution scientifique dans les plaquettes de présentation du projet⁴¹⁵. De par son mode de fonctionnement, le LATTS est un laboratoire financé par de nombreux contrats de recherche mais aussi de conseil, comme l'indiquent ses rapports d'activité⁴¹⁶. Lors de la première rencontre du programme, Christian LEFÈVRE se présente comme « *urbaniste ayant travaillé sur la planification aux États-Unis et spécialisé, depuis dix ans, dans le domaine des transports et du gouvernement des aires métropolitaines* ».

⁴¹⁵ « Lettre 'INTERACT. Métropoles en action' », Avril 2002, n°0, dans laquelle est notamment cité : Christian LEFÈVRE, "Dynamiques institutionnelles et politiques publiques", dans Michel BASSAND, Jean-Philippe LERESCHE et Guy SAEZ (dir.), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière, Action publique territoriale*, Paris, L'Harmattan, coll. "Logiques Politiques", 1997.

⁴¹⁶ Présenté sur le site internet de ce laboratoire : <http://latts.cnrs.fr>.

Christian LEFÈVRE a notamment publié les travaux suivants : Christian LEFÈVRE, « Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux », *Politiques et management public*, vol.16, n°1, 1998, pp.35-59, Bernard JOUVE et Christian LEFÈVRE (dir.), *Métropoles ingouvernables : Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Économica, coll. « Villes », 2002 et Christian LEFÈVRE, « Metropolitan government reform in Europe : Trends and challenges », *Revue Suisse de Sciences Politiques*, vol.7, n°3, automne 2001, pp.136-141.

Sur son CV, sont également indiquées les activités d'« expertise » suivantes : « Outre ses activités académiques, il participe à de nombreux travaux d'études au niveau français (DATAR, LAURIF, Ville de Paris, etc.), dans les pays européens (Commission Européenne, Grande Bretagne, Allemagne, Espagne, Pays-Bas, Italie) et international (OCDE, BID, UNCHS). [...] **2006-2007** : Expert on the governance of the metropolitan areas of London, New York, Paris and Tokyo, for the Val de Marne (Ile-de-France) Development Agency (report produced in French). **2006-2007** : Responsable scientifique de la constitution du Pôle Régional d'Echanges sur le Développement et l'Aménagement du Territoire (PREDAT) de l'Ile de France, DGUHC-PUCA. **2006** : Expert auprès de l'OCDE sur la 'gouvernance de la Randstad-Hollande', Division des politiques territoriales, OCDE, Paris. **2005-2006** : Expert auprès de l'LAURIF, Département du Développement Economique sur les projets complexes de développement territorial dans les grandes métropoles en Europe. **2003-2004** : Expert for the Inter-American Development Bank (IADB) on metropolitan governance. **2003-2004** : Expert for EURICUR (Rotterdam) on French Urban policies. **2001** : Expert for the Fifth Framework Programme (FP5), key action 'City of Tomorrow' of the European Commission. **2000** : Expert For the Habitat Programme of the UNCHS on metropolitan governance. **1995-1999** : Expert for the OECD and Member of the OECD Steering Group on Urban Governance. **1997** : Expert for the Deutsche Institut für Urbanistik (DIFU) on metropolitan governance. **1994** : Expert for the European Bank on local government reform in Bulgaria ».

Christian LEFÈVRE est, aussi, membre du comité exécutif de l'association européenne de recherche urbaine (EURA) et a été co-président de la fondation scientifique européenne sur les villes comme acteurs internationaux et transnationaux (CITTA).

Roberto CAMAGNI, autre universitaire membre du comité scientifique du réseau, est professeur à l'école polytechnique de Milan. Il est rattaché au département de management, économie et ingénierie industrielle. Économiste de formation, il se présente comme « travaillant sur la compétitivité des agglomérations, entre théorie et pratique »⁴¹⁷. Au cours des rencontres du programme INTERACT, il souligne volontiers (de lui-même et à plusieurs reprises) qu'en Italie, les liens entre la recherche et l'action publique sont plus étroits que dans la majeure partie des pays européens. Il affirme être, de fait, habitué à conseiller les acteurs locaux, voire nationaux italiens, en ce qui concerne les politiques urbaines qu'ils mettent en œuvre.

⁴¹⁷ Présentation tirée du site internet de ce laboratoire : <http://www.dig.polimi.it>.

Roberto CAMAGNI a notamment publié les travaux suivants : Roberto CAMAGNI, *Principes et modèles de l'économie urbaine*, Paris, Economica, 1996, Roberto CAMAGNI et Roberta CAPELLO (dir.), *Strategie di competitività territoriale: il paradigma a rete*, Milan, Edizioni Seat, 1997 et Roberto CAMAGNI et Maria-Christina GIBELLI (dir.), *Développement urbain durable : quatre métropoles à l'épreuve*, Paris, Éditions de l'Aube, 1997.

Sur son CV, sont également indiquées les « *activités de recherche* » suivantes : « **Attività di ricerca per l'Unione Europea** : Membro del Comitato Scientifico del progetto INTERACT

- Integrated Urban Governance, diretto dalla città di Lione (2002). Responsabile dell'analisi dell'impatto della rete Healthy Cities della Organizzazione Mondiale della Sanità (Nazioni Unite); progetto diretto dalla London School of Economics (1995-97). Direttore del Progetto Internazionale 'The socio-economic consequences of the completion of the Internal market on least favoured regions of the EEC', per la DG XVI della CEE, 1991-93, pubblicato nella serie Regional Development Studies, n. 24, 1995, Bruxelles. Membro del Gruppo Internazionale SCARE, 'Sustainable cities and renewable energies', con i proff. P. Nijkamp e A. Cocossis, dal 1995. Membro del gruppo di ricerca SAFE-MED su "Sustainable, alternative, fluent energy-based Mediterranean Economic development", dal 1994, per DG XII. Responsabile del National Evaluation Team for Italy all'interno del progetto 'Evaluation of Community initiatives: STRIDE, PRISMA, TELEMATIQUE', capofilato da Ernst & Young, 1994. Responsabile della Valutazione dei Programmi di Intervento delle Regioni Italiane Obiettivo 2 per la CEE, DG XVI, 1994. Membro del Core Group per il *Carrefour sur la Ville*, organizzato a Bruxelles dal Presidente Delors, *Cellule de Prospective*, nov. 1993. Consigliere scientifico del progetto internazionale 'Evolution prospective des régions intérieures de la Communauté', diretta da INMARK, Madrid (1993). [...]

Partecipazione a reti internazionali di studiosi : GREMI - *Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs*, con sede a Parigi, *Université de Paris 1 - Panthéon Sorbonne*; socio fondatore nel 1984, Presidente dal 1986. Progetti RURE- regional development e TMC-Transport Mobility Communication della European Science Foundation dal 1990; responsabile per il CNR di questi progetti (1990-95). Membro, per l'Italia, del gruppo Success stories of local development, United Nations University, Vienna, diretto da Walter Stöhr (1986-89). Membro, per l'Italia, del gruppo Deindustrialisation in Europe and the USA, United Nations, diretto da Lloyd Rodwin (1990-91). Membro dal 1989 al 1993 del CAPIRN - Centro internazionale di studi sui processi innovativi e le tecnologie di automazione, sede University of Santa Cruz, California (Chairman: prof. Richard Gordon). Membro del Panel Internazionale INTA - Pro Madrid per la redazione del Piano Strategico di Madrid (1992). Membro del gruppo di studio OCDE su Urban Development and Impact of Technological Change, Parigi, 1988. [...]

Roberto CAMAGNI est, aussi, président de l'association européenne de recherche sur les régions (ERSA), président du groupe de recherche européen sur les milieux innovateurs (GREMI), président de l'association italienne de sciences régionales (AISRe), membre du comité scientifique de la DATAR et du Plan Urbain (de 1989 à 1995)...

Werner HEINZ, enfin, est chercheur dans un centre d'études allemand situé à Cologne, lui aussi spécialisé dans le conseil aux collectivités locales. Le DIFU (*Deutsches Institut für Urbanistik*) a été fondé par une association d'agglomérations allemandes (*Deutscher Städtetag*) pour produire du conseil et de la prospective afin d'aider les autorités municipales à résoudre leurs

problèmes⁴¹⁸. Devant les membres du réseau INTERACT, il se présente comme « *sociologue spécialisé dans l'analyse des politiques urbaines plus particulièrement sous l'angle des relations entre service public et marché économique des agglomérations* ». Il précise aussi qu'il n'est pas universitaire.

Werner HEINZ a notamment publié les travaux suivants : Werner HEINZ, *Partenariats publics-privés dans l'aménagement urbain*, Paris, L'Harmattan, 1994 et Werner HEINZ, Paul VON KODOLITSCH, Nicole LANGEL et Michael REIDENBACH, *Interkommunale Kooperation in baden-württembergischen Stadtregionen*. Stuttgart, Karlsruhe und Freiburg, Berlin, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, 2004.

Sur son CV, sont également indiqués (sous forme de lien internet actif) les « projets » suivants :

« INTERACT (INTEgrated uRban governANce for the City of Tomorrow) (2002-2004)

Interkommunale Kooperation in baden-württembergischen Stadtregionen (2001-2003)

Entwicklungspartnerschaften deutscher Städte mit Städten in Entwicklungsländern (2001)

Deutsche Städte und Globalisierung (1999-2006, Pause der Laufzeit: 2002)

Difu-Infobörse für die "EU-Aktivitäten deutscher Städte und Gemeinden" (1999-2000)

Formen intraregionaler Zusammenarbeit – ein internationaler Vergleich (unter besonderer Berücksichtigung ausgewählter EU-Staaten) (1997-2000)

Urban Governance; OECD-Projekt zu Fragen der politischen Regulierung und Steuerung (1997-1998), *EU-Aktivitäten deutscher Städte und Gemeinden* (1996-1997)

Metropolis-Projekt: Internationaler Erfahrungsaustausch über die kommunalen Auswirkungen zunehmender Migration (1996), *Public Private Partnership (PPP) als Instrument kommunaler Aufgaben- und Leistungserfüllung* (1996), *Europäische Städtenetzwerke - ausgewählte Beispiele* (1995)

Dezentralisierung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung in Entwicklungsländern

Zur Zukunft der europäischen Stadt ».

Une « *équipe de formation* », constituée d'un membre d'un cabinet lyonnais de conseil aux collectivités locales⁴¹⁹ et de membres de l'École de la gouvernance d'Utrecht ainsi que du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) situé à Lyon, est également associée à ce comité scientifique. L'objectif de cette « *équipe de formation* » est d'assurer la production et la diffusion de deux outils pouvant appuyer une réforme

⁴¹⁸ D'après le site internet de ce laboratoire : <http://www.difu.de>.

⁴¹⁹ Le groupe de consulting *Nova 7*.

managériale : « *Le Guide de la gouvernance urbaine intégrée* », sous la forme d'un rapport écrit, et « *Une formation au management intégré* », sous la forme d'un jeu de simulation interactif sur CD rom⁴²⁰.

Au sein d'INTERACT, les trois chercheurs en sciences sociales sont ainsi des acteurs importants, placés au centre d'un exercice de construction de référentiels pour l'action publique locale. Leur rôle est alors à la fois d'être des chercheurs et des conseillers. Ce rôle, bien que difficile⁴²¹, est tenu par les trois chercheurs. Un éventuel départ du programme INTERACT impliquerait de renoncer à une opportunité professionnelle ainsi qu'à une source de revenus financiers, pour des chercheurs d'ailleurs engagés depuis plusieurs années dans différents programmes de ce type qui assurent ainsi non seulement une part conséquente de leur salaire mais aussi en partie leur carrière⁴²².

Le rôle du « comité de pilotage » d'INTERACT

À l'intersection des différents membres constituant le réseau INTERACT -acteurs des agglomérations, formateurs d'agents de la fonction publique territoriale et doctorants- la position du comité scientifique est des plus délicates à tenir. Certaines rencontres sont d'ailleurs le reflet de cette difficulté,

⁴²⁰ C'est-à-dire les documents et outils informatiques largement distribués lors du séminaire de clôture du programme INTERACT (documents présentés dans le volume d'annexes de ce travail).

⁴²¹ Au cours des rencontres du réseau, nous avons ainsi pu observer une évolution par tâtonnements des positionnements de chacun des chercheurs du comité scientifique d'INTERACT. Certains d'entre eux ont même explicité leurs difficultés à adapter leurs manières de s'exprimer et leurs méthodes de travail à ce type de réseau composé d'un grand nombre d'agents de structures communales et intercommunales. Au cours de certaines discussions, ils ont ainsi été amenés à évoquer la place variable qu'ils accordent à ce travail en réseaux dans leur emploi du temps professionnel, en fonction du bon fonctionnement -ou non- des interactions entre membres de ces réseaux.

⁴²² Christian LEFÈVRE, Roberto CAMAGNI et Werner HEINZ sont (ou ont été) membres de nombreux réseaux européens associant des chercheurs à des acteurs de l'action publique (locale, nationale ou encore européenne). Ceci est notamment frappant à la lecture de leurs CV respectifs, dont nous avons retranscrits certains passages (voir *Supra*). Nous n'avons pas obtenu d'indication précise concernant le montant de leur rémunération dans le cadre du programme INTERACT. Néanmoins, plusieurs membres ont évoqué le fait que ce montant pouvait inciter les chercheurs du « *comité de pilotage* » à rester impliqués dans la démarche. En outre, ces trois chercheurs investissent également à l'évidence dans ce type de réseaux dans une logique de construction de carrières académiques. Il est alors à noter que ces chercheurs citent parfois les études de cas réalisées dans le cadre du programme INTERACT pour illustrer certains de leurs propos, ou encore de manière générale que certaines des productions de ces réseaux sont publiées dans des revues ou chez des maisons d'édition reconnues dans le champ académique.

les membres du comité scientifique oscillant entre une position de retrait laissant chacun tenir le rôle qu'il souhaite et une position plus proche de leur posture professionnelle quotidienne rappelant les « devoirs » de chacun, d'une manière parfois perçue comme professorale par les autres membres d'INTERACT⁴²³. En outre, les chercheurs du comité scientifique rencontrent parfois des difficultés à s'accorder sur une définition de la « gouvernance ». Leurs propres divisions limitent leur capacité à imposer une définition au reste des membres du groupe⁴²⁴.

Au cours des discussions les chercheurs du comité scientifique, les membres de l'« équipe de formation » et les « représentants » des agglomérations s'accordent malgré tout sur la définition générale suivante :

« [...] la gouvernance invite à repenser la manière de gouverner, à travers la mise en place de nouvelles procédures, de nouvelles pratiques, qui intègrent un nombre élargi d'acteurs. [...] la gouvernance territoriale renvoie à l'intervention combinée d'acteurs de plus en plus divers sur un territoire de plus en plus vaste ainsi qu'à la capacité de ce système d'acteurs de produire des politiques publiques cohérentes sur l'espace métropolitain »⁴²⁵.

Parler de « gouvernance » apparaît alors clairement non seulement comme une manière de prendre acte de certaines « innovations », mais aussi comme une

⁴²³ L'alternance de ces deux positions est notamment perceptible lors d'une rencontre ayant lieu à Lyon à l'automne 2002, à la suite de laquelle Anvers quitte d'ailleurs le réseau. Les acteurs des agglomérations sont alors invités à ne pas imposer un filtrage des informations contenues dans les études de cas pour ne pas gommer les difficultés rencontrées et les limites des projets mis en œuvre étudiés. Les doctorants, quant à eux, sont incités à quitter leur posture d'observateur cherchant à tendre vers une certaine neutralité pour tirer de leurs travaux des éléments normatifs et prescriptifs sur lesquels les agglomérations pourraient s'appuyer pour réformer leurs moyens d'action (sur ce dernier point, néanmoins, les trois chercheurs du comité scientifique n'ont pas le même point de vue : certains insistent sur la nécessité de développer ces éléments normatifs et prescriptifs dans les études de cas quand d'autres souhaitent que ce travail soit pris en charge par le comité scientifique lui-même).

⁴²⁴ Ainsi retrouve-t-on, au sein du comité scientifique une opposition dont Jean-Pierre GAUDIN a noté l'existence entre chercheurs travaillant sur la gouvernance urbaine. Aux yeux de certains de ces chercheurs, la « gouvernance » est un outil analytique qui permet de rendre compte d'évolutions révélant la domination du marché et les limites d'une démocratie de proximité qui amplifie les rapports de force existant (en contradiction avec les notions d'intérêt général et de service public). Pour les autres, la « gouvernance » est un outil à la fois analytique et prescriptif qui permet de rendre compte de processus d'apprentissage du consensus, de la mise en place de dynamiques de délibération rationnelle et, plus généralement, de l'émergence d'une nouvelle culture démocratique. Jean-Pierre GAUDIN souligne alors également que quelle que soit l'acception dans laquelle elle est employée, la « gouvernance » met en lumière l'intérêt porté à une question fondamentale : celle des rapports entre économie et politique (cf. GAUDIN, *Pourquoi la gouvernance ?*, op. cit.).

⁴²⁵ « Lettre 'INTERACT. Métropoles en action' », Avril 2002, n°0.

manière d'impulser ou de soutenir ces « *innovations* ». Cet objectif est perceptible tout au long du programme INTERACT, notamment au vu des attentes exprimées par les acteurs et progressivement relayées par les chercheurs du comité de pilotage scientifique face aux études de cas que les doctorants doivent produire⁴²⁶.

Tirée d'ouvrages scientifiques où elle est présentée comme un outil d'analyse, la « *gouvernance* » devient bien un outil de réforme. Ce terme renvoie alors à une évolution positive du « *politique* », c'est-à-dire une redéfinition des moyens de la régulation de l'action publique locale (notamment de ses acteurs et de ses outils). Or c'est précisément dans cette acception qu'il est fréquemment employé à Lyon.

***b / Faire référence à la « gouvernance »
pour afficher une évolution radicale du « politique »***

La « *gouvernance* » est un néologisme de sens mais pas de forme. Le terme lui-même ne s'est pas modifié au fil du temps. Les significations qu'il recouvre aux yeux des acteurs se sont, en revanche, progressivement cristallisées autour d'une description mythifiée d'une innovation supposée radicale du « *politique* » que l'on retrouve à la fois dans les discours des membres d'INTERACT et dans les discours de certains acteurs lyonnais.

⁴²⁶ Dans le cadre de cette démarche, il nous a été demandé d'observer les modes de gouvernement de la communauté urbaine de Lyon en menant deux études de cas présentées dans deux rapports, en anglais, d'une trentaine de pages. Cette commande concernait plus précisément les coopérations entre institutions locales, mais aussi et surtout entre sphères publique et privée, comme le rappelle cet extrait d'une fiche de présentation : « [Le projet INTERACT entend notamment répondre à la question suivante :] « *Comment mettre en œuvre un plan stratégique global et intégré, qui mobilise de nombreux partenaires, tant publics que privés ?* » (« *Lettre 'INTERACT. Métropoles en action'* », Avril 2002, n°0). Ce « *réseau thématique* » européen n'était pas intéressé par notre thèse et nous laissait totalement libre pour en définir le sujet, la méthodologie et la problématique. Les études de cas, quant à elles, consistaient en une mise en perspective historique des projets choisis ainsi qu'en une présentation des principaux objectifs, des intérêts en présence, des modes de financement, mais aussi des avantages et des inconvénients de politiques étudiées dans une perspective normative pour permettre d'identifier les « *bonnes pratiques* » de gouvernance, cf. Aisling HEALY, "A case study analysis of the Greater Lyon Participation Charter", Rapport du programme INTERACT (5ème Programme Cadre Recherche Développement de l'Union Européenne), février 2004, 35p. et Aisling HEALY, "A case study analysis of Greater Lyon's Plan for a Technopolitan Metropolis", Rapport du programme INTERACT (5ème Programme Cadre Recherche Développement de l'Union Européenne), septembre 2002, 42p.

Des membres d'INTERACT aux acteurs lyonnais

La thématique de la « gouvernance » est développée par les acteurs lyonnais que nous avons rencontrés, spontanément ou non, explicitement ou non, pour diverses raisons qui viennent s'ajouter à un simple effet de mode dont ils semblent avoir bien conscience sans qu'il remette pour autant en cause, à leurs yeux, la pertinence de ce terme, comme on peut le lire sur le site internet 'Millénaire 3' :

« Le mot 'gouvernance' est devenu au cours des dix dernières années une expression valise utilisée pour décrire des réalités très diverses, toutes liées à la crise du 'gouvernement' comme mode de régulation des rapports politiques et sociaux. La complexité institutionnelle et territoriale, la crise des finances publiques, la montée en puissance d'une société civile de mieux en mieux organisée, l'évolution du management à l'intérieur des entreprises et des organisations vers un certain partage des décisions et des responsabilités, tout cela a un impact sur les rapports politiques et sociaux. D'un système pyramidal avec une autorité descendante, on est passé à un système dit de gouvernance plus ouvert mais aussi plus complexe, où les décisions sont issues d'un processus de négociation entre les parties »⁴²⁷.

Certains de ces acteurs lyonnais font notamment référence au contexte international et à la compétition internationale accrue qu'il induit selon eux entre les agglomérations, pour montrer qu'ils ont bien saisi le contexte dans lequel ils doivent agir et pour souligner que Lyon est en phase avec le reste du monde. Cette mise en parallèle se fait parfois, comme dans l'extrait d'entretien qui suit, au prix de certaines approximations, voire de quelques contradictions entre l'idée d'une gestion collective de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et celle d'une gestion directement assurée par le cabinet du président de la communauté urbaine :

« [...] la partie politique du SDE est gérée directement par le cabinet et par [le responsable du développement économique au sein du cabinet de Gérard Collomb, ...]. Enfin, est-ce que c'est vraiment un pilotage, je n'en sais rien ! Faut se poser la question. Mais le fait que ces éminentes personnalités se réunissent régulièrement et... Qu'est ce que ça produit ? En tout cas ça produit de la gouvernance. Hein ? Ça produit du contact, ça produit... Donc pour moi c'est... [...] Enfin ce dont on s'aperçoit quand même c'est que tout cela est vraiment très très compliqué, au sens de très complexe. On comprend

⁴²⁷ Développé suite au projet du même nom lancé sous le mandat de Raymond Barre, le site 'Millénaire 3' est « un outil de connaissance de la métropole lyonnaise au service des citoyens, des acteurs, des professionnels du Grand Lyon et des institutions partenaires de la collectivité ». Il s'agit ainsi d'une sorte de base de données dont l'objectif premier est la diffusion et la vulgarisation de recherches concernant l'agglomération lyonnaise (<http://www.millenaire3.com>, dossier « Ressources », fenêtre « Gouvernance »).

mieux du coup l'accent que met Pierre Veltz sur : les agglomérations qui gagnent sont les agglomérations qui ont une capacité d'organisation collective plus forte que les autres. C'est clair ! Plus le système est complexe, plus vous avez d'agents qui ont leurs propres intérêts moins vous arrivez à tirer tous ensemble dans le même sens. Il y a les jeux individuels ou de structures... »⁴²⁸.

Le plus souvent, les acteurs lyonnais qui utilisent spontanément le terme « gouvernance », entendent ainsi souligner la prise en compte, à l'échelle de l'agglomération lyonnaise, du point de vue et des intérêts des « acteurs économiques ». La multiplicité des acteurs prenant désormais part à l'action publique est ainsi régulièrement évoquée... :

« Aujourd'hui, il y a de plus en plus de personnes et d'institutions qui interviennent dans le domaine économique, il faut donc veiller à coordonner les différentes actions menées et développer des stratégies communes »⁴²⁹.

... de même que la volonté, voire la nécessité, d'ouvrir les processus de prise de décision publique aux « acteurs économiques » :

« Si on regarde l'organigramme et le compte rendu d'activité de 2003, on voit bien que [la DAEL] chapeaute un très grand nombre de politiques qui se font toutes en relation avec les milieux économiques. On ne fait rien sans eux. On ne fera rien si on ne construit pas avec les gens. L'État ne peut pas imposer son propos. À l'origine, tout ça fonctionnait sur la base du clientélisme. Aujourd'hui, il faut rechercher des objectifs communs, notamment avec les institutions et les acteurs qui ont un impact direct sur le développement économique [...], c'est-à-dire avec les entrepreneurs et leurs représentants »⁴³⁰.

Enfin, l'évolution générale des fonctions du « politique » est également au cœur des discours qui permettent aux agents de la communauté urbaine de qualifier leurs pratiques (telles qu'ils les perçoivent ou les présentent), comme l'illustrent les deux citations d'entretiens suivantes :

« Le politique au sens large ne joue plus le même rôle qu'avant. Ou plutôt il n'agit plus de la même manière. Le politique avec un grand P' ne prend plus les décisions seul pour ensuite les imposer. Il est devenu un animateur du tissu local. C'est pour ça que nous on parle de gouvernance ! »⁴³¹.

⁴²⁸ Entretiens et discussions avec l'enquêté n°5 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, directeur de service de 1998 à 2004.

⁴²⁹ Entretiens avec l'enquêté n°6 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, chargé de mission « veille économique ».

⁴³⁰ Entretien avec l'enquêté n°7 : un agent de la DRIRE, directeur du service recherche et technologies (DRRT).

⁴³¹ Discussions avec l'enquêté n°4 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, chargé de mission « INTERACT » de 2001 à 2004.

« [Il y a des évolutions] dans la manière de gérer les projets. Par exemple, nous, quand on nous demande de gérer un budget, souvent, six mois à l'avance, on ne sait pas ce qu'on va faire ! On peut avoir une idée, mais il se peut qu'on soit amenés à modifier nos priorités. Notamment, si on travaille avec les entreprises, on peut effectivement définir des grands axes prioritaires [...] Mais, dans les faits, ça ne va pas se traduire par : on demande telle commande à telle personne. Non ! On crée quelque part de la gouvernance sans le savoir. On subventionne les acteurs du territoire, des syndicats professionnels, des associations qui ont pour but de communiquer, travailler avec, de développer des compétences en termes d'organisation d'événements, de salons, de services pour les entreprises. [...] On n'est pas sur des dynamiques où on fait nous-mêmes. On a une obligation de travailler avec les autres. Parce qu'on ne peut pas développer des choses seuls. En tout cas, si nous les développons seuls, nous rentrons dans l'ancienne logique et nous devenons concurrents des autres »⁴³².

Le terme « gouvernance » tel qu'il est employé à Lyon, par certains acteurs, vise bien le plus souvent, explicitement ou implicitement, à souligner une évolution radicale du « politique ». Il permet d'affirmer plusieurs types de transformation de l'action publique. Fondés sur le postulat d'une crise de la gouvernabilité, ses usages contemporains remettent en cause un modèle dit traditionnel d'exercice du pouvoir qui laisserait entre les mains des seules institutions publiques la charge de produire de l'action publique et donc de résoudre les problèmes publics. Tel qu'il est employé, il permet de prôner une nouvelle répartition des capacités d'action, notamment entre acteurs publics et privés⁴³³. Il induit une focalisation sur les limites des formes d'action de l'État dit traditionnel et, notamment, son absence de prise en compte du point de vue et donc des intérêts de certains acteurs. De nombreux travaux ont pourtant mis en lumière l'existence de formes anciennes de régulation croisée⁴³⁴ et de coopérations négociées, au niveau local, entre chefs d'entreprise et leurs représentants, d'une part, et élus, d'autres part⁴³⁵. Tel qu'il est employé par les acteurs que nous avons rencontrés, ce terme écarte en outre le problème du manque de précision potentiel des attendus implicites des réformes étatiques de

⁴³² Entretien avec l'enquêté n°6 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, chargé de mission « *veille économique* ».

⁴³³ La science administrative anglo-saxonne lie ainsi son émergence à celle du *management public*, doctrine de gouvernement qui préconise notamment le recours à des autorités administratives indépendantes et à des agences au sein desquelles acteurs publics et privés sont associés, cf. Christopher HOOD et Martin LODGE, "Competency, Bureaucracy and Public Management Reform : A Comparative Analysis", *Governance*, vol.17, n°3, 2004, pp.313-333.

⁴³⁴ Comme l'ont notamment montré Michel CROZIER et Jean-Claude THOENIG, cf. CROZIER et THOENIG, "La régulation des systèmes organisés complexes", *op. cit.*

⁴³⁵ Comme l'a notamment montré Dominique LORRAIN, cf. LORRAIN, "De l'administration républicaine au gouvernement urbain", *op. cit.*

l'action publique locale telles que la décentralisation ou encore le problème de la faible prise en compte des syndicats de travailleurs dans les « nouveaux » dispositifs mis en oeuvre⁴³⁶. Il offre ainsi aux acteurs qui s'y réfèrent une gamme relativement réduite de problèmes identifiés, à résoudre pour améliorer l'efficacité des programmes d'action publique. Il permet à ceux qui l'emploient de prescrire une plus grande coopération entre acteurs publics et privés⁴³⁷.

Un changement de référentiel

Aux yeux de certains chercheurs, le glissement de l'emploi du terme « *gouvernance* », de « *gouvernance mondiale* » à « *gouvernance urbaine* », s'accompagne d'un glissement concomitant d'une conception centrée sur l'économie à une conception centrée sur le territoire et d'un instrument de renforcement de la libéralisation de l'économie à un instrument de rétablissement d'une cohésion territoriale⁴³⁸. Certes illustrée par quelques exemples concrets⁴³⁹, cette lecture nous semble induire une trop forte homogénéisation des deux postures ainsi opposées l'une à l'autre. Les recours au terme « *gouvernance* », bien que mobilisant des définitions différentes de ce terme, révèlent plutôt selon nous un changement de référentiel global⁴⁴⁰. En effet : « *la gouvernance fournit (...) des problèmes-types, des méthodes et des solutions. Elle a également d'indéniables fonctions normatives en ce qu'elle est liée à une dévalorisation de la hiérarchie et à une mise en valeur des pratiques de concertation,*

⁴³⁶ Comme le note Jean-Pierre GAUDIN, cf. GAUDIN, *Pourquoi la gouvernance ?*, op. cit., p.9.

⁴³⁷ À ce titre, le terme « *gouvernance* » tel qu'il est employé par les acteurs lyonnais que nous avons rencontrés, se distingue de la notion de gouvernance multiniveau impliquant avant tout une coopération entre institutions publiques intervenant à différents niveaux ou à différentes échelles (cf. notamment Michel BASSAND, Jean-Philippe LERESCHE et Guy SAEZ (dir.), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière - action publique territoriale*, Paris, L'Harmattan, coll. "Logiques Politiques", 1997).

⁴³⁸ Cf. Nathalie HOLEC et Geneviève JOLIVALD-BRUNET, "Gouvernance. Dossier Documentaire", Rapport du Centre de documentation de l'urbanisme, Paris, octobre 1999, notamment p.7.

⁴³⁹ En effet, différentes définitions de la « *gouvernance* » existent localement (voir Chapitre II).

⁴⁴⁰ Cf. Bruno JOBERT et Pierre MULLER, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987. Ce changement de référentiel peut néanmoins s'accompagner parfois d'une simple « *évolution nominale* » qui incite des acteurs dont les pratiques n'ont pas fondamentalement changé à utiliser un nouveau terme à la mode pour décrire des pratiques anciennes, cf. BUÉ, DESAGE et MATEJKO, "La 'métropole' n'est-elle qu'un mot ? Retour critique sur un 'lieu commun'", p.7, op. cit., (notre pagination).

d'écoute et de contractualisation. Elle exprime une vision du monde comme complexe et ingouvernable, et de l'action publique comme devant de ce fait privilégier le partenariat, la coopération et fuir la hiérarchie. Que cette vision soit en grande partie un mythe ne change rien à ce que le terme de gouvernance est plus qu'un simple mot pour désigner quelques pratiques, il est la manifestation la plus apparente d'une Weltanschauung, d'une vision de la société contemporaine et de la façon dont il est souhaitable de la gérer et de s'y mouvoir »⁴⁴¹. La « gouvernance » est présentée comme une adaptation nécessaire.

Au cours de la réalisation de notre travail de terrain à Lyon, il est apparu, rapidement et de manière assez nette, que les acteurs rencontrés sur notre terrain d'enquête utilisent fréquemment une série d'expressions proches de la définition de la « gouvernance » employée dans le cadre du programme INTERACT. Pour nous présenter les spécificités des dispositifs étudiés, ces acteurs ont par exemple eu recours aux formulations suivantes : « constitution de réseaux », « émergence de coordinations », « partenariats public/privé », « participation de la société civile », « création de liens », « évolution du rôle du politique » ou encore « animation du tissu local ». Pourtant le terme « gouvernance » n'est que rarement présent dans les documents officiels de la communauté urbaine. Si les références à la « gouvernance » sont alors plus fréquentes quand il est question des politiques économiques de la communauté urbaine, elles ne sont ni spontanées, ni effectuées par tous les acteurs locaux. Il ne s'agit donc pas là, de références relevant totalement de l'ordre de l'évidence aux yeux des acteurs concernés. Nous observons, malgré tout, qu'une série de discours tenus sur l'action publique locale soulignent une évolution des modes de présentation de soi des acteurs dits « politiques ». Au sein de réseaux européens, les agents de la communauté urbaine de Lyon affichent ainsi avant tout leur capacité à mettre en place une « gouvernance économique métropolitaine », c'est-à-dire leur capacité à animer des coopérations, entre acteurs locaux dits publics et privés, dans le

⁴⁴¹ Cf. SIMOULIN, "La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne", *op. cit.*, pp.317/318.

domaine économique, et à l'échelle de l'agglomération lyonnaise⁴⁴². Dans la seconde section de ce chapitre, nous allons préciser la nature de ces recours, par les acteurs locaux, à la thématique générale de la « *gouvernance économique métropolitaine* » et, ensuite, présenter le contexte général de la mise à l'agenda politique lyonnais de cet enjeu et de ce projet de réforme.

Conclusion du chapitre I :

Dans les années 1990, à Lyon, émerge une série de discours sur la « *gouvernance économique métropolitaine* ». Dans un contexte de remise en cause des interventions étatiques, certains acteurs lyonnais érigent alors progressivement cette « *gouvernance économique métropolitaine* » en modèle de régulation de l'action publique locale devant permettre de résoudre le « *problème* » de gouvernabilité de Lyon.

L'entrée *via* INTERACT nous a permis de commencer à appréhender les voies de l'adhésion de certains acteurs lyonnais à ce récit de la « *gouvernance* ». Cette adhésion apparaît clairement, au vu de l'histoire, de la constitution et du fonctionnement de ce réseau d'agglomérations européennes, déjà, comme le reflet d'un projet de réforme de l'action publique locale. Cette entrée permet ainsi de souligner que les acteurs locaux dont nous étudions les mobilisations participent à faire évoluer les cadres cognitifs et les pratiques de l'action publique locale. Ces acteurs locaux apparaissent dès lors moins passifs, moins transparents que ne le suggèrent certains travaux sur l'émergence ou le renforcement de structures de gouvernement au niveau local⁴⁴³. Ils affirment, certes, prendre acte de transformations globales (tant économiques qu'institutionnelles) qui s'accompagneraient d'une évolution inéluctable, et déjà

⁴⁴² Nous reviendrons sur le caractère flou du territoire alors visé (voir Chapitre IV).

⁴⁴³ Cf. notamment BRENNER, *New state spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, *op. cit.*

observable, des modes de gouvernement vers la « *gouvernance* ». Pourtant, ils appellent aussi une telle évolution de leurs vœux. L'entrée sur notre terrain d'enquête *via* INTERACT nous a, en outre, permis de commencer à appréhender l'émergence de la « *gouvernance économique métropolitaine* » comme enjeu et comme projet à Lyon de manière inductive, sans choisir *a priori* de grille de lecture rationnelle, institutionnelle ou sociologique⁴⁴⁴. Cette posture inductive invite à tenir compte du poids du système productif lyonnais, tel qu'il évolue et tel qu'il est perçu, mais aussi du poids de l'histoire des acteurs locaux organisés en groupes structurés autour d'institutions locales ainsi que du poids de l'histoire de leurs coopérations, sur la mise à l'agenda politique lyonnais de la « *gouvernance économique métropolitaine* »⁴⁴⁵.

L'effort de contextualisation, que nous avons fait dans l'ensemble de ce premier chapitre, est ainsi fondamental pour situer les dispositifs que nous étudions⁴⁴⁶. Il permet, d'abord, de rendre compte des interconnexions entre scènes européenne, nationale et intercommunale lyonnaise. L'emploi articulé des termes « *gouvernance* », « *métropole* » et « *développement économique* » par les acteurs locaux rencontrés au cours de cette étude n'apparaît pas ici comme le fruit d'un processus d'imposition qui serait subi par une scène intercommunale passive, mais bien comme le fruit d'interactions entre différents niveaux de gouvernement qui connaissent des évolutions parallèles de leurs discours (dont

⁴⁴⁴ Un processus de réforme peut, en effet, être le fruit d'une conjonction aléatoire entre des flux indépendants de problèmes, de solutions et de groupes d'acteurs (cf. BEZES, *Gouverner l'Administration : une sociologie des politiques de la réforme administrative en France (1962-1997)*, *op. cit.*). De manière à comprendre quels processus conduisent les acteurs lyonnais engagés dans 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et dans le 'Pack' à adhérer à de tels projets de réforme de l'action publique locale, nous croisons ainsi à la fois des éléments de contexte (notamment économique), des facteurs cognitifs, des facteurs sociologiques et des facteurs institutionnels.

⁴⁴⁵ Nous prenons bien en compte à la fois des dynamiques exogènes et des dynamiques endogènes de changement permettant de rendre compte des transformations des discours et des pratiques des acteurs de l'action publique lyonnaise. Nous prenons ainsi en compte à la fois les résultats de lectures fonctionnalistes (cf. Jean-Louis QUERMONNE, "Vers un régionalisme 'fonctionnel' ?", *Revue Française de Science Politique*, vol.13, n°4, 1963, pp.849-876) et les résultats de lectures constructivistes de ces transformations (cf. Pierre BOURDIEU, "L'identité et la représentation. Éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°35, 1980, pp.63-72).

certaines s'opèrent néanmoins en premier lieu au niveau des agglomérations). L'analyse des représentations, des intérêts et des trajectoires des acteurs locaux recourant au terme « *gouvernance* » devient dès lors primordiale pour comprendre le processus de réforme ici étudié.

Cet effort de contextualisation est, également, la première étape nécessaire pour ne pas prendre au mot les évolutions que les termes « *gouvernance* », « *développement économique* » et « *métropole* » prétendent décrire et que les dispositifs dits de « *gouvernance économique métropolitaine* » prétendent illustrer⁴⁴⁷. Insister sur l'importance des changements subis par l'action publique locale notamment observables depuis le début des années 1990, doit en effet, à leurs yeux, permettre aux acteurs lyonnais de légitimer l'action publique locale telle qu'ils la produisent aujourd'hui. Cette légitimation se fonde avant tout sur une caricature du fonctionnement de l'État avant la décentralisation et la construction européenne, selon laquelle cet État dit « *traditionnel* », unifié et naturalisé, aurait traditionnellement agi comme un seul homme et de manière autoritaire. Les acteurs locaux qui se réfèrent à la thématique de la « *gouvernance économique métropolitaine* » cherchent alors en premier lieu à distinguer l'action publique locale des interventions étatiques qu'ils considèrent comme inefficaces, notamment au vu des évolutions du contexte économique local telles qu'ils les perçoivent.

Dans ce contexte, les coopérations entre agents des collectivités locales et des services déconcentrés de l'État, d'une part, et chefs d'entreprises et leurs représentants locaux, d'autre part, sont anciennes. Pourtant, de « *nouvelles* » scènes de coopération entre certains de ces groupes d'acteurs locaux sont

⁴⁴⁶ De manière à situer historiquement et sociologiquement le processus de réforme que nous étudions (cf. BEZES, *Gouverner l'Administration : une sociologie des politiques de la réforme administrative en France (1962-1997)*, op. cit.).

⁴⁴⁷ Piège qu'un effort de mise en perspective historique permet nous semble-t-il d'éviter (cf. Yannis PAPADOPOULOS, "Gouvernance et transformations de l'action publique : quelques notes sur l'apport d'une perspective de sociologie historique", dans Pascale LABORIER et Danny TROM (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, coll. "CURAPP/GSPM", 2003, pp.119-135).

précisément créées ou au moins affichées⁴⁴⁸. Pour justifier la mise en place de ces « nouvelles » scènes, les acteurs locaux rencontrés invoquent, avant tout, l'incapacité de l'État à intervenir en faveur du « développement économique » local ainsi que l'obligation de parer à une fragmentation des capacités d'action au niveau local. Néanmoins, cette fragmentation pourrait précisément se trouver paradoxalement encore davantage accrue par la création de « nouvelles » scènes de coopération alors qu'il en existe déjà. En outre, ces « nouvelles » scènes sont lancées puis animées par une seule institution locale : la communauté urbaine de Lyon. Reste ainsi à tenter de comprendre quels sont les groupes d'acteurs qui se lancent progressivement dans un pari aussi risqué et comment s'opère progressivement l'agrégation de leurs objectifs et de leurs intérêts notamment liés à l'histoire de leurs institutions respectives de rattachement. Dans le deuxième chapitre de ce travail, nous verrons que la « métropole » existe avant tout par le biais des injonctions de plus en plus nombreuses à la mobilisation d'acteurs dits publics et privés qu'elle suscite. Nous constaterons ainsi l'émergence d'un impératif métropolitain qui associe désormais clairement et étroitement « métropolisation », « développement économique » et « gouvernance ». La « métropolisation » n'a pas pourtant pas toujours été associée à une manière spécifique de gouverner, encore moins à la mise en place de coopérations entre acteurs publics et privés.

⁴⁴⁸ Soit à côté, soit en remplacement de celles déjà existantes, voir Partie II.

Chapitre II :

L'INSTITUTIONNALISATION D'UN IMPERATIF METROPOLITAIN ASSOCIANT « GOUVERNANCE » ET « DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE »

Les acteurs lyonnais que nous avons rencontrés au cours de notre enquête se mobilisent pour améliorer le « *développement économique* » de Lyon. Il existe pourtant des écarts importants entre leurs discours fréquents sur la mondialisation de l'économie et leurs discours soulignant la nécessité de voir émerger des politiques locales de « *développement économique* »⁴⁴⁹. En effet, nous allons voir que la mondialisation économique est présentée, premièrement, comme un processus inéluctable et incontrôlable. Elle est présentée, ensuite, comme un facteur d'accroissement de la mobilité des acteurs désormais moins liés aux territoires où ils vivent ou exercent leur activité professionnelle (tout particulièrement les chefs d'entreprise qui disposent de possibilités accrues de choisir le territoire d'implantation de leur entreprise). Ces discours sur la mondialisation tendent ainsi à souligner l'incapacité à agir ainsi que l'inefficacité de l'action des acteurs locaux dans un contexte où les économies locales sont perçues comme avant tout déterminées par la conjoncture économique mondiale.

Pourquoi les élus et les agents de la communauté urbaine ainsi que les chefs d'entreprise et leurs représentants locaux lancent-ils, alors, des politiques dont ils attendent *a priori* peu de résultats directs tangibles ? Nous allons

⁴⁴⁹ Voir section I.

montrer, dans ce chapitre, que ces acteurs locaux sont mus par un impératif métropolitain que différents groupes participent à définir : en premier lieu, les chefs d'entreprise et, en second lieu, les élus et les agents de la communauté urbaine.

Le premier chapitre nous a en effet permis de remarquer que, depuis la fin du XIX^{ème} siècle, des acteurs lyonnais recourent à la notion de « *métropole* ». Le processus de « *métropolisation* » qu'ils appellent de leurs vœux doit d'abord leur permettre de faire reconnaître le niveau local comme un niveau de production de politiques publiques. Ils le considèrent, ensuite, comme un moyen de réformer les modes de régulation urbains. Enfin, à la fin des années 1990, dans le cadre d'un réseau européen, des élus et des agents communautaires affichent la « *gouvernance économique métropolitaine* » de l'institution intercommunale comme une « *bonne pratique* » pour résoudre les problèmes de gouvernabilité d'une telle agglomération. Nous allons nous pencher ici sur les processus qui conduisent ces acteurs locaux à associer ainsi étroitement impératif de « *métropolisation* », impératif de « *développement économique* » et impératif de « *gouvernance* », au point de les confondre.

Nous verrons que c'est l'addition des injonctions des chefs d'entreprise à celles des élus et des agents communautaires qui conduit à une telle association. Ces différents groupes d'acteurs, en lien avec leur histoire et de manière à défendre leurs intérêts, en viennent à obéir à cet impératif métropolitain qu'ils participent à construire et, ainsi, à s'engager dans des politiques économiques aux résultats (anticipés) peu assurés.

En outre, ces acteurs qui tentent de se mobiliser le font finalement tous autour d'une même institution : la communauté urbaine de Lyon⁴⁵⁰. Nous chercherons ainsi à comprendre pourquoi cette institution est affichée comme

⁴⁵⁰ Certains travaux de recherche ont mis en évidence, dans d'autres agglomérations notamment nord-américaines, l'émergence de mobilisations d'acteurs locaux pour développer de nouveaux échelons de gouvernement, notamment un ensemble de travaux portant sur le *political rescaling* (ou les changements d'échelle) qui rappellent que le territoire n'est pas un donné neutre existant par essence mais l'enjeu des relations qui se nouent entre acteurs locaux et qui le font exister : cf. par exemple Jamie GOUGH, "Changing scale as changing class relations : variety and contradiction in the politics of scale", *Political Geography*, n°23, 2004, pp.185-211 et Erik

centrale ou, en d'autres termes, à identifier les processus qui amènent des groupes d'acteurs lyonnais divers, aux objectifs eux-aussi divers et de surcroît placés dans une situation de concurrence⁴⁵¹, à se réunir paradoxalement autour d'une même institution locale, la communauté urbaine.

Enfin, s'ils sont tous mobilisés par la communauté urbaine de Lyon, quatre groupes participent à faire de la « *gouvernance économique métropolitaine* » un enjeu à Lyon, puis tentent de mettre en œuvre ce projet de réforme de l'action publique locale. L'ambition générale affichée est alors la même pour les quatre dispositifs qu'ils lancent : « *fédérer les énergies et améliorer la performance globale de l'agglomération lyonnaise* »⁴⁵², « *enclencher un formidable effet de levier à travers le travail en réseau avec des partenaires nombreux* »⁴⁵³, « *décloisonner les modes d'échanges entre acteurs locaux afin d'être plus compétitifs* »⁴⁵⁴ et « *créer un lieu de débats entre deux mondes, celui des politiques et des entrepreneurs pour soutenir le rayonnement des entreprises lyonnaises* »⁴⁵⁵. Cette ambition générale commune conduit ainsi malgré tout à la mise en œuvre de quatre dispositifs distincts⁴⁵⁶.

Un premier élément d'explication de ce processus de traduction d'une même ambition en dispositifs concrets distincts, est à trouver dans la constitution et l'histoire des groupes qui se mobilisent et initient ces dispositifs. Chacun d'entre eux s'appuie sur une acception de la « *gouvernance économique métropolitaine* » liée aux catégories d'acteurs qu'il entend réunir. En effet, s'ils visent tous à rassembler, à un moment ou à un autre, des élus et des agents de

SWYNGEDOW, "The heart of the place : the resurrection of locality in an age of hyperspace", *Geografiska Annaler*, n°71 B, 1989, pp.31-42.

⁴⁵¹ Voir Chapitre I.

⁴⁵² Plaquette de présentation officielle, campagne de communication lancée en septembre 2004.

⁴⁵³ « *Grand Lyon. Pour une Métropole Technopolitaine* », Plan d'actions technopole : compte rendu d'activité 1999/2000, pp.6/7.

⁴⁵⁴ « *Charte de l'entrepreneur* », document signé par les membres du 'Pack' et présenté de manière officielle le 27 octobre 2003.

⁴⁵⁵ Entretien avec l'enquêté n°14 : le directeur du *Centre des Entrepreneurs* de l'École de Management de Lyon à la fin des années 1990.

⁴⁵⁶ Cette ambition générale qui s'avère commune est aussi mise en scène lors des rencontres respectives de ces groupes (comme nous l'avons souligné au tout début de l'introduction de ce travail) ou encore dans leurs documents de communication (voir le volume d'annexes de ce travail, notamment la brochure de présentation officielle de 'Grand Lyon l'Esprit d'Entreprise' intitulée : « *Ce qui nous rassemble nous distingue* »).

la communauté urbaine ainsi que des chefs d'entreprise et leurs représentants⁴⁵⁷, l'équilibre qu'ils recherchent entre ces catégories d'acteurs locaux n'est pas le même au sein de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', de 'Lyon, Métropole Innovante', du 'Pack' et du 'Lyon'. Les références explicites et implicites à la « *gouvernance économique métropolitaine* », dont le contenu diffère quand on l'observe de près, sont ainsi le reflet d'un impératif métropolitain qui connaît des traductions liées à la composition et à l'histoire de ces groupes d'acteurs ainsi qu'à la manière dont ceux-ci se perçoivent⁴⁵⁸. Ces groupes qui se présentent différemment lancent finalement des dispositifs de « *gouvernance* » aux contenus eux-aussi différents. Entre ces groupes apparaissent même des contradictions en termes d'objectifs poursuivis⁴⁵⁹. Ils formulent des traductions différentes d'une même ambition générale commune. La fréquence et l'importance de ces différences pèsent sur la capacité des acteurs locaux concernés à mettre en œuvre des actions pourtant précisément présentées comme « *efficaces* » car fondées sur le rassemblement d'acteurs divers autour d'objectifs dits « *communs* ».

« Comment puis-je démontrer qu'une stratégie co-construite est plus efficace qu'une stratégie décidée sans concertation avec les acteurs économiques ? On s'aperçoit que, quand on est même dans des petites structures, à partir du moment où vous partagez une stratégie avec l'ensemble des acteurs qui en font partie, ça fait partie des grandes analyses de la stratégie, une analyse qui est connue et partagée par l'ensemble des acteurs est déjà plus efficace. Il y a l'idée de se fixer un but commun, de se fixer des objectifs à atteindre. On aura décidé conjointement et on aura donné autorité à un certain nombre d'acteurs de décider sur l'opérationnel. Ce qui a été décidé communément c'est ça. Rien n'a été décidé, rien n'a été retenu en termes de priorité qui n'ait été amené... On a voté même, on a voté. On était là sur ce que pense le plus grand

⁴⁵⁷ Ceux-ci étant alors respectivement considérés comme des éléments et des représentants de la « *société civile* » (voir Partie II).

⁴⁵⁸ Les traductions de l'impératif métropolitain qui incitent les acteurs à se mobiliser varient ainsi en fonction de leurs « *répertoires d'action collective* » construits sur la base d'une capacité d'invention limitée des groupes en fonction des ressources dont ils pensent disposer pour participer à l'action publique locale (cf. Charles TILLY, *La France conteste de 1600 à nos jours*, Paris, Fayard, 1986 et TILLY, "Les origines du répertoire de l'action collective en France et en Grande-Bretagne", *op. cit.*).

⁴⁵⁹ Observées d'un point de vue global, certaines propositions des groupes apparaissent contradictoires. Néanmoins, du point de vue de chacun des acteurs, elles demeurent cohérentes. Ceux-ci ne retiennent en effet qu'une partie des propositions. Surtout, ils lisent ces dernières en ayant en tête l'histoire du groupe tel qu'il se perçoit, en ayant à l'esprit le « *répertoire d'action collective* » qu'il s'est construit (cf. TILLY, *La France conteste de 1600 à nos jours*, *ibid.* et, pour une présentation de la notion de « *répertoire d'action collective* », POLLET, "Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques", *op. cit.*). Nous nous penchons, dans un second temps, sur les contradictions qui existent également au sein de ces groupes (voir Partie II).

nombre et la représentation de la majorité. Donc la stratégie co-construite c'est pour nous une stratégie qui est beaucoup plus efficace que ce soit au niveau de l'entreprise ou que ce soit au niveau d'un territoire. Ça c'est vraiment l'élément fondamental pour nous dans de telles interventions, en termes de conseil. Il faut toujours co-construire avec les acteurs et que les gens s'approprient la stratégie. Alors s'approprier, ça pourrait dire ne pas co-construire mais la décider et faire après qu'ils s'approprient la stratégie. Là, co-construction, ça veut dire qu'il y a, non seulement au départ construction de quelque chose en commun mais aussi, de ce fait, appropriation »⁴⁶⁰.

Dans ce deuxième chapitre, nous allons analyser l'émergence de discours sur la « *gouvernance économique métropolitaine* » à Lyon au prisme des trajectoires collectives des porteurs de ces discours et des initiateurs de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack', ainsi qu'au prisme du contexte dans lequel s'opère l'institutionnalisation d'une action économique portée par la communauté urbaine.

Nous reviendrons, en premier lieu, sur la composition de ces différents groupes ainsi que sur leur histoire, leurs intérêts à s'engager dans de tels dispositifs de réforme de l'action publique locale, leurs définitions de la « *gouvernance économique métropolitaine* » et ce qu'ils semblent en attendre (voir section I).

Nous analyserons, ensuite, comment les deux dispositifs principaux étudiés, qui soulignent de manière générale une « *évolution du politique* », sont utilisés pour mettre en place de nouvelles interventions intercommunales. Dans les années 1990, le « *développement économique* » devient en effet la priorité affichée de la communauté urbaine de Lyon⁴⁶¹ et sa DAEI (Délégation des affaires économiques et internationales) se transforme en « *cheville ouvrière de l'internationalisation* » de l'agglomération⁴⁶². Il s'agit alors de comprendre

⁴⁶⁰ Entretien avec l'enquêté n°15 : un consultant du cabinet de conseil aux entreprises et aux institutions publiques lyonnais Algoé, directeur du service conseil aux institutions publiques à la fin des années 1990, désormais directeur de ce cabinet de consultants.

⁴⁶¹ Le « *développement économique* » est affiché comme une priorité des mandats de Michel Noir, Raymond Barre et Gérard Collomb. Cet investissement progressif et encore relativement récent dans le domaine du « *développement économique* » n'est pas uniquement revendiqué par la communauté urbaine de Lyon mais par la majorité des structures intercommunales (cf. Bernard PERRIN, *La coopération intercommunale*, Paris, Berger-Levrault, 2001).

⁴⁶² Cf. GUÉRANGER et JOUVE, "De l'urbanisme à la maïeutique : permanence et recomposition des politiques urbaines à Lyon", *op. cit.*

comment les acteurs locaux mobilisés dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' en viennent à imaginer l'institution intercoimmunale comme potentiellement consensuelle. L'articulation d'objectifs différents ne se fait pas naturellement, comme par magie. Elle est liée à la manière selon laquelle est opéré le transfert de la compétence économique des communes aux communautés urbaines, notamment aux types d'expertise mobilisés⁴⁶³ par la DAEI pour définir ses modes d'intervention (voir section II).

L'impératif métropolitain, qui fait de la « *gouvernance* » le mot d'ordre commun des mobilisations opérées, entraîne la mise en place de dispositifs d'action distincts qui s'intègrent néanmoins dans les objectifs généraux du service économique de la communauté urbaine de Lyon. Les acteurs locaux mobilisés semblent alors croire à la « *gouvernance économique métropolitaine* » mais s'investissent aussi largement dans sa mise en scène comme pour faire en sorte de n'être pas les seuls à y croire. Le caractère de réforme en cours des dispositifs étudiés est nié. Pourtant, la « *gouvernance économique métropolitaine* », présentée comme un moyen d'action « *efficace* » utilisé par la communauté urbaine de Lyon, se transforme progressivement en objectif central de ces dispositifs. Ceux-ci sont avant tout des outils de transformation de l'action publique urbaine.

⁴⁶³ Ou, plus précisément, aux caractéristiques sociales des acteurs érigés en « *experts* » par les élus et les agents de la communauté urbaine (cf. DELMAS, "Pour une définition non positiviste de l'expertise", *op. cit.* et TRÉPOS, *La sociologie de l'expertise, op. cit.*).

Section I : A chaque configuration d'acteurs ses propres injonctions à la « métropolisation » ?

En France, au cours des années 1980, l'émergence du thème de la compétitivité des territoires entraîne une évolution des agendas politiques locaux qui se caractérise par une nouvelle hiérarchisation des domaines d'intervention des acteurs locaux⁴⁶⁴. Le « *développement économique* », problème dont l'inscription sur les agendas politiques locaux se généralise elle aussi au début des années 1980, est alors considéré à la fois comme un élément central du niveau de compétitivité des territoires et comme une conséquence de cette dernière. La « *métropolisation* », ou encore l'internationalisation des agglomérations que cette dernière permet (c'est-à-dire la capacité des agglomérations à se faire reconnaître sur la scène internationale notamment en termes de potentiel économique), devient alors un enjeu local prioritaire⁴⁶⁵. Un certain nombre de travaux soulignent que cette évolution générale des agendas politiques locaux peut être analysée, de manière relativement macrosociologique, comme le fruit de la combinaison de différents facteurs : premièrement le recul de l'État-providence et l'accroissement du rôle du marché dans les secteurs qui lui sont traditionnellement liés qui imposent aux agglomérations d'attirer de plus en plus d'entreprises privées⁴⁶⁶, deuxièmement l'autonomisation d'un intérêt général local que les acteurs locaux entendent progressivement définir eux-mêmes⁴⁶⁷ et, troisièmement, le choix de mener des « *politiques attrape-tout* » lui-même lié à la complexification sociale des villes (et, donc, à la volonté des élus de satisfaire un maximum de demandes émanant de

⁴⁶⁴ Cf. notamment LE GALÈS, *Politique urbaine et développement local, Une comparaison franco-britannique*, *op. cit.* Il nous semble néanmoins qu'il s'agit davantage d'une consolidation que d'une émergence de cette thématique (voir Chapitre I).

⁴⁶⁵ Cf. *Ibid.*, pp. 127 et suiv. et PINSON, "Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes", *op. cit.*

⁴⁶⁶ Cf. LE GALÈS, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, *op. cit.*

⁴⁶⁷ Cf. BORRAZ, *Gouverner une ville. Besançon 1959-1989*, *op. cit.*

groupes sociaux locaux nombreux et divers)⁴⁶⁸. Nous cherchons ici, pour notre part, à identifier les processus davantage microsociologiques qui conduisent les groupes d'acteurs lyonnais qui se mobilisent dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' à porter cette évolution de l'agenda politique local lyonnais⁴⁶⁹.

À Lyon, à partir de la fin des années 1980, on observe en effet une « saturation » de discours sur l'internationalisation⁴⁷⁰. La « gouvernance » devient alors progressivement le mot d'ordre largement diffusé de mobilisations qui visent à améliorer le rayonnement international et donc le « développement économique » de Lyon (ou *vice versa*). Nous nous attachons ici à présenter les acteurs locaux qui participent à l'imposition progressive du rayonnement international comme priorité de l'action publique locale. Cette priorité est en effet reconnue par tous les acteurs rencontrés prenant part aux dispositifs que nous étudions. Le rayonnement international est alors mesuré par ces acteurs en fonction d'un degré de « métropolisation », sur la base de critères dits objectifs notamment axés sur des données économiques, selon une série de critères plus ou moins explicites de taille, de grands équipements urbains, de concentration de grandes entreprises puis de capacité à produire des actions portées par des

⁴⁶⁸ Cf. PINSON, "Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes", *op. cit.* Cette remarque est le fruit d'une lecture finalement assez stratégiste et focalisée sur les élus sans qu'apparaisse clairement le rôle de ces derniers dans l'évolution de ces agendas locaux puis dans le lancement de dispositifs de réforme de l'action publique locale dans certaines agglomérations telles que Lyon.

⁴⁶⁹ L'agglomération que nous étudions ne fait donc pas figure d'exception en termes de course à l'internationalisation ou encore de déclinaison de l'action publique locale à partir d'une priorité centrale : le « développement économique ». Certains acteurs locaux ont conscience de cette évolution généralisée des agendas politiques locaux et font d'ailleurs fréquemment référence à d'autres agglomérations réputées davantage internationalisées ou « métropolitaines », telles que Barcelone. De nombreuses visites ont d'ailleurs été organisées dans cette agglomération dont certains acteurs lyonnais souhaitent importer les modes d'action (Entretiens avec l'enquêté n°9 : un agent de la CCIL, directeur du service économique).

⁴⁷⁰ Cf. BONNEVILLE, BUISSON, GRAEFF, MOLIN et ROUSIER, "Processus d'internationalisation des villes : Lyon, Grenoble, Saint-Étienne", *op. cit.*, p.105. Ces auteurs, dont l'un, Jean-Loup Molin, devient par la suite le directeur adjoint de la DPSA, reviennent précisément sur la politique d'internationalisation de Lyon. Ce phénomène ne semble pas être propre à Lyon. Il a été étudié à Barcelone, Marseille et Turin, où le renforcement de l'attractivité internationale de la ville est également devenu un principe de définition des enjeux publics, cf.

acteurs divers. À partir des années 1990, l'accroissement du rayonnement international de Lyon est progressivement considéré comme étroitement lié à la mise en place d'un mode d'action publique singulier : la « *gouvernance économique métropolitaine* ». Dans un dossier produit par la communauté urbaine de Lyon intitulé « *Où en est la métropole lyonnaise ?* », une très large série d'indicateurs du niveau de « *métropolisation* » atteint par Lyon est ainsi passée en revue, notamment :

« Le poids démographique [...], la production de richesse [...], l'emploi [...], les entreprises [...], les fonctions métropolitaines [...] évaluées grâce au taux d'emplois supérieurs et à une enquête auprès des responsables des plus grandes entreprises européennes [...], mais aussi les armatures métropolitaines [c'est-à-dire] le système plus ou moins hiérarchique de régulation politique [...] »⁴⁷¹.

Ces discours font de la « *gouvernance économique métropolitaine* » un outil de réforme devant favoriser l'internationalisation de Lyon.

Or toute politique de réforme est « *située* » et historiquement « *produite* »⁴⁷². 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack' sont ainsi le fruit de luttes entre différents groupes d'acteurs locaux. Dans cette section, nous proposons précisément de revenir sur les étapes qui ont conduit les chefs d'entreprise et leurs représentants locaux, mais aussi les élus et les agents de l'agence d'urbanisme puis de la communauté urbaine à progressivement imposer le rayonnement international fondé sur une « *gouvernance économique métropolitaine* » comme priorité de l'action publique locale⁴⁷³.

PINSON et VION, "L'internationalisation des villes comme objet d'expertise", *op. cit.* et VION, *La constitution des enjeux internationaux dans le gouvernement des villes françaises (1947-1995)*, *op. cit.*

⁴⁷¹ « *Où en est la métropole lyonnaise ? Quelques indicateurs* », Dossier de l'axe de travail 'Millénaire 3' sur la Métropolisation, observation de la « *Journée Prospective* » du 8 juillet 2002.

⁴⁷² Cf. BEZES, "Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Vème République : la construction du 'souci de soi de l'État'", *op. cit.* et BEZES, "Déconstruire la réforme de l'État", *op. cit.*

⁴⁷³ Ce sont ainsi les évolutions des prises de position de différents groupes d'acteurs locaux ainsi que les interactions entre ces groupes qui rendent les dispositifs de réforme possibles (à l'image de ce que montrent Bruno DUMONS et Gilles POLLET à l'échelle nationale en ce qui concerne la mise en place des premiers dispositifs d'action publique concernant les retraites, cf. Bruno DUMONS et Gilles POLLET, *L'État et les retraites. Genèse d'une politique*, Paris, Belin, 1994). Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, dans le cas de Lyon, les acteurs mobilisés ne sont pas radicalement nouveaux, simplement de nouvelles coopérations sont mises en place. Notre propos s'écarte ainsi de celui de Gilles PINSON et Antoine VION qui soulignent, quant à eux, que l'internationalisation, dans les trois villes qu'ils étudient, est de plus en plus le fruit

L'internationalisation (et donc la « *métropolisation* ») n'est pas analysée ici comme un processus objectif ou nécessaire, mais plutôt comme le fruit de la mobilisation de différents groupes d'acteurs locaux.

Au sein des travaux sur l'internationalisation des villes, trois manières d'appréhender cette dernière peuvent être distinguées⁴⁷⁴. La première, objectivante, propose de mesurer le degré d'internationalisation atteint par les villes d'après leurs équipements, leurs fonctions et leurs réseaux⁴⁷⁵. La deuxième, déterministe, considère l'internationalisation comme une contrainte qui s'impose aux villes suite aux évolutions du marché économique⁴⁷⁶. La troisième, enfin, analyse l'internationalisation des villes, qui n'est alors pas inéluctable, comme le résultat d'interactions entre acteurs locaux⁴⁷⁷. Notre matériau nous incite à nous appuyer sur la troisième perspective pour souligner la manière selon laquelle les acteurs locaux construisent précisément une problématique du rayonnement international (qui se trouve être défini par ces acteurs de manière objectivante). L'appartenance institutionnelle des acteurs (ou, dans certains cas, leur absence de rattachement institutionnel) ainsi que la manière dont les différents groupes d'acteurs qui se mobilisent se présentent, permettent alors de commencer à saisir les différentes acceptions qu'ils donnent plus ou moins explicitement de la « *gouvernance économique métropolitaine* », même s'ils la considèrent tous comme une condition *sine qua non* pour améliorer le rayonnement international de Lyon.

Observer les acteurs lyonnais qui présentent le rayonnement international comme la priorité de l'action publique locale, conduit à souligner,

d'une production locale, cf. PINSON et VION, "L'internationalisation des villes comme objet d'expertise", *ibid.*

⁴⁷⁴ Cf. PAYRE, "De l'importance d'être connecté. Réseaux de villes et gouvernements urbains : Lyon et Eurocités (1990-2005)", *op. cit.*

⁴⁷⁵ Cf. Panayotis SOLDATOS, "Treize critères pour une ville internationale", dans Pierre DOMMERGUES et Nanin GARDIN (dir.), *Les stratégies internationales des métropoles régionales*, Paris, Syros, 1989.

⁴⁷⁶ Cf. Bob JESSOP, "Towards a schumpeterian workfare state ? Preliminary remarks on post-fordist political economy", *Studies in political economy*, n°40, 1993, pp.7-39

⁴⁷⁷ Cf. PINSON et VION, "L'internationalisation des villes comme objet d'expertise", *op. cit.* et LE GALÈS, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, *op. cit.*

qu'historiquement, les chefs d'entreprise et leurs représentants sont les initiateurs de cette hiérarchisation, même si d'autres acteurs prennent part à cette évolution de l'agenda politique lyonnais au sein d'institutions publiques locales telles que la communauté urbaine. Tous participent, quoiqu'il en soit, à l'imposition du rayonnement international comme finalité d'une action publique évaluée en fonction du degré de « métropolisation » de Lyon, atteint grâce à une capacité de mise en œuvre de pratiques de « gouvernance », notamment dans le domaine économique. Malgré tout, derrière cette volonté de réforme commune qui s'impose progressivement, les groupes d'acteurs mobilisés n'appellent pas toujours de leurs vœux le même type de coopération entre acteurs dits publics et privés.

1/ Évolution des discours et des mobilisations des chefs d'entreprise locaux

Certains chefs d'entreprises locaux et leurs représentants développent des discours et lancent des projets qui invitent le gouvernement local à mettre en place des modes d'action « ouverts », c'est-à-dire fondés sur des coopérations étroites avec la « société civile ». Cette invitation est formulée en lien avec l'histoire de leurs mobilisations et la définition du rôle qu'ils estiment avoir à jouer localement⁴⁷⁸. Deux types de discours et de mobilisations, sont alors identifiables : ceux et celles des instances patronales, qui sont antérieur(e)s et qui dominent, et ceux et celles du 'Pack', qui se présentent comme une alternative aux premier(e)s.

a / Des instances patronales locales initiatrices et de plus en plus investies dans le rayonnement international de Lyon

Le principe de respect de la liberté des patrons représentés qui a prévalu au moment de la fondation du CNPF aux lendemains de la seconde guerre

⁴⁷⁸ Ces différentes traductions sont donc bien ici étudiées comme le fruit de l'histoire de ces groupes et de leur capacité d'invention limitée pour renouveler leurs répertoires d'action collective, cf. TILLY, *La France contestée de 1600 à nos jours*, op. cit.

mondiale⁴⁷⁹, est progressivement remis en cause face aux interventions de plus en plus fréquentes de l'État dans l'économie⁴⁸⁰. En 1965, après un renouvellement de son équipe dirigeante, le CNPF s'adresse à l'opinion publique à travers une charte pour l'économie libérale et s'engage ainsi dans la lutte idéologique. Le 27 octobre 1998, le changement symbolique de nom et de logo de l'organisation, qui devient le Medef (Mouvement des entreprises de France), s'accompagne d'un nouveau changement d'attitude de cette structure. Son président, Ernest-Antoine Seillière, entend dès lors rompre avec la tradition de discrétion et de modération du patronat de manière à libérer l'esprit d'entreprise⁴⁸¹. Son programme de « *refondation sociale* » souligne la volonté du Medef de négocier directement avec les syndicats de travailleurs sans passer par les structures paritaires au sein desquelles l'État est représenté et de peser directement sur la politique économique de la France⁴⁸². Les statuts du Medef renforcent alors la place des Medef territoriaux chargés d'établir des liens avec les entrepreneurs locaux.

Les évolutions du positionnement du CIL, GIL puis Medef Rhône semblent globalement suivre celles du CNPF puis du Medef au niveau national. Elles vont dans le sens d'un engagement croissant et de plus en plus affiché des représentants patronaux dans les politiques publiques⁴⁸³. En outre, le Medef

⁴⁷⁹ Voir chapitre I.

⁴⁸⁰ L'augmentation de ces interventions étatiques est directement liée au développement de l'État-Providence en France et au rôle de modernisateur et de planificateur de l'économie qu'il se fixe à partir de 1945 (sur ce thème, pour une mise en perspective historique générale, cf. Pierre ROSANVALLON, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, coll. "Points Histoire", 1993).

⁴⁸¹ Informations présentées en ligne, sur le site officiel du Medef (cf. <http://www.medef.fr>).

⁴⁸² Le Medef se targue même (toujours sur son site officiel), d'être parvenu à organiser des manifestations de chefs d'entreprise contre la loi sur les 35 heures. Ce syndicat patronal, après avoir adopté le registre idéologique des discours des syndicats de travailleurs dans les années 1970, tente ainsi également ponctuellement d'adopter certains de leurs instruments d'action.

⁴⁸³ Nous avons vu que les représentants patronaux lyonnais se sont montrés pro-actifs et investis tout au long du XX^{ème} siècle dans l'action publique locale en faveur du « *développement* » de Lyon (voir Chapitre I). Néanmoins, le lyonnais Georges Villiers, premier président du CNPF, quitte cette instance nationale juste avant la première réforme de 1965 qui marque l'engagement de cette dernière dans les débats publics idéologiques. C'est ainsi la structure territoriale de représentation des intérêts patronaux qui semble suivre des évolutions impulsées par la structure centrale. Malgré tout, la présence par la suite régulière de représentants patronaux lyonnais dans les instances nationales invite à creuser plus avant cette simple piste de recherche

Rhône joue un rôle central d'impulsion des initiatives patronales locales. S'il est désormais concurrencé dans ce rôle d'initiateur par une CGPME qui n'est plus représentée en son sein, il fournit tous les présidents et la majorité des dirigeants du principal instrument d'action des chefs d'entreprise locaux, la CCIL.

Tous les présidents de la CCIL sont issus des listes du Medef Rhône : Jean Agnès président d'une entreprise de métallurgie (2000-2005), Guy Malher directeur général de Rhône Merieux (1995-2000), Bruno Vincent président d'une société de conseil en recrutement (1988-1994) ou encore Étienne Carrot promoteur immobilier (1983-1988)⁴⁸⁴. Lors des dernières élections consulaires de 2004, néanmoins, la CGPME a obtenu pour la première fois le partage du mandat de cinq ans de président de la CCIL entre les deux instances patronales : Jean-Paul Mauduy (président d'une entreprise de métallurgie), candidat du Medef Rhône assure donc la première moitié de ce mandat (de 2005 à 2007) avant que Jean-François Turcas, candidat de la CGPME du Rhône dont il est président, ne prenne sa suite⁴⁸⁵.

Dans les années 1950, les représentants patronaux locaux négocient simplement avec les administrations publiques les conditions d'application de la planification étatique au niveau régional⁴⁸⁶. À partir des années 1970, en revanche, ils investissent directement la question de l'internationalisation de l'agglomération par le biais de l'Aderly (Agence pour le développement économique de la région lyonnaise). En réaction à une décision de la DATAR

concernant les relations entre instances patronales nationales et territoriales (cf. ANGLERAUD et PELLISSIER, *Les dynasties lyonnaises ; des Morin-Pons aux Mérieux du XIXème siècle à nos jours*, op. cit., notamment p.287). D'ailleurs, en entretien, certains anciens présidents du Medef Rhône n'ont pas hésité à souligner leur désaccord ponctuel avec une politique patronale définie au niveau national qu'ils estiment ne pas avoir appliquée à la lettre (même s'ils n'ont accepté que ces propos soient utilisés dans le cadre de cette recherche qu'à la condition de demeurer anonymes).

⁴⁸⁴ ACCIL, classeur intitulé : *Les présidents de la chambre de commerce et d'industrie de Lyon de 1702 à nos jours*.

⁴⁸⁵ Voir Chapitre IV.

⁴⁸⁶ Cf. LINOSSIER, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005)*. *Politiques, acteurs, territoires*, op. cit., qui souligne néanmoins que, dans les années 1950, les interactions entre administrations et représentants patronaux sont moins importantes au niveau local qu'au niveau national. Les instances patronales interviennent alors, en outre, avant tout avec pour objectif de faire respecter la liberté des patrons locaux. Elles réagissent aux propositions administratives mais ne sont pas porteuses d'un projet propre. L'État, quant à lui, semble se servir de ces relais pour faire accepter, par les petites entreprises, des décisions qui favorisent surtout la grande industrie (cf. Lucien NIZARD, "Nécessaires régulations planificatrices de l'appareil d'État dans la France capitaliste d'aujourd'hui", *Revue Française de Sociologie*, vol.16, 1975, pp.625-652). Cet élément historique peut en partie expliquer les critiques adressées par la suite par la CGPME à un Medef Rhône accusé de défendre les intérêts des « grands patrons ».

qui souhaite contrôler la création des grandes entreprises industrielles, certains membres du Medef Rhône (alors encore appelé GIL) et de la CCIL décident, en effet, de mettre en place cet outil financé en partenariat avec les institutions publiques locales, qui doit leur permettre de compenser la diminution (qu'ils anticipent alors) du nombre de créations d'entreprises dans une branche selon eux centrale de la structure productive de l'époque⁴⁸⁷.

« Il y a eu une décision particulière de l'État qui pensait qu'il était bon, comme en région parisienne de limiter la croissance industrielle au profit de la périphérie, en particulier au profit de la région stéphanoise. Et puis, parce que, malgré tout ce qu'on dit des Lyonnais sur leur caractère confidentiel, refermé... ce qui est vrai par ailleurs... il y a la volonté d'un certain nombre de capitaines de l'industrie de faire exister Lyon au niveau national à l'époque : c'est la bataille avec Paris, c'est le constat qu'il y a... il y avait une étude des années 60 qui dénonçait le recours généralisé à Paris en matière de services. Et puis on constate que même si l'agglomération se porte bien, les sièges sociaux sont tous en train de partir. Tous les grands sièges sociaux : Péchiney, Rhône-Poulenc... La croissance de l'agglomération lyonnaise continue, mais on a l'impression que les fonctions supérieures s'en vont. Et c'est pour ça que dès le départ notre thème, en tant qu'Aderly, c'est de dire : 'On va se battre sur les fonctions supérieures. On va faire en sorte qu'elles viennent !' »⁴⁸⁸.

À partir de 1974, l'Aderly vise ainsi à « vendre Lyon » sur la scène internationale pour inciter les entreprises à s'y installer⁴⁸⁹. Le personnel de l'Aderly, issu de la CCIL qui accueille cette agence dans ses propres bâtiments, définit les « fonctions métropolitaines » que Lyon doit acquérir : notamment de grands équipements de transport (tels qu'un grand aéroport) et d'accueil de manifestations internationales (tels que le Palais des Congrès de la Cité Internationale) et, surtout, de nombreux sièges sociaux de grandes entreprises

⁴⁸⁷ La décision de la DATAR de 1970 est, de plus, en opposition radicale avec l'engagement historique de la CCIL en faveur de Lyon et de quelques communes de l'Ouest lyonnais, même si son territoire officiel recouvre l'ensemble du territoire du département du Rhône, cf. LOJKINE, *La politique urbaine dans la région lyonnaise. 1945-1972*, op. cit. et LE GALÈS, "Lyon", op. cit.

⁴⁸⁸ Entretiens avec l'enquêté n°9 : un agent de la CCIL, directeur du service économique.

⁴⁸⁹ Pour plus de détails concernant les étapes de la mise en place de l'Aderly, cf. BIARNEIX, *L'Agence de Développement Économique pour la Région Lyonnaise, un instrument d'action publique au cœur d'un réseau*, op. cit. La mise en perspective historique des formes de mobilisations patronales lyonnaises valide là encore l'hypothèse de l'existence de partenariats entre acteurs publics et privés antérieurs à une décentralisation qui ne fait que favoriser la généralisation de ce mode d'action (cf. JOUVE, "Chambre de commerce et d'industrie et développement local : le cas de Lyon", op. cit.). Elle confirme aussi le rôle historique central de la CCIL dans la mise en place de pratiques par la suite qualifiées par les acteurs locaux de « gouvernance » (cf. Patrick LE GALÈS, "Regulations and governance in European cities", *International Journal for Urban and Regional Research*, vol.22, n°3, 482-506 1998, qui présente les CCI comme des institutions d'interface potentiellement centrale dans les systèmes de « gouvernance » locale).

privées et publiques (tels que celui d'Euronews ou de Renault Trucks)⁴⁹⁰. L'Aderly construit les bases d'une politique économique alternative à celle de l'État. Cette politique est, dans un premier temps, focalisée sur un objectif d'expansion des domaines d'activité économique de Lyon. Les représentants patronaux lyonnais se présentent dès lors comme les acteurs centraux de la politique économique locale⁴⁹¹. Les documents de la communauté urbaine retraçant l'histoire locale reconnaissent d'ailleurs le monopole de la CCIL en termes d'expertise économique locale à cette période :

« 1972 : transformation de la [CCIL], avec l'arrivée de Jean Chemain qui deviendra son directeur en 1982. Alors que la fonction de la CCI était la représentation du monde de l'entreprise auprès des pouvoirs publics, la formation et la gestion des équipements publics, elle intègre la fonction de développement économique. Charte élaborée en 1972 par la CCI pour articuler les opérations d'urbanisme et le développement économique, et faciliter le maintien de l'industrie à Lyon. C'est au sein de la CCI que les réflexions les plus actives sur l'internationalisation des villes et les fonctions métropolitaines sont menées, et qu'on trouve une capacité d'expertise. Inflexion progressive dans les années 1980 de la logique économique de diversification vers la recherche de spécialisation et de différenciation, avec identification de secteurs clé à développer »⁴⁹².

Dès 1984, la CCIL lance effectivement une politique « technopolitaine »⁴⁹³. Celle-ci vise à faire se rencontrer des acteurs dits publics et privés appartenant aux collectivités locales (ou aux services déconcentrés de l'État), à la sphère de la recherche et au monde de l'entreprise. La logique qui domine est désormais celle de la spécialisation des domaines d'activité économique de Lyon autour de

⁴⁹⁰ Cette définition de l'internationalisation des villes fait directement écho à celles que l'on trouve quelques années plus tard dans certains travaux scientifiques de chercheurs qui développent une lecture objectivante de la « métropolisation » (cf. SOLDATOS, "Treize critères pour une ville internationale", *op. cit.*).

⁴⁹¹ Cette situation est donc radicalement différente de celle qui a été analysée à partir du cas de Bordeaux où, dès la fin des années 1960, Jacques Chaban-Delmas prend directement en charge la politique d'image de la ville (cf. Jacques LAGROYE, *Société et politique, Jacques Chaban Delmas à Bordeaux*, Paris, Pédone, coll. "Vie locale", 1973). Selon certains auteurs, cette situation lyonnaise peut s'expliquer par le fait que cette ville est une « ville de marché » (cf. Pierre BECKOUCHE et Laurent DAVEZIES, "Diagnostic de l'économie de la région urbaine de Lyon", *Rapport pour le Secrétariat Général pour les Affaires Régionales Rhône-Alpes*, Université Paris 12, Créteil, 1993 et LE GALÈS, "Lyon", *op. cit.*) où l'État, bien que loin d'être totalement absent, ne joue pas un rôle majeur (voir Chapitre I). Les représentants patronaux participent d'ailleurs à l'échec de la mise en place de politiques publiques économiques à l'initiative de structures telles que la RUL, auxquelles ils s'opposent car ils entendent faire de l'Aderly l'interlocuteur unique des grandes entreprises installées ou s'installant à Lyon (cf. JOUVE, "Planification territoriale, dynamique métropolitaine et innovation institutionnelle : la région urbaine de Lyon", *op. cit.*).

⁴⁹² Cf. la chronologie intitulée « Mutations des systèmes de gouvernance » sur le site 'Millénaire 3' (<http://millenaire3.com>), p.6 (document présenté dans le volume d'annexes de ce travail).

secteurs tels que les nouvelles technologies dans lesquels doivent être mis en place des rapprochements physiques d'entreprises et de centres de recherche ainsi que des liens plus étroits entre acteurs de ces entreprises et de ces centres de recherche⁴⁹⁴.

À partir de 1997, la CCIL, la Chambre de métiers, le Medef Rhône et la CGPME décident, enfin, de prendre part aux réflexions lancées par la communauté urbaine dont est issu 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', premier dispositif fonctionnant sur un mode baptisé officiellement de « *gouvernance économique métropolitaine* »⁴⁹⁵. Le 3 novembre 1997⁴⁹⁶, ils confirment ainsi leur volonté non seulement de participer aux débats politiques généraux mais aussi de prendre part à la formulation de certaines politiques locales en coopération officielle avec une institution publique⁴⁹⁷.

⁴⁹³ Dont les principaux éléments sont ensuite repris dans le cadre du 'Plan technopole' puis du dispositif 'Lyon, Métropole Innovante' de la communauté urbaine (voir Chapitre III).

⁴⁹⁴ Nous n'avons pas trouvé de traces écrites de cette première version de la politique technopolitaine lyonnaise car les archives de la CCIL de cette époque ont brûlé. Les éléments de contextualisation dont nous disposons sont essentiellement tirés de nos entretiens avec l'un des porteurs de cette politique au sein de la CCIL à l'époque (Entretiens avec l'enquête n°9 : un agent de la CCIL, directeur du service économique). La CCIL suit alors une dynamique nationale, impulsée par des agglomérations telles que Marseille ou Grenoble, qui vise à aménager des zones d'activité à côté d'universités et de centres de recherche de manière à favoriser la concrétisation technique de découvertes scientifiques (cf. Jacques POULET-MATHIS, "Le phénomène technopole", *Économie et humanisme*, n°305, 1989, pp.94-97 et LE GALÈS, *Politique urbaine et développement local, Une comparaison franco-britannique*, op. cit., pp.187/188).

⁴⁹⁵ C'est alors, en réalité, l'agence d'urbanisme de Lyon qui invite les représentants patronaux à une série de réunions de travail pour définir les principales actions à mener pour favoriser le « *développement économique* » de Lyon (AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique*, « *Comptes rendus des réunions du 3 novembre 1997, du 13 novembre 1997, du 19 novembre 1997, du 4 décembre 1997, des 15, 17 et 18 décembre 1997 et du 2 février 1998* »). Mais l'agence d'urbanisme travaille alors en collaboration étroite avec le service « *développement urbain* » de la communauté urbaine dont certains agents participent à ces premières réunions. En outre, dans un second temps, la responsabilité de la mise en place du SDE passe de l'agence d'urbanisme à la DAEI, c'est-à-dire au service « *développement économique* » de la communauté urbaine (le 'Schéma de Développement Économique' devient alors 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', voir Chapitre III).

⁴⁹⁶ Date de la première réunion de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' (alors encore appelé 'Schéma de Développement Économique' à laquelle se rendent des représentants du Medef-Rhône, de la CGPME, de la CCIL, de l'Aderly, de la Chambre de Métiers ainsi que des dirigeants d'entreprise locales tels que le directeur administratif et financier des *Laboratoires Boiron*, le directeur adjoint d'*EDF/GDF Lyon métropole* ou encore le directeur du marketing de *Renault Véhicules Industriels* (AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique*, « *Compte rendu de la réunion du SDE du 3 novembre 1997* », p.3).

⁴⁹⁷ Voir Chapitre IV.

Si l'imposition d'un objectif d'internationalisation par les représentants patronaux lyonnais a impliqué la mise en place de pratiques de coopération, progressivement baptisées « *gouvernance économique métropolitaine* »⁴⁹⁸, ces coopérations demeurent avant tout, à leurs yeux, un outil de repositionnement des instances patronales locales qui souhaitent s'engager de plus en plus ouvertement dans la formulation des politiques économiques locales. La « *gouvernance* » prônée par les représentants patronaux lyonnais n'est pas axée sur le développement d'une action publique locale dans le domaine économique mais davantage sur l'obtention de financements publics pouvant permettre à leurs institutions de continuer leurs propres politiques. Il s'agit donc là d'un engagement ambigu : certains représentants patronaux de l'époque reconnaissent avoir accepté de prendre part à 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' avant tout pour veiller à ce que la communauté urbaine n'empiète pas trop sur leurs domaines d'intervention⁴⁹⁹. La majorité de ces représentants se montre même frileuse face à une communauté urbaine qu'elle n'est pas plus encline à reconnaître que les autres institutions publiques. Au cours des entretiens que nous avons réalisés auprès de chefs d'entreprise et de représentants de ces derniers, très rares en effet ont été les mentions spontanées du rôle joué par les institutions publiques locales dans le « *développement économique* » local. En revanche, très fréquentes ont été les critiques adressées à ces dernières lorsque nous les évoquions, notamment à la communauté urbaine dont le fonctionnement est alors considéré comme opaque et perçue comme venant se surajouter à des échelons de gouvernement déjà nombreux. Ainsi, à Lyon comme ailleurs, « *les intérêts économiques sont loin d'avoir une religion convergeant quant à la genèse de (...) nouveaux pôles de politiques publiques. Au*

⁴⁹⁸ Notamment à partir de la mise en place de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'. Par le biais de ce dispositif, élus et agents de la communauté urbaine opèrent une labellisation des « *nouvelles* » coopérations mises en place.

⁴⁹⁹ Entretien avec l'enquêté n°32 : le président du Medef-Rhône de 1998 à 2002, Entretiens et discussion avec l'enquêté n°33 : le directeur général du Medef-Rhône de 1984 à 2004 et Entretien avec l'enquêté n°36 : le directeur général du Medef Rhône depuis 2004 (ancien chargé de mission « *Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise* »). L'Aderly, bien que fondée sur un partenariat entre acteurs locaux, est, à ce titre, considérée par les représentants patronaux, les agents de la communauté urbaine et les élus locaux que nous avons rencontrés, comme un outil financé en

contraire, la frilosité des acteurs économiques à leur égard provient de plusieurs contradictions inhérentes à leur positionnement idéologique et stratégique. Du côté de l'idéologie, ces nouvelles institutions, en tant qu'autorités publiques, rejouent une certaine centralité de la décision au profit du public contre laquelle le privé dispose d'arguments centenaires (...) Par ailleurs, et par le biais des instances qui les représentent sur les territoires urbains, ces mêmes intérêts se voient éventuellement concurrencés par l'essor de machines urbaines aptes à produire des projets de développement, à fournir des services et à gérer des équipements (ports, aéroports, zones d'activité) qui étaient leur apanage, sinon leur monopole antérieurement »⁵⁰⁰.

Reste qu'avec 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', les instances patronales acceptent de s'engager officiellement aux côtés de la communauté urbaine et qu'elles affichent ainsi cette coopération⁵⁰¹. Certains chefs d'entreprise lyonnais ne se sentent pourtant pas en phase avec ces discours et ces mobilisations des instances patronales locales. Ils tentent ainsi de lancer un autre type de coopération, ou de « gouvernance », entre acteurs dits publics et privés.

b / Des chefs d'entreprise qui se mobilisent à titre individuel pour améliorer l'image de Lyon

Depuis quelques années, une autre mobilisation de chefs d'entreprise lyonnais en faveur du rayonnement international de Lyon fondée sur un autre type de « gouvernance », a vu le jour : le 'Pack'. Cette mobilisation suivant une même ambition générale, se veut distincte de celle des représentants patronaux critiquée par son organisateur dans la citation suivante :

« À la fin de l'année dernière, je me suis dit [concernant 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'] : ils filent un mauvais coton parce que c'est tellement complexe comme fonctionnement avec tellement d'étages et puis il y a tellement de sujets que c'est l'usine à gaz. [Mais] à mon sens c'est excellent qu'il y ait un conseil de gouvernance de l'agglomération

grande partie par des fonds publics mais piloté par les représentants patronaux (voir Chapitre IV).

⁵⁰⁰ Cf. NÉGRIER, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, p.62, *op. cit.*

⁵⁰¹ Nous reviendrons davantage dans le détail sur les raisons de cette acceptation (voir Chapitre IV).

dans lequel on trouve côte à côté Gérard Collomb, Bertrand Millet, Jean Agnès, François Turcas et Chambre des métiers ! C'est excellent. [Simplement] c'est une gouvernance institutionnelle. Mais il vaut mieux qu'il y en ait une ! Toute initiative fédérant les systèmes institutionnels n'est pas à jeter ! Maintenant, c'est le mode de fonctionnement qui fait qu'avec les meilleures volontés du monde, il va y avoir les réunions, les comités, les sous-comités, etc. Et puis on va faire une commission. Qui on va mettre dans la commission ? Ceux qui n'en seront pas ne seront pas contents... [... Nous, on a] repéré plein d'individus [et on leur a] proposé de se trouver dans un ensemble flou [... On leur dit] : non seulement vous vous retrouvez dans un ensemble flou, dans un lieu convivial et agréable, mais vous avez une sacrée mission, celle de vous retrouver pour essayer de définir une vision de ce que peut devenir l'agglomération [...] à 15/20 ans »⁵⁰².

Dès la fin de l'automne 2001, Gérard Collomb charge ainsi la communauté urbaine de Lyon de mettre en place un groupe, pour réunir des acteurs locaux, dont des chefs d'entreprise, sans passer par les instances patronales⁵⁰³. Nous sommes alors face à une situation de mimétisme d'une alternative lilloise à l'établissement de relations entre acteurs dits publics et privés sur la base d'échanges entre instances patronales et institutions publiques. Il s'agit là, en quelque sorte, d'une tentative de mimétisme anti-institutionnel : le 'Pack', à l'image du 'Comité Grand Lille', prétend réunir des acteurs sur une base individuelle dans un cadre informel, c'est-à-dire en dehors de toute structure existante⁵⁰⁴. Le 'Comité Grand Lille', dont le 'Pack' s'inspire, existe depuis une dizaine d'années. Il réunit des acteurs locaux aux statuts différents mais il est majoritairement constitué de chefs d'entreprise réunis à titre individuel. Il dispose aujourd'hui de bâtiments et de moyens financiers⁵⁰⁵. Bien que finalement assez différentes du fait de leur localisation, de leur durée

⁵⁰² Entretiens et discussions avec l'enquêté n°10 : l'organisateur du 'Pack' de 2001 à 2005, agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA de 2001 à 2004. Les représentants officiels des chefs d'entreprise locaux ne peuvent donc pas prétendre représenter l'intégralité des points de vue de ces derniers, dont certains tentent de mettre en place des mobilisations autonomes.

⁵⁰³ Cette décision conduit à réitérer une tentative opérée sous le mandat de Raymond Barre. Le 'Lyon', alors mis en place autour de quelques chefs d'entreprise locaux sollicités individuellement, n'a néanmoins vécu que quelques mois.

⁵⁰⁴ Le mimétisme est une des formes d'isomorphisme institutionnel identifiées par les néo-institutionnalistes, aux côtés de la coercition et de la norme, cf. Walter POWELL et Paul DI MAGGIO, *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

⁵⁰⁵ Constitués de fonds propres de cette structure, qui loue des salles et vend des services aux entreprises locales, ainsi que de cotisations et de dons de ses membres. Nous ne connaissons pas le montant total de ces fonds que les organisateurs du 'Comité Grand Lille' n'affichent pas publiquement.

de vie mais aussi de leur taille et de leurs moyens, les deux structures partagent une même ambition : mettre en place une « *gouvernance économique métropolitaine* » permettant de favoriser le rayonnement international de Lille et de Lyon. Si le 'Comité Grand Lille' et le 'Pack' sont lancés dans deux régions où les chefs d'entreprise sont réputés puissants, la situation lilloise diffère notamment de la situation lyonnaise du fait de l'existence d'une Union patronale étroitement associée à la démarche. Ainsi, si le 'Comité Grand Lille' réunit des chefs d'entreprise à titre individuel, les instances patronales le soutiennent : « *en effet, l'Union patronale du Nord est un organisme unique en France qui réalise durant les années quatre-vingt la réunion des branches professionnelles de toute la région en une Maison des Professions* »⁵⁰⁶. Les relations entre le 'Pack' et les instances patronales lyonnaises sont, quant à elles, beaucoup plus complexes⁵⁰⁷.

L'ambition du 'Pack' et du 'Comité Grand Lille' se fonde, elle aussi, sur une lecture objectivante de la « *métropolisation* ». Les deux groupes font référence à une même étude commandée à un géographe par les collectivités locales et les représentants patronaux du Nord, qui définit les « *métropoles* » mondiales selon dix caractéristiques au sein desquelles on retrouve la population, l'accessibilité, les grandes entreprises... ainsi que l'image de la ville⁵⁰⁸. Le 'Comité Grand Lille' réunit officiellement plus de cinq cents personnes. Il affirme être à l'origine de la candidature de Lille pour les jeux olympiques mais aussi pour devenir capitale européenne de la culture. L'impératif métropolitain n'est ainsi pas propre aux acteurs lyonnais. Certaines de ses traductions se retrouvent dans d'autres agglomérations telles que Lille ou encore Paris, notamment autour du soutien de nombreux acteurs locaux aux candidatures pour accueillir les Jeux Olympiques dans ces deux

⁵⁰⁶ Cf. MATEJKO, "Quand le patronat pense le territoire. Le Comité Grand Lille et la pensée métropole", *op. cit.*, p.6 (notre pagination).

⁵⁰⁷ Voir Partie II.

⁵⁰⁸ Charles GACHELIN, "Métropolisation. Dynamique de métropolisation. Hypothèses pour la métropole lilloise", *Rapport pour l'Agence de développement et d'urbanisme*, Lille, 1992. Le 'Comité Grand Lille' a fait l'objet d'une enquête qui souligne précisément les références de ses membres à cette étude de Charles GACHELIN, cf. MATEJKO, *ibid.* et Laurent MATEJKO, *Mobilisations*

agglomérations⁵⁰⁹. Les liens étroits entre ces mobilisations lilloise et lyonnaise sont la conséquence directe du choix de Gérard Collomb de charger un acteur très impliqué dans la mise en place du 'Comité Grand Lille', de lancer une dynamique identique à Lyon⁵¹⁰. Maxence Brachet a ainsi progressivement réuni plus de quatre-vingt personnes dans le cadre du 'Pack'.

Maxence Brachet, Lyonnais d'origine de 48 ans, a fait des études de droit public puis de gestion du personnel à Lyon. Il a réalisé une grande partie de sa carrière au sein du CNPF à Blois puis à Lille où il a participé à la mise en place puis à l'animation du 'Comité Grand Lille' aux côtés du chef d'entreprise Bruno Bonduelle. Marié à une Lyonnaise, il a quitté le Nord en 2000 pour un emploi à Lyon au sein de l'entreprise *Decathlon*, avant d'être recruté par la communauté urbaine de Lyon pour mettre en place le 'Pack'. Issu d'une famille d'entrepreneurs, il est souvent présenté comme ayant beaucoup d'entregent et appréciant l'atmosphère des salons ou clubs lyonnais. Il s'est beaucoup investi dans le monde associatif patronal (dans des structures telles que les associations de formation continue). Il n'a néanmoins jamais travaillé pour le Medef Rhône⁵¹¹.

Dans un contexte national où l'entreprise est devenue un acteur légitime du « *développement économique* » dès le début des années 1980⁵¹², ce groupe entend formuler des projets d'action publique visant à améliorer l'image de Lyon. L'objectif du 'Pack' est de pouvoir peser sur les décisions locales concernant la définition des options ou voies choisies par les autorités locales pour faire de Lyon une grande « *métropole* » européenne. La « *gouvernance* » que ses membres se proposent de mettre en place est néanmoins fondée sur le principe suivant : « *La richesse institutionnelle tue la richesse* »⁵¹³. Dans un

patronales et métropolisation à Lille et Marseille, Mémoire d'étape de thèse de l'École Nationale Supérieure des Sciences de l'Information et des Bibliothèques, Lille, CERAPS, janvier 2005.

⁵⁰⁹ Voir Chapitre III.

⁵¹⁰ Entretiens et discussions avec l'enquêté n°10 : l'organisateur du 'Pack' de 2001 à 2005, agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA de 2001 à 2004 et Entretiens et discussions avec l'enquêté n°5 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, directeur de service de 1998 à 2004. Gérard Collomb paraît avoir joué un rôle d'initiateur du 'Pack'. S'il a effectivement favorisé la mise en place de ce dernier, il a décidé de le lancer à la suite d'une rencontre avec celui qui structure ensuite ce groupe, Maxence Brachet, qui l'aurait alors convaincu de l'intérêt d'une telle mobilisation (voir Chapitre IV).

⁵¹¹ Entretiens et discussions avec l'enquêté n°10 : l'organisateur du 'Pack' de 2001 à 2005, agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA de 2001 à 2004. Ces éléments de présentation sont également tirés d'articles de presse (notamment : Jean-François POLO et Marie-Annick DEPAGNEUX, « Les hommes et les femmes qui font vivre les réseaux », *Les Échos*, 7 mai 2003).

⁵¹² Cf. LE GALÈS, *Politique urbaine et développement local, Une comparaison franco-britannique*, op. cit.

⁵¹³ Intervention lors d'une réunion du 'Pack', observation réalisée le 26 janvier 2004.

mémoire rédigé suite à un stage de sept mois au sein du 'Pack', nous retrouvons, résumées, les ambiguïtés de la définition que les membres de ce groupe donnent de la « gouvernance » :

« 2.1 L'émergence du pouvoir de la société civile : 2.1.1 Vers une nouvelle gouvernance urbaine : [...] dans la perspective de la gouvernance, le projet est abordé comme un instrument de coordination et de mobilisation. Il consiste à associer des partenaires à l'action publique urbaine pour faire de la ville un acteur collectif. Le projet d'agglomération devient donc avant tout l'affaire de la société lyonnaise. Le registre d'action pour internationaliser l'agglomération n'est plus seulement d'ordre d'aménagement territorial mais devient un projet sociétal. [...] Le Pack est] une tentative de mise en place d'un groupe de réflexion et d'action rassemblant un grand nombre de décideurs rhônalpins, motivés par leur envie de dynamiser l'agglomération. [...] Maxence Brachet essaie de faire émerger [le] même type de démarche [que le Comité Grand Lille] au sein des acteurs rhônalpins. Cependant son intention n'est pas du tout de transposer une recette qui marche. Car le contexte lyonnais est totalement différent du contexte lillois. En effet, l'agglomération lyonnaise ne connaît pas de difficultés majeures, étant la seconde région la plus riche de France après l'Île de France. Ce type d'initiative n'est donc pas une réaction face à une situation qui se dégrade. En revanche, cela peut être interprété comme une prise de conscience de la nécessité de rebondir et de réagir face à des illusions trop ancrées dans cette seconde agglomération de France 'trop' prospère. Il s'agit donc plus d'une réaction d'amour propre' que de survie. Mais ces deux sources de motivation poursuivent cependant le même but : comment faire exister son agglomération à l'échelle européenne ? Quelle démarche mobilisatrice pour faire de Lyon une des 10 premières métropoles au monde ? Maxence Brachet vous répondrait : 'Le développement par la notoriété, la notoriété par l'image' »⁵¹⁴.

Certains élus et agents de la communauté urbaine sont, malgré tout, eux aussi porteurs de discours et initiateurs de dispositifs qui rappellent la « nécessité » de mettre en place de « nouvelles » coopérations entre acteurs locaux pour accroître le rayonnement international de Lyon. A *contrario* de ce que souhaitent mettre en place les membres du 'Pack', ces discours sont centrés sur la définition du rôle que les élus et les agents de la communauté urbaine peuvent, voire doivent, jouer au sein de ces configurations d'acteurs locaux. En outre, ce sont eux qui labellisent ces coopérations : « gouvernance économique métropolitaine ».

⁵¹⁴ Ce mémoire de stage nous a été transmis par Maxence Brachet lui-même car il avait relu ce travail avant qu'il ne soit rendu et estimait qu'il donnait une idée précise des objectifs du 'Pack' (Charlotte ROSIER, *Lyon, seconde agglomération française mais quelle vocation internationale ?*, Mémoire de DESS en urbanisme, aménagement et développement local, Paris, Institut d'Études Politiques de Paris, juin 2002, pp. 36 et suivantes).

2/ La « *gouvernance économique* » : enjeu et projet au sein de la communauté urbaine

Nous tentons ici d'identifier qui sont les élus et les agents de la communauté urbaine qui opèrent une articulation progressive des termes « *gouvernance* », « *développement économique* » et « *métropolisation* » de manière à saisir quelles acceptions de la « *gouvernance économique métropolitaine* » ils développent et tentent d'incarner dans des dispositifs d'action concrets. Les acteurs les plus visibles sont les élus, notamment les présidents de la structure intercommunale⁵¹⁵. En effet, si les présidents de la communauté urbaine se succèdent, les références au rayonnement international de Lyon demeurent, voire augmentent, et sont de plus en plus étroitement articulées à la thématique de la « *gouvernance économique métropolitaine* ». Ces présidents développent néanmoins une version (à leur avantage) de discours également repris au sein de l'agence d'urbanisme, puis des services de « *stratégie prospective* » et de « *développement économique* » de la communauté urbaine dont le contenu évolue en outre en passant d'un « service » à un autre. Or ce sont précisément ces élus et ces agents de la communauté urbaine de Lyon qui baptisent « *gouvernance économique métropolitaine* », les coopérations entre collectivités locales et chefs d'entreprise locaux à l'origine lancées à l'initiative de ces derniers. Ces acteurs articulent eux aussi les thématiques du rayonnement international et de la « *gouvernance* » dont la définition varie alors en fonction du rôle qu'ils pensent ou espèrent devoir jouer dans l'action publique locale.

a / Un pilier de la rhétorique des « maires entrepreneurs »

La thématique du rayonnement international est un des piliers de la « *rhétorique du maire entrepreneur* » évoquée précédemment⁵¹⁶. Ce mode de présentation de soi a notamment été développé, à Lyon, à partir du mandat de

⁵¹⁵ Émerge également une autre figure : celle de l'élue chef d'entreprise qui s'arroge lui aussi un rôle particulier à jouer dans le développement de la « *gouvernance* » (c'est-à-dire notamment un rôle de passerelle entre le public et le privé) mais ce rôle est moins affiché publiquement et donne moins lieu à des productions discursives (voir Chapitre IV).

Michel Noir⁵¹⁷. Il consiste, pour les maires des grandes agglomérations, à souligner leur engagement actif en faveur du « *développement* » notamment économique de « leur » agglomération. Les programmes politiques généraux⁵¹⁸ de Michel Noir, Raymond Barre et Gérard Collomb pour la communauté urbaine de Lyon révèlent alors à la fois une continuité importante, un développement conséquent ainsi qu'une imbrication de plus en plus forte des thématiques de la « *gouvernance* », de la « *métropolisation* » et du « *développement économique* » et, ce, malgré les changements de parti puis de bord politique que leurs élections successives impliquent.

Michel Noir (RPR), même s'il reprend la thématique du rayonnement international de projets développés par Francisque Collomb (RPR), est le premier candidat à la mairie de Lyon à axer sa campagne de 1989 puis les priorités de son mandat de président de la communauté urbaine sur l'internationalisation de Lyon⁵¹⁹. Il entend fonder cette dernière sur de grands projets d'équipements tels que la Cité Internationale⁵²⁰ ainsi que sur une

⁵¹⁶ Cf. Christian LE BART, *La rhétorique du maire entrepreneur. Critique de la communication municipale*, Paris, Pédone, coll. "Vie locale", 1992.

⁵¹⁷ Même si nous avons également vu qu'il s'accompagne de modes d'action du maire classiques pour tenter d'asseoir son emprise sur les politiques publiques locales (sur ce thème, cf. BARDET et JOUVE, "Entreprise politique et territoire à Lyon", *op. cit.*).

⁵¹⁸ Nous n'avons pas retrouvé de trace du plan de mandat de Michel Noir pour la communauté urbaine. Les éléments ici mentionnés sont tirés des informations trouvées dans les archives de la communauté urbaine, d'un matériau de seconde main (cf. notamment : *Ibid.*) et des plans de mandat de Raymond Barre et de Gérard Collomb : respectivement intitulés « *Le Grand Lyon, une grande idée* » et « *Plan de mandat 2001-2007* ».

⁵¹⁹ Les origines de ces discours sont en réalité antérieures. D'après certains auteurs, le thème de la « *métropolisation* » apparaîtrait à Lyon, dans les discours des élus, dès 1977 suite à l'arrivée d'une nouvelle génération d'élus locaux au pouvoir (cf. Taoufik BEN MABROUK, "L'idéologie de la métropolisation dans les politiques territoriales urbaines", Rennes, CRAPE/AFSP, 4 et 5 mars 2004). Michel Noir fait néanmoins de l'internationalisation et de la « *métropolisation* » de Lyon, qu'elle implique à ses yeux, un thème central de sa campagne et de son mandat (cf. PAYRE, "De l'importance d'être connecté. Réseaux de villes et gouvernements urbains : Lyon et Eurocités (1990-2005)", *op. cit.*, pp. 13 et suiv.).

⁵²⁰ Suite au déménagement de la Foire de Lyon sur le site d'Eurexpo à Chassieu en 1984, Francisque Collomb lance un projet de réaménagement des terrains libérés entre le Parc de la Tête d'Or et le Rhône. En 1989, Michel Noir fait de ce réaménagement l'un des projets phares de sa mandature et l'associe à son ambition internationale en l'articulant avec l'installation des bureaux d'*Interpol* à Lyon. L'idée de réhabilitation du palais de la Foire est abandonnée et la conception de nouveaux bâtiments devant notamment accueillir un immense Palais des Congrès est confiée à l'architecte Renzo Piano (cf. Linossier, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005)*, *op. cit.*, pp.422/423).

réforme visant à instaurer une meilleure coopération entre institutions locales⁵²¹. Michel Noir lance, en effet, une réforme de l'intercommunalité en interne articulée à la mise en place de la RUL⁵²². Son idée est alors que les outils de planification classiques, tels que les Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), ou même tels que l'ensemble des plans de développement écrits, sont dépassés car il faudrait désormais lier davantage politique foncière et marketing territorial, association couramment appelée « *planification stratégique* »⁵²³. Michel Noir lance également des coopérations avec des « *acteurs économiques* », même si elles concernent avant tout des projets plus ponctuels (tels que l'aménagement d'un quartier) et rassemblent quelques grands noms de l'économie lyonnaise (plus que des instances patronales ou encore des chefs d'entreprise moins connus mais plus nombreux comme dans le cas de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack')⁵²⁴.

Raymond Barre (UDF) reprend la thématique du rayonnement international qu'il entend accroître lui aussi, grâce à des projets d'équipements notamment axés sur les délocalisations d'institutions publiques et privées, et grâce à l'ouverture de la structure politique de la communauté urbaine aux partis de gauche censée renforcer cette institution et accroître sa capacité d'intervention dans l'action publique locale⁵²⁵. Conformément à sa trajectoire individuelle, Raymond Barre fait lui aussi du « *développement économique* » une priorité de la communauté urbaine. Il s'agit là, néanmoins, non seulement d'un domaine dans lequel il dispose d'une expertise mais aussi d'un domaine

⁵²¹ La période Michel Noir précède celle étudiée en priorité dans cette recherche puisque les deux (voire quatre) dispositifs que nous observons sont officiellement lancés sous Raymond Barre. Cette période s'avère malgré tout importante pour comprendre la manière dont la communauté urbaine de Lyon appréhende le « *développement économique* » local.

⁵²² Voir Chapitre I.

⁵²³ Le projet 'Lyon 2010' a notamment été récupéré par Michel Noir (cf. BARDET et JOUVE, "Entreprise politique et territoire à Lyon", *op. cit.*). Formulé au milieu des années 1980, à la suite d'une révision du schéma directeur de l'agglomération, ce projet accorde une place centrale à l'internationalisation. Néanmoins, Michel Noir récupère ce projet de Francisque Collomb pour en faire avant tout un outil de réforme en interne à la structure intercommunale (là encore, voir Chapitre I).

⁵²⁴ Sous le mandat de Michel Noir, est néanmoins mis en place un 'Conseil Économique', sorte de conseil des sages, de la Cité Internationale (voir Chapitre IV).

⁵²⁵ Il est à noter que cette ouverture partisane asseoit de fait son propre pouvoir à une période où l'opposition entre le RPR et l'UDF est très forte à Lyon.

consensuel⁵²⁶. En outre, la continuité entre les mandats de Michel Noir et de Raymond Barre se fonde sur le maintien à des postes de direction importants de certains noiristes qui portent des idées ayant émergé sous le mandat précédent⁵²⁷.

Gérard Collomb (PS), enfin, reprend l'idée d'une internationalisation⁵²⁸ appuyée sur l'aménagement de grands équipements au sein de l'agglomération lyonnaise puisqu'il relance, par exemple, l'ancien projet du confluent du Rhône et de la Saône⁵²⁹. En 2001, il est en outre le premier à recourir explicitement au terme « *gouvernance* » dans son plan de mandat⁵³⁰. Il propose, en effet, d'accroître le rayonnement de la « *métropole* » lyonnaise notamment grâce à la mise en place d'une « *gouvernance économique* »⁵³¹. Il opère ainsi un passage de

⁵²⁶ Raymond Barre a suivi un cursus de droit et de sciences économiques. En outre, dans les années 1990, le « *développement économique* » est devenu un thème consensuel ne suscitant pas d'opposition entre partis politiques (cf. LE GALÈS, *Politique urbaine et développement local, Une comparaison franco-britannique, op. cit.*, p.81). Mise à part une absence de conflit dans les articles de presse que nous avons rassemblés, nous ne disposons pas, néanmoins, de sources de premières mains permettant d'étudier avec précision les prises de position des différents partis politiques lyonnais sur ce thème.

⁵²⁷ Nous pensons alors, par exemple, à Henry Chabert (RPR puis UMP), voir Chapitre IV.

⁵²⁸ Pour l'anecdote, ce critère aurait pris une telle importance que Gérard Collomb serait allé jusqu'à demander à des agents du service « *rayonnement international* » de la Ville de Lyon de comptabiliser le nombre de fois où le nom de l'agglomération apparaît dans la presse, signe à ses yeux de l'évolution de cette capacité de rayonnement (demande dont se sont gaussés des agents de la communauté urbaine à plusieurs reprises au cours de nos observations).

⁵²⁹ Cf. le site internet du projet d'aménagement 'Lyon Confluence', notamment ses pages concernant l'historique de ce projet : <http://www.lyon-confluence.fr>.

⁵³⁰ Au cours des entretiens réalisés, les élus rencontrés n'ont pas spontanément utilisé le terme « *gouvernance* » (voir Chapitre I). La lecture du plan de mandat de Gérard Collomb empêche de déduire de cette remarque que ce terme est totalement absent du vocabulaire des élus locaux. Plusieurs pistes peuvent expliquer ce décalage. Premièrement, nous avons réalisé très peu d'entretiens auprès d'élus locaux. Interrogés plus largement, certains de ces acteurs auraient peut-être recouru spontanément au terme « *gouvernance* ». Deuxièmement, le statut des élus interrogés peut aussi jouer : la « *gouvernance* » pourrait être l'apanage des grands élus locaux occupant notamment les fonctions de maire et de président d'une structure intercommunale. Troisièmement, le statut des discours tenus est peut-être important à prendre en considération : les objectifs d'un élu répondant aux questions d'un apprenti chercheur et ceux d'un élu rédigeant un plan de mandat différent même si ces acteurs quittent rarement le registre de la parole publique. Si cette dernière hypothèse se trouvait validée sur la base d'un matériau plus conséquent, elle soulignerait le statut ambigu de la « *gouvernance* » qui, simultanément, entérine et appelle une « *évolution du politique* » (ce qui expliquerait ses emplois fréquents dans des rapports, livres blancs, plans de mandat et autres grands discours politiques généraux permettant aux élus de jongler entre bilan et prospective). Ce statut ambigu de la « *gouvernance* » se trouve, d'ailleurs, illustré par notre matériau en ce qui concerne certaines interventions orales de Raymond Barre et de Gérard Collomb ainsi que les recours à ce terme effectués par certains agents de la communauté urbaine (voir Chapitre I).

⁵³¹ Gérard Collomb, « *Plan de Mandat de la communauté urbaine de Lyon 2001-2007* », voté le 26 novembre 2001. En termes de budgets, la programmation annuelle des investissements de la

l'idée de Michel Noir d'une nécessité d'associer la politique foncière à une politique de marketing territorial à l'idée que cette association est elle-même insuffisante car il faudrait désormais coopérer davantage avec les représentants du « monde économique local », afficher ces coopérations et mettre en œuvre, dès lors, une « gouvernance économique métropolitaine »⁵³².

C'est ainsi que, sous le mandat de Gérard Collomb, les injonctions du président de la communauté urbaine adressées aux acteurs locaux, pour qu'ils se mobilisent afin de favoriser la « métropolisation », sont les plus nombreuses. Il développe un long argumentaire pour inciter à la mobilisation, dont la citation suivante donne un aperçu :

« Un grand projet pour le Grand Lyon : les années qui viennent seront essentielles pour notre agglomération. Dans le monde globalisé qui est aujourd'hui le nôtre, de profonds changements sont en effet en cours. Ils ont trait notamment à une redistribution des pouvoirs traditionnels de nos États-Nations vers le haut où ils vont tendre à s'intégrer dans l'organisation de grandes régions à l'échelle du monde : c'est tout l'enjeu de l'Union Européenne. Mais aussi vers le bas, avec l'émergence sur le plan international de grandes agglomérations complètes aux régions puissantes dont elles sont les capitales. Nous allons vivre à nouveau le temps des villes, une époque semblable à celle qu'a connue l'Italie du 16^{ème} siècle quand les grandes villes italiennes devinrent des lieux d'accumulation de richesse économique, de richesse artistique et culturelle, de richesse intellectuelle et produisirent un humanisme qui a éclairé toute notre culture occidentale au cours des derniers siècles. Nous sommes à l'aube d'une même période. Partout sur la planète, le phénomène urbain s'impose. [...] Dans ce phénomène d'émergence de grandes agglomérations, nous devons avoir conscience que toutes les villes ne participeront pas d'un tel devenir. En Europe, seules sans doute une quinzaine d'agglomérations émergeront pour être visibles de l'Amérique et de l'Asie. C'est elles qui concentreront demain

communauté urbaine indique que la politique d'agglomération en faveur du « développement économique » représente globalement 132 millions d'Euros sur un budget actuel de 1,421 milliards d'Euros. Ce budget construit, puisqu'il correspond à une liste d'actions très diverses (voir Chapitre III), est ainsi affiché comme le deuxième pôle d'investissement derrière les « déplacements urbains » (www.grandlyon.com/budget-2005).

⁵³² La distinction entre « gouvernance » et « planification stratégique » dès lors opérée par certains élus et agents de la communauté urbaine de Lyon manque de clarté. Elle révèle avant tout une volonté de justifier l'emploi d'un terme davantage à la mode. L'essentiel des caractéristiques de la « planification stratégique » : l'importance de la « promotion de l'agglomération », la mise en place de « nouvelles modalités d'action [telles que] les partenariats entre acteurs publics et privés », « une vision instrumentale et entrepreneuriale de la ville », « la mise en scène d'indicateurs de performance plutôt que de mesures concrètes de résultats et d'impacts », ou encore la montée en puissance d'un « leadership adhocratique d'élus, d'experts et de réseaux d'intérêts » se retrouvent en effet dans la « gouvernance » (cf. PADIOLEAU, "L'action publique urbaine moderniste", *op. cit.*). Les dispositifs incarnant cette dernière à Lyon, semblent néanmoins opérer une sélection plus grande des acteurs invités à prendre part de manière très étroite à ce « leadership adhocratique » (voir Partie II).

richesse économique, culturelle, universitaire. Les autres se provincialiseront ! Notre agglomération doit faire partie de ce mouvement !»⁵³³.

La « métropolisation » est, une fois encore, présentée comme un processus inéluctable d'urbanisation généralisé et complexe alliant concentration démographique, économique et politique. À la suite d'une brève introduction de Gérard Collomb, lors de la « Journée Prospective » de la communauté urbaine de Lyon consacrée au thème : « Où en est la métropole lyonnaise ? », deux chercheurs en urbanisme et en gestion de l'Université Lumière Lyon II, interviennent pour donner une définition de la « métropolisation » à laquelle Gérard Collomb se réfère. Le compte rendu de cette journée articule ainsi discours « politique » et discours « scientifique » :

*« Quelle ambition pour la métropole lyonnaise ? Interroge, en ouverture des débats, Gérard Collomb, Maire de Lyon et Président du Grand Lyon. Nous avons bien conscience que ce thème est fondamental pour notre avenir commun ! Car l'Europe se construira demain autour des villes. Mais toutes les villes n'émergeront pas : seules un petit nombre d'entre elles seront visibles », prévient Gérard Collomb. [...] Mais qu'est-ce que la métropolisation ? Avant même d'entamer les débats, les interventions des deux chercheurs, Paul Boino et Franck Tannery, ont permis de mieux cerner le phénomène de métropolisation au niveau mondial, et d'en préciser les grands enjeux pour Lyon. [...] Ainsi, pour Paul Boino, chercheur auprès de l'Institut d'urbanisme et de l'Université [Lumière] Lyon 2, une métropole suggère la présence de fonctions politiques majeures (institutions du pouvoir central...), et de grandes fonctions économiques (concentration de sièges sociaux et d'institutions financières, Bourse...); la métropole est également indissociable de fonctions culturelles (opéra, théâtre, littérature, cinéma...). [...] Partant de ce constat, quelle formule de développement adopter pour la métropole lyonnaise ? Pour Franck Tannery, chercheur [en gestion de l'Université Lumière Lyon 2], on a tendance à opposer la métropole spécialiste, illustrée par des villes comme Toulouse, Birmingham, Grenoble, Francfort, à la métropole généraliste, où le niveau d'excellence s'exerce dans une multitude d'activités (Barcelone, Paris, Milan...). Mais une troisième forme de métropole émerge avec la mondialisation de l'économie et des échanges : la métropole multispecialiste. [...] À partir de l'évocation de ces voies d'avenir possibles, les quatre table-rondes sur la métropole innovante, la métropole en séduction, la métropole influente, la métropole qui attire les investisseurs, ont permis de dresser un premier bilan du positionnement de Lyon sur chacun des axes »*⁵³⁴.

Tout au long de cette journée, dont cette introduction donne le ton, la globalisation est présentée comme plaçant Lyon dans une situation de compétition économique entre grandes agglomérations, notamment en termes

⁵³³ Gérard Collomb, « Plan de Mandat de la communauté urbaine de Lyon 2001-2007 », voté le 26 novembre 2001, p.4.

⁵³⁴ « Où en est la métropole lyonnaise ? Quelques indicateurs », Dossier de l'axe de travail 'Millénaire 3' sur la Métropolisation, observation de la « Journée Prospective » du 8 juillet 2002, compte rendu officiel de cette journée, pp.3/4.

de capacité d'attraction des entreprises et de leurs emplois⁵³⁵. Toutes les dimensions de la « *métropolisation* » sont affichées comme liées et constituant un passage obligé.

Le périmètre géographique de mise en œuvre des politiques locales devrait dès lors être progressivement élargi de manière à amplifier ou à corriger les effets des concentrations de populations et d'activités économiques. Les institutions locales seraient en conséquence contraintes d'adapter leurs modes d'action à ce périmètre par essence de plus en plus vaste, notamment en ouvrant leurs processus de prise de décision aux acteurs dits privés. Dans ce contexte, la « *gouvernance économique métropolitaine* », que Gérard Collomb se propose d'orchestrer, permettrait à Lyon de disposer de biens et de services rares. Elle lui éviterait, en somme, d'être dépassée par ses voisines européennes. Le pronostic du Président de la communauté urbaine est simple : Lyon sera « *métropole* » ou ne sera pas. Gérard Collomb déclare, de plus, appuyer son programme politique sur une « *vision pragmatique du développement économique* »⁵³⁶. La « *gouvernance* », qu'il entend développer, est ainsi un mode de régulation de l'action publique locale au sein duquel il organise lui-même la coopération des acteurs locaux en faveur du « *développement économique* » de l'agglomération.

Le fait de vouloir faire de la « *métropole* » lyonnaise une « *métropole* » qui rayonne à l'échelle européenne, voire internationale, est finalement déjà largement présent au début des années 1990, le mandat de Raymond Barre n'étant que la traduction concrète de principes antérieurement définis, que Gérard Collomb reprend ensuite lui aussi à son compte. De 1989 à 2001, les

⁵³⁵ Cette présentation est en lien direct avec les évolutions récentes du système productif lyonnais constatées par les acteurs locaux (voir Chapitre I).

⁵³⁶ D'après les nombreux discours prononcés par Gérard Collomb et retranscrits dans la presse locale. Cette construction d'une image « d'homme politique plus pragmatique qu'idéologique » participe au brouillage des frontières entre gauche et droite au niveau local. Le « *développement économique* » est notamment l'objet du tout premier chapitre du plan de mandat de la communauté urbaine (Gérard Collomb, « *Plan de Mandat de la communauté urbaine de Lyon 2001-2007* », voté le 26 novembre 2001). Gérard Collomb a, en outre, placé une personne de confiance au poste de chargé des relations internationales à la mairie et, depuis peu, à la communauté urbaine (Jean-Michel Daclin, non-affilié).

ambitions des trois maires et présidents de la communauté urbaine de Lyon évoluent donc avant tout en ce qu'elles se fondent sur une association de plus en plus explicite et de plus en plus étroite de la « métropolisation » et de la « gouvernance économique ». L'évolution des discours et des projets de réforme des maires et présidents de cette structure intercommunale apparaît en lien direct avec celle des discours et des projets de réforme portés, cette fois, par l'agence d'urbanisme puis les services de « prospective stratégique » et de « développement économique » de la communauté urbaine.

b / La « gouvernance » selon l'agence d'urbanisme, la DPSA puis la DAEI

Comme la présentation du programme INTERACT nous a donné l'occasion de l'évoquer, parallèlement à ces discours des présidents de la structure intercommunale, se développent des discours sur la « gouvernance métropolitaine » tenus par certains agents intercommunaux. Les premières traces de ces discours sont en réalité antérieures aux discours des grands élus locaux et partiellement, au moins, extérieures à la communauté urbaine puisqu'elles émanent de l'agence d'urbanisme de Lyon⁵³⁷. Une série de travaux de recherche menés sur cette agence d'urbanisme⁵³⁸ a montré que les études produites tout au long des années 1980, par cette dernière, incitent au développement d'une régulation de l'action publique locale fondée sur la coopération interinstitutionnelle entre acteurs locaux dits publics et privés à l'échelle de la RUL. Les injonctions à l'action collective en faveur de la « métropole » alors formulées sont ainsi « une critique systématique des dysfonctionnements liés, selon eux, aux pratiques de la gestion intercommunale traditionnelle »⁵³⁹. Les cadres de l'agence d'urbanisme essaient, en effet, d'acquiescer une liberté de choix face aux

⁵³⁷ L'agence d'urbanisme a été créée en 1979. Elle est le fruit d'une prise de distance de l'ATURVIL par rapport à la Ville de Lyon. Il s'agit d'une structure partenariale qui associe l'État et les collectivités locales mais qui devient rapidement un instrument de planification et de prospective de la communauté urbaine.

⁵³⁸ Cf. BARDET (dir.), "Institution des expertises urbaines dans la construction de l'action publique. Retour sur la métamorphose urbaine lyonnaise depuis les années 1960", *op. cit.*, notamment les contributions de Gilles BENTAYOU et de Marcus ZEPF.

⁵³⁹ Cf. BEN MABROUK, "L'idéologie de la métropolisation dans les politiques territoriales urbaines", *op. cit.*, p.5.

études qu'ils produisent et aux méthodes qu'ils adoptent⁵⁴⁰. Travailler à l'échelle de la RUL et remettre en cause les pratiques intercommunales sont des moyens d'acquiescer une certaine liberté face à une institution à laquelle ils demeurent fortement liés⁵⁴¹.

En décembre 1997, Raymond Barre met en place une « *mission prospective et stratégique* » au sein de la communauté urbaine⁵⁴². D'après les agents de ce service, l'objectif de sa mise en place est le suivant :

« *L'idée, c'est que l'agglomération se dote d'un projet d'agglomération par le biais d'un exercice de stratégie territoriale de type nouveau, éloigné de la planification classique, avec la mise en place de nouveaux cadres de discussions et de négociations bien établies mais faisant intervenir de nouveaux interlocuteurs, collectifs ou individuels. L'objectif est double : tirer parti des capacités d'innovation des forces vives de la Cité, et assurer une adhésion aux politiques mises en œuvre. La mission a notamment en charge l'organisation d'un débat public visant à associer la société lyonnaise à la mise en place et à la définition du projet d'agglomération* »⁵⁴³.

Le directeur de cette mission, Patrick Lusson, est un ancien employé de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU dont est membre l'agence d'urbanisme de Lyon). Il est chargé du transfert des missions de prospective jusqu'alors assurées par l'agence d'urbanisme, vers une « *mission* » cette fois véritablement interne à la communauté urbaine. Le positionnement de cette dernière sur une politique transversale implique néanmoins une situation périphérique par rapport aux services intercommunaux dits traditionnels que son ancrage géographique traduit bien : le nouveau service chargé de la « *prospective* » est placé à côté de l'Hôtel de Communauté dans un bâtiment

⁵⁴⁰ Le positionnement délicat de l'agence d'urbanisme est encore perceptible aujourd'hui (voir Chapitre IV).

⁵⁴¹ Symboliquement, il est à noter que les bâtiments de l'agence d'urbanisme de Lyon sont situés juste à côté de ceux des services centraux de la communauté urbaine de Lyon. La lecture de la « *métropolisation* » que développe alors l'agence d'urbanisme est, elle aussi, objectivante. Bien qu'antérieure au lancement de programmes de recherche nationaux par la DATAR à la fin des années 1980 (cf. BONNEVILLE, BUISSON, GRAEFF, MOLIN et ROUSIER, "Processus d'internationalisation des villes : Lyon, Grenoble, Saint-Étienne", *op. cit.*), la lecture de la « *métropolisation* » de l'agence d'urbanisme de Lyon est en adéquation avec la majorité des rapports et des études d'expertise produits au niveau national (cf. PINSON et VION, "L'internationalisation des villes comme objet d'expertise", *op. cit.*, notamment p.89).

⁵⁴² Pour rappel : cette « *mission prospective et stratégique* » devient ensuite, sous le mandat de Gérard Collomb, la DPSA (Direction de la prospective et de la stratégie d'agglomération).

⁵⁴³ Chronologie des « *Mutations des systèmes de gouvernance* » sur le site 'Millénaire 3', p.15 (<http://www.millenaire3.com>, document présenté dans le volume d'annexes de ce travail).

distinct de la plupart des services centraux. Nous avons vu que c'est à ce service qu'est rattaché le programme INTERACT en 2001 mais aussi que les références des agents de ce service à l'outil « *gouvernance* » sont néanmoins bien antérieures à ce programme⁵⁴⁴. Si leur positionnement sur une politique transversale autorise les agents de la « *mission prospective* » puis de la DPSA à développer un point de vue critique sur les modes d'action des autres services intercommunaux, leur capacité de prise de distance est encore moins grande que celle des agents de l'agence d'urbanisme. Les discours sur la « *gouvernance métropolitaine* » qu'ils développent visent ainsi bien davantage à légitimer le rôle que peuvent ou doivent jouer les élus et les agents intercommunaux dans cette dernière⁵⁴⁵.

*« Face au problème de fragmentation territoriale, Lyon cherche à s'adapter à une réalité en mouvement, en particulier à travers de nouvelles formes d'organisation basées sur le partenariat. L'enjeu pour le Grand Lyon est en effet important : cette institution possède des compétences stratégiques en matière d'aménagement et de développement, qui nécessitent une élaboration et une mise en oeuvre à une échelle territoriale adaptée »*⁵⁴⁶.

C'est finalement au sein du service « *économique* » de la communauté urbaine, la DAEI, que l'on trouve, à partir de la fin des années 1990, l'acceptation de la « *gouvernance métropolitaine* » la plus focalisée sur le rôle que la communauté urbaine peut, et même doit, jouer dans ce système de régulation dont l'objectif prioritaire est le « *développement économique* ». Les agents de la DAEI s'inspirent alors, dans un premier temps, des réflexions menées au sein de la CCIL et de l'Aderly autour de la thématique technopolitaine et, dans un deuxième temps, des débats lancés au sein de l'agence d'urbanisme dans le

⁵⁴⁴ Ce service a notamment mis en place le programme 'Millénaire 3' dans le cadre duquel des réflexions sur la « *métropolisation* » ont été lancées avec, comme nous avons déjà eu l'occasion de le souligner, une lecture objectivante de ce phénomène appuyée sur des coopérations étroites avec certains chercheurs de l'Institut d'Urbanisme amenés à présenter leurs travaux aux agents de la DPSA (notamment Paul BOINO).

⁵⁴⁵ Cf. BEN MABROUK, "L'idéologie de la métropolisation dans les politiques territoriales urbaines", « *Idéologie métropolisation* », *op. cit.*

⁵⁴⁶ Si nous avons pu constater, notamment dans le cadre du programme INTERACT, que les agents de la DPSA ne cherchent pas particulièrement à cacher les difficultés rencontrées par la communauté urbaine, l'ensemble de leurs réflexions se focalise sur les moyens d'accroître les capacités d'action de cette structure (« *La métropole lyonnaise face à la mondialisation : enjeux et démarche stratégique* », rapport réalisé pour la DPSA par Laurent LABORDE-TASTET, décembre 2003).

cadre des premières réunions de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'⁵⁴⁷. Un agent de la DAEI définit malgré tout la « métropolisation » comme suit :

« Pour moi, métropolisation, c'est une ville ou en tout cas une zone urbaine de taille suffisamment conséquente pour être une zone d'attraction de travailleurs, de fournisseurs du travail, de services, de loisirs, d'éducation. C'est l'attractivité qui fait que... Comment est-ce que je pourrais expliquer ça ? On a la taille critique pour attirer les gens à nous plutôt que de les faire partir ! [Ainsi,] une ville pour moi, ça correspond à une logique de territoire presque administratif, ça a une légitimité en zone rurale où c'est le bourg qui attire, on dit : c'est la ville... Et de ce point de vue la ville de la zone rurale ressemble beaucoup à l'agglomération de la zone urbaine, parce qu'il y a le même effet de concentration. Une métropole, pour moi, c'est quelque chose de beaucoup plus structuré qu'une agglomération. Une agglomération c'est comme si tous les éléments étaient là côte à côte mais qu'il n'y avait pas de maillage, quelque part. Pour moi la métropolisation c'est quand il y a du maillage et quand l'essentiel des services sollicités par les usagers de l'agglomération sont satisfaits dans l'agglomération. Pour moi c'est ça la métropole »⁵⁴⁸.

La « gouvernance métropolitaine » est un cadre discursif qui permet, cette fois, de légitimer le rôle des agents de la communauté urbaine, notamment celui des « développeurs économiques » qui se présentent précisément comme jouant un rôle de « tisseurs de liens maillant le territoire »⁵⁴⁹.

Les groupes d'acteurs qui entendent développer une « gouvernance économique métropolitaine » à Lyon en font tous une méthode ou un mode d'action devant permettre d'accroître le rayonnement international de cette agglomération, comme un agent de la communauté urbaine le souligne dans la citation suivante :

« On a un focus prioritaire [pour faire de Lyon une grande métropole européenne], car ce qu'on cherche c'est un effet de levier, même marginal. Si on a un effet de levier c'est sur de la gouvernance [...] »⁵⁵⁰.

⁵⁴⁷ Voir Chapitre IV.

⁵⁴⁸ Entretien avec l'enquêté n°6 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, chargé de mission « veille économique ».

⁵⁴⁹ Manière qu'ont les agents de la DAEI de se nommer entre eux et de définir leur mission (voir Chapitre IV). La « gouvernance » de la DAEI, semble ainsi faire directement écho à l'émergence de la notion de « projet » dans de nombreuses agglomérations européennes (cf. PINSON, "Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes", *op. cit.*). Gilles PINSON analyse le « projet » comme un nouvel instrument d'action publique davantage pluraliste qui doit permettre de répondre à la complexification sociale des villes.

⁵⁵⁰ Entretien avec l'enquêté n°11 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, chargé de mission « bio-technologies et technologies de l'information ».

Dans les années 1990, non seulement le « *développement économique* » devient une priorité de l'agenda politique local lyonnais, mais les dispositifs d'intervention publique dans ce domaine, baptisés « *dispositifs de gouvernance économique métropolitaine* », sont aussi portés par la communauté urbaine. Pour autant, à la fin des années 1990, à Lyon, la communauté urbaine n'est pas la seule institution locale à revendiquer une évolution de ses modes de gouvernement vers une « *gouvernance* », loin s'en faut⁵⁵¹. La close d'exclusivité implicite progressivement imposée par la communauté urbaine lorsque ses élus et ses agents revendiquent leur capacité et leur légitimité d'intervention par le biais de la « *gouvernance économique métropolitaine* », est loin d'être nominalement respectée par les autres institutions locales qui ont d'ailleurs, elles aussi, subi les conséquences de la décentralisation, de l'europanisation et de la globalisation économique. Ce qui nous intéresse ici, c'est néanmoins l'articulation qui est établie par de très nombreux acteurs locaux entre la « *gouvernance* », le « *développement économique* » local et la mise en place d'un « nouveau » niveau de régulation de l'action publique locale qui serait ainsi rendu légitime : la « *métropole* » à l'échelle de laquelle les élus et les agents de la communauté urbaine se proposent progressivement d'intervenir.

Des années 1960 aux années 1980, la communauté urbaine de Lyon est en effet créée puis les acteurs locaux se l'approprient. Ses élus et ses agents ne revendiquent pas encore la gestion de la « *métropole* » qui, lorsqu'il lui arrive d'être traduite en un territoire concret (plutôt que simplement selon des critères de disposition de fonctions telles que des équipements de transports ou des grands sièges d'entreprises), dépasse largement celui de la communauté urbaine comme dans le cadre de la RUL. Ce constat incite à se demander quels processus amènent progressivement certains de ces élus et de ces agents à placer la communauté urbaine au centre de la « *gouvernance économique*

⁵⁵¹ Il suffit, pour s'en convaincre, de visiter les sites internet des autres institutions locales : <http://www.lyon.fr>, <http://www.cr-rhone-alpes.fr> et <http://www.rhone.fr>.

métropolitaine »⁵⁵². Dans le cas de Lyon, l'échec de la RUL à s'imposer précisément comme institution « *métropolitaine* » de référence fournit déjà un premier élément d'explication, d'un phénomène de focalisation progressive de cette question « *métropolitaine* » autour de l'intercommunalité qui n'est néanmoins ni une exception lyonnaise, ni même une exception française⁵⁵³. Parallèlement, en interne à la communauté urbaine de Lyon cette fois, les différentes politiques intercommunales sont progressivement articulées autour de cet objectif de « *gouvernance économique métropolitaine* » qui devient ainsi à la fois une sorte de monopole de la communauté urbaine et l'élément central de la politique intercommunale générale.

⁵⁵² À ce titre, d'après certains travaux, bien que cherchant à affirmer son autonomie, l'agence d'urbanisme de Lyon participe, à partir des années 1990, au développement d'une problématique « *métropolitaine* » axée sur le rôle que la communauté urbaine peut et doit jouer à cette échelle. Cet élément conduit certains chercheurs à considérer que, malgré ses statuts scellant une coopération entre l'État et les collectivités locales et malgré la volonté de ses agents de s'autonomiser, l'agence d'urbanisme de Lyon est avant tout l'agence de la communauté urbaine de Lyon (cf. Taoufik BEN MABROUK, "L'ambition métropolitaine lyonnaise. De l'ancien projet d'agglomération de l'État aux conceptions managériales du développement local", *Les annales de la recherche urbaine*, n°80-81, décembre 1998, pp.129-135).

⁵⁵³ Cf. NÉGRIER, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, op. cit. notamment la première partie de cet ouvrage).

Section II : Quand la communauté urbaine s'approprie un domaine d'action

Les lois de décentralisation ont invité les pouvoirs publics locaux à se saisir de nouvelles compétences. Ainsi la communauté urbaine de Lyon s'est-elle appropriée un champ du « *développement économique* » délégué par les communes dans le cadre de la loi ATR de 1992, pour progressivement en faire un domaine d'action prioritaire. Néanmoins, cette institution locale avait investi ce domaine économique bien avant cette loi de 1992. En outre, la mise en place d'un service « *développement économique* » et des premiers dispositifs d'action économique intercommunaux d'envergure ne date que de la fin des années 1990. Le cadre légal de l'action publique est donc loin de fournir à cette institution une légitimité nécessaire ou, *a contrario*, suffisante pour qu'elle agisse. Nous avons évoqué (à la fin de la section I), le fait que la communauté urbaine n'est pas la seule institution locale à revendiquer une évolution de ses modes de gouvernement vers une forme de « *gouvernance* ». Nous revenons ici précisément sur l'articulation malgré tout progressivement établie par de nombreux acteurs locaux entre cette évolution et la mise en place d'un « *nouveau* » niveau de régulation de l'action publique dans le domaine économique, la « *métropole* », à l'échelle de laquelle interviendrait la communauté urbaine avant tout de manière à favoriser le « *développement économique* » local. La loi de 1992, bien que centrale, n'est qu'une étape de cette articulation.

L'objectif de cette section est ainsi, plus globalement, de revenir sur le processus qui a permis de définir la compétence économique intercommunale telle qu'elle vise à être exercée aujourd'hui à Lyon. Ce processus de définition de l'intervention économique intercommunale a notamment, en premier lieu, été conditionné par le contexte dans lequel s'est opéré le transfert de la compétence économique des communes aux communautés urbaines. Au moment où les communautés urbaines obtiennent officiellement cette

compétence se pose, en effet, dans un contexte de concurrence entre institutions et acteurs locaux, la question de savoir comment elles vont parvenir à s'imposer comme un acteur important dans ce domaine ou, en d'autres termes, se pose la question de la légitimation de leur action économique. La perspective choisie ici permet de mettre en lumière certains attendus de crédibilisation de l'action, de légitimation des acteurs, voire des institutions, que les énonciateurs investissent dans les productions discursives sur le thème de la « *gouvernance* », ainsi que dans les dispositifs d'action concrets censés incarner cette dernière.

Notre questionnement, à dessein très concret, peut finalement être formulé comme suit : quels sont les processus mis en œuvre par les agents, les élus, voire certains chefs d'entreprise et leurs représentants locaux, pour légitimer l'intervention économique de la communauté urbaine de Lyon⁵⁵⁴ ? La « *gouvernance* » permet à ces acteurs locaux de qualifier la place et le rôle de la communauté urbaine au cœur d'un système d'acteurs « *métropolitains* ». Ces acteurs locaux donnent alors du sens à un échelon en indiquant que le système institutionnel le régulant va intervenir sur la base d'actions collectives dans le domaine économique. Cet échelon n'est donc pas légitimé en faisant référence à une « *identité territoriale* » préexistante qui permettrait de caractériser la population habitant son territoire juridique, mais en référence au rôle que ce système institutionnel peut jouer dans le « *développement économique* » local⁵⁵⁵.

Les dispositifs étudiés apparaissent dès lors comme un outil de légitimation des interventions de la communauté urbaine. Pour accroître leur légitimité d'intervention dans l'action publique locale, élus et agents de la communauté urbaine auraient ainsi choisi d'afficher un « *nouveau* » mode

⁵⁵⁴ Nous abordons, dans un deuxième temps, la seconde dimension de ce questionnement : quelles sont les modalités concrètes –les techniques et les effets– de la légitimation attendue de l'action publique intercommunale dans le domaine économique ? Voir Partie II.

⁵⁵⁵ Il y aurait ainsi tentative de « *métropolisation fonctionnelle* ». Cf. QUERMONNE, "Vers un régionalisme 'fonctionnel' ?", *op. cit.* : cet auteur, loin de l'approche constructiviste de Pierre BOURDIEU insistant sur le travail de création de leurs territoires d'intervention par les institutions publiques (cf. BOURDIEU, "L'identité et la représentation. Éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région", *op. cit.*), souligne que la mise en place des régions françaises se fait en réponse à des évolutions du système productif français. Nous revenons, ici, sur les étapes de la construction de discours qui présentent précisément la mise en place d'une action économique intercommunale comme une réponse aux évolutions du système productif local.

d'action fondé sur la participation de la « *société civile* », la « *gouvernance* », en s'appuyant pour cela sur l'expertise⁵⁵⁶ économique intercommunale progressivement mise en place. Notre travail de science politique ne nous permet pas de discuter les fondements économiques des bilans des acteurs locaux dressant les principales évolutions du système productif local, sur lesquels ils fondent la définition progressive d'une action économique à l'échelle intercommunale. Nous nous penchons, en revanche, sur les étapes de production de ces bilans (notamment sur les caractéristiques des experts mobilisés pour produire ces bilans) ainsi que sur les étapes de traduction de ces derniers en actions à mener et en modes d'action à développer. L'analyse des types d'expertise alors mobilisés nous permet de saisir comment l'action économique intercommunale est progressivement définie et pourquoi elle est considérée comme un instrument de « *développement économique* »⁵⁵⁷.

En d'autres termes, nous nous penchons ici sur la structuration progressive d'un pôle d'action économique au sein de la communauté urbaine de Lyon, de manière à montrer que le travail de légitimation de ce dernier s'appuie sur des recours de plus en plus fréquents à la « *gouvernance* ». Ces recours doivent permettre de souligner l'originalité et l'efficacité des interventions du pôle économique intercommunal. Comme l'affirment eux-mêmes certains acteurs, la « *gouvernance* » et les dispositifs qui visent à la mettre en œuvre jouent alors un rôle fondamental de labellisation :

« [Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise] *labellise* [des relations entre les acteurs locaux] ! *Ce n'est pas une boîte d'innovation, hein*, [Grand Lyon, l'Esprit

⁵⁵⁶ Pour rappel : la notion d'expertise est envisagée ici comme une situation, comme un construit et non comme un statut professionnel déterminé objectivable, cf. TRÉPOS, *La sociologie de l'expertise, op. cit.*

⁵⁵⁷ Cf. Philippe VEITL, "Faire une autre France. La politique de régionalisation d'Étienne Clémentel à la fin de la première guerre mondiale", dans Bernard JOUVE, Vincent SPENLEHAUER et Philippe WARIN (dir.), *La région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, coll. "Recherches", 2001, pp.97-112 : cet auteur montre que la politique de régionalisation menée au début du XXème siècle est pensée comme un instrument d'industrialisation en référence à une série de travaux scientifiques qui accordent une place importante à l'État dans le « *développement économique* ».

d'Entreprise]. *C'est pas une boîte à idées nouvelles. C'est plutôt un comité de labellisation* »⁵⁵⁸.

Nous étudions, ici, la genèse de l'action économique intercommunale de manière à préciser le rôle de la loi ATR dans sa mise en place. Nous nous attachons d'abord à souligner une capacité de réforme du droit limitée. Nous montrons ensuite que la communauté urbaine s'appuie sur des « experts scientifiques », des « technocrates experts » et des « experts expérimentés » pour tenter de combler les failles d'une légitimité juridique limitée. Nous présentons enfin les caractéristiques générales des dispositifs économiques que nous étudions.

1/ 1992 : la décentralisation et le transfert de la compétence économique

Les discours des élus et des agents de la communauté urbaine sur la « *gouvernance* », entendent rendre compte d'une réalité et se veulent aussi, paradoxalement, programmatiques. Ils s'intègrent dans l'histoire de la communauté urbaine telle qu'elle est construite en interne. Cette histoire de la transformation progressive d'un centre urbain en une « *métropole* » souligne trois périodes d'intégration politique progressive. Celle-ci se caractériserait par l'extension des domaines pris en charge par la structure intercommunale et, parallèlement, par une évolution de ses modes d'action, notamment de ses relations avec les autres institutions et acteurs locaux :

« [...] la communauté urbaine, quand elle est créée [en] 1966, avait pour but de créer une intercommunalité de gestion, de simple rationalisation des dépenses des communes [...] autour de missions de prestation de services à la population [...] : l'eau, la propreté, la voirie, etc. [...] Puis il y a eu un changement qui s'est instauré avec les lois de décentralisation en 1982/1985 : la période Deferre. Là, on est passé à une notion de compétence territoriale [...] qui disait : ben, finalement, le territoire il faut le structurer [...]. On est passé à un début de ce que je qualifierais d'intercommunalité [...] de planification. [...] C'est là qu'on a eu les premiers plans d'occupation des sols. [...] C'est ce qui a donné naissance, à ce moment-là, aux services de l'urbanisme. [Puis] la loi ATR de 1992 [a donné] aux structures intercommunales [...] une place dans la façon de [...] proposer une action qui

⁵⁵⁸ Entretien avec l'enquêté n°8 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, directeur de service depuis 1998.

venait suppléer un petit peu l'absence d'action de l'État du fait de la décentralisation. Dans cette logique-là s'est inscrite la compétence de développement économique [...]. Toutes ces lois me font dire qu'on est passé progressivement à une logique d'intercommunalité on va dire de..., de... gouvernance ! [...] On ne se pose plus la question de soi par rapport aux autres ou contre les autres, mais de soi avec les autres : qu'est-ce qu'on fait avec les autres ? [Cela] pose la question d'un territoire central : la communauté urbaine de Lyon par rapport à des territoires périphériques [...] »⁵⁵⁹.

Ces « trois âges » ou ces « trois strates »⁵⁶⁰ de la communauté urbaine font de cette structure une institution locale dotée d'une histoire mettant en scène sa grande capacité d'innovation, notamment en termes de modes d'action. Pour dessiner ces « trois âges », élus et agents se réfèrent d'abord aux réformes législatives opérées par l'État censées être les marqueurs de cette évolution. Une plongée dans les archives de la communauté urbaine permet pourtant de nuancer ce rôle réformateur attribué à l'État. Élus et agents de la communauté urbaine font également référence, en ce qui concerne le dernier « âge » de la communauté urbaine, au contexte de concurrence croissante entre institutions et acteurs locaux. Le croisement de sources archivistiques et orales permet alors de saisir un nouvel élément important du travail de construction, par les acteurs locaux, de discours sur la « gouvernance ». Précisément fondés sur le constat d'une concurrence entre institutions et acteurs locaux présentée comme une contrainte forte de toute forme d'action publique locale, ces discours doivent permettre de légitimer les interventions de la communauté urbaine dans les politiques locales en soulignant qu'il existe un mode de gouvernement spécifique de la « métropole » typiquement intercommunal, novateur mais aussi rationnel et efficace. Le recours à cette thématique de la « gouvernance » dans le domaine économique s'opère alors grâce à la constitution d'une expertise économique intercommunale sur la base de la mobilisation d'experts « scientifiques », « techniques » puis « expérimentés ».

⁵⁵⁹ Entretien avec l'enquêté n°6 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, chargé de mission « *veille économique* ».

⁵⁶⁰ Expressions fréquemment reprises par de nombreux élus et agents de la communauté urbaine qui les attribuent à Raymond Barre.

Dans les années 1990, alors que les institutions et organismes locaux intervenant dans le domaine économique sont déjà nombreux⁵⁶¹, la communauté urbaine tente progressivement de développer et de faire reconnaître ses propres actions économiques. Celles-ci deviennent même la priorité affichée de la communauté urbaine de Lyon et la DAEI devient ainsi « *la cheville ouvrière de l'internationalisation* » de l'agglomération⁵⁶². Pourtant, la loi de 1992 impulse et entérine en même temps la mise en place d'une action économique à l'échelle de la communauté urbaine.

a / La décentralisation entérinée ? Avant 1992, une « 13ème compétence » exercée dans la clandestinité

Le 6 février 1992, la loi relative à l'Administration territoriale de la République (ATR), dite loi Joxe, accorde aux communautés urbaines la possibilité de se voir transférer la compétence économique par leurs communes membres.

La loi relative à l'Administration territoriale de la République de 1992 est votée dix ans après les premières lois de décentralisation qui sont restées muettes sur l'intercommunalité. Elle augmente le poids des préfets. Néanmoins, la concurrence entre institutions locales demeure grande⁵⁶³. Dans le Titre III (« *De la coopération locale* »), de cette loi d'orientation n° 92-125 publiée au J.O. du 8 février 1992, il est indiqué que les structures intercommunales des agglomérations de plus de 20 000 habitants :

« [ont] pour objet d'associer des communes au sein d'un périmètre de solidarité urbaine en vue du développement concerté de l'agglomération. À ce titre, [elles] exerce[nt] de plein droit aux lieux et places des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, les compétences ainsi que les règlements y afférents relevant de chacun des deux groupes suivants :

- Aménagement de l'espace : schéma directeur, schéma de secteur, charte intercommunale de développement et d'aménagement, élaboration des programmes locaux de l'habitat [...], création et aménagement de zones d'aménagement concertées
- Actions de développement économique, création et équipement des zones d'activité industrielle, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéronautique »⁵⁶⁴.

⁵⁶¹ Cf. Pierre KUKAWKA et Dominique LORRAIN, "Quinze municipalités et l'économie", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°2, 1989, pp.283-306. Voir également Chapitre I.

⁵⁶² Cf. GUÉRANGER et JOUVE, "De l'urbanisme à la maïeutique : permanence et recomposition des politiques urbaines à Lyon", *op. cit.*

⁵⁶³ Cf. BEZES, "Déconstruire la réforme de l'État", *op. cit.*, p. 20. Voir également Chapitre I.

⁵⁶⁴ « Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République », *Journal Officiel*, n°33, 8 février 1992, p.19. Cf. Rémy LE SAOUT, "L'intercommunalité comme enjeu politique. L'examen de la loi ATR au Parlement", dans Rémy

La manière très générale selon laquelle cette loi est formulée souligne alors l'important travail de traduction des acteurs locaux visés par ce cadre légal qui prend acte de la prise en charge de questions économiques par les communautés urbaines autant qu'il favorise cette prise en charge⁵⁶⁵. La légitimité juridique n'apparaît ici ni nécessaire (dans un premier temps), ni suffisante (dans un second temps).

Les réformateurs du milieu des années 1960 ont pris la décision de ne pas accorder la compétence économique aux communautés urbaines. La communauté urbaine de Lyon se trouve ainsi dans une position particulière puisque aucune des interventions que lancent ses élus et ses agents dans ce domaine n'est encadrée par un cadre légal avant les années 1990⁵⁶⁶. En outre, comme le souligne la citation suivante, même après 1992, le contexte d'intervention de la communauté urbaine dans le domaine économique est considéré localement comme un « *capharnaüm* » :

« Elle fonctionne par strates la communauté urbaine. Il y a une première strate, qui est la strate de la création de la communauté urbaine, autour de la mutualisation des services urbains. Et là, on a le niveau communautaire, on a le niveau de ce qu'on appelle les subdivisions territoriales [...]. Cette première couche c'était : voirie, eau, assainissement, ordures ménagères auxquelles on a ajouté la propreté qui, a priori, enfin, qui n'était pas prévue par la loi de 1966. [...] La deuxième couche, c'est celle qui est venue avec la décentralisation de 82/83, sur l'urbanisme et l'aménagement. [...] Là on a créé, en plus de ce qui existait, on a créé ce qui est maintenant le DGDU [Direction générale du développement urbain]. Et là, bon, le DGDU a aussi une couverture territoriale, avec ses urbanistes territoriaux qui sont divisés en 5 ou 6 zones : il y a le centre, après il y a

LE SAOUT (dir.), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1997, pp.85-106.

⁵⁶⁵ Nous revenons ainsi sur le processus de « *formalisation* » de la réforme étudiée (cf. Bernard LACROIX et Jacques LAGROYE (dir.), *Le président de la République : usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la FNSP, 1992). Nous questionnons la capacité réformatrice du droit (cf. Jacques CAILLOSSE, Denys DE BECHILLON et Didier RENARD (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, Paris, L.G.D.J., coll. "Droit et société", 2000) en étudiant le travail de traduction des textes produits nationalement par les acteurs locaux visés (cf. DESAGE, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, *op. cit.*).

⁵⁶⁶ Les communautés urbaines tentent ainsi tout au long des années 1970 et 1980 d'obtenir cette « *13^{ème} compétence* » (cf. Jacques LAJOURS, "Les communautés urbaines à l'usage du temps", *Diagonale*, n°83, 1990, pp.20-31), alors même que : « *Cette question du développement économique est (...) au cœur de l'exposé des motifs du projet de loi de 1966* » (cf. BARDET et JOUVE, "Entreprise politique et territoire à Lyon", *op. cit.*).

Villeurbanne, après il y a le Nord, l'Est, l'Ouest et le Sud. [...] Enfin, est arrivée la troisième couche après la loi ATR de 1992, c'est-à-dire le développement économique... Bon, il y a moins de territorialisation, [...] c'est plus global [...]. Avec, dans tous ces domaines, je dirais, malgré la loi, la persistance d'un capharnaïm extraordinaire ! Théoriquement, lorsque la communauté urbaine prend une compétence, les communes doivent l'abandonner ! Ça, c'est la théorie. Parce que nous ne sommes pas une collectivité territoriale, nous sommes un établissement public. Et donc, il n'y a pas le principe d'universalité. [...] Alors théoriquement, on ne peut s'occuper, que de ce que nous demande de faire la loi ou de ce que les communes sont d'accord de nous donner, pas à l'unanimité mais presque : hein, à la majorité qualifiée etc. Et théoriquement, si elles nous donnent quelque chose, elles ne doivent plus le faire. Donc le fait aujourd'hui que dans les communes il y ait des services de développement économique, c'est illégal ! Théoriquement... Le préfet n'a jamais rien dit... Bon ! Donc dans le cadre de la loi Chevènement, on est en train de repasser un peu au peigne fin tout ce qu'on fait pour essayer de dire aux élus : bon, légalement, juridiquement, il y a des problèmes ! [...] Ce qui veut dire qu'aujourd'hui, en réalité, la communauté urbaine ne fonctionne que sur la base de..., pas sur la base de l'unanimité totale, mais en tout cas sur la base de l'accord avec les communes (et avec les élus) sur lesquelles les projets de la communauté doivent se faire »⁵⁶⁷.

Un certain flou caractériserait donc la définition des compétences de structures telles que la communauté urbaine de Lyon ainsi que les territoires sur lesquels celles-ci sont censées intervenir. En outre, la compétence économique est une compétence relativement récente de la communauté urbaine de Lyon qui s'est structurée d'abord et avant tout autour des services « urbains », puis de l'« aménagement »⁵⁶⁸.

Il existe, néanmoins, une réflexion et une action économique intercommunale portée par les services urbains dès les années 1970⁵⁶⁹. Depuis l'origine, les élus et les agents de la communauté urbaine se penchent sur les questions de « développement économique ». À la fin des années 1970, les questions traitées par la « commission des activités économiques, industrielles et commerciales » concernent ainsi avant tout des questions immobilières⁵⁷⁰. C'est

⁵⁶⁷ Entretiens et discussions avec l'enquêté n°5 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, directeur de service de 1998 à 2004.

⁵⁶⁸ Tout comme ses homologues : cf. DESAGE, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, op. cit., SORBETS, "Le pouvoir d'agglomération en France : projections centrales et écran local", op. cit. ou encore BARAIZE et NÉGRIER (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, op. cit.

⁵⁶⁹ Cf. Fabrice BARDET, *Observatoires et nouvelles pratiques de gouvernement*, Mémoire de DEA de science politique, Grenoble, Université Pierre Mendès France / IEP de Grenoble, septembre 1994.

⁵⁷⁰ La « commission des activités économiques, industrielles et commerciales » est composée d'une quinzaine d'élus communautaires. Y assistent, également, les maires des communes concernées

précisément par l'immobilier d'entreprise, que la communauté urbaine commence à mettre en place une politique économique intercommunale. Plus précisément, à l'origine, la politique économique de la communauté urbaine est considérée avant tout comme une politique de construction de grands équipements. Elle se focalise ensuite rapidement sur les questions d'immobilier d'entreprise et vise alors en priorité le financement et l'aménagement de zones industrielles⁵⁷¹.

Le « *développement économique* » est donc une problématique à laquelle certains élus et agents de la communauté urbaine de Lyon s'intéressent bien avant 1992. Des « *commissions économiques* » réunissent une dizaine d'élus intercommunaux plusieurs fois par an de 1977 à 1980⁵⁷². À partir des années 1980, apparaît même une « *mission économique* ». Ce petit service en termes de moyens d'action dispose, malgré tout, d'un personnel et d'un budget propres⁵⁷³. Certes, malgré la volonté explicite de quelques élus intercommunaux de voir la communauté urbaine investir le champ du soutien à l'emploi et à l'activité des entreprises locales⁵⁷⁴, les thématiques abordées lors de ces « *commissions économiques* » sont fortement liées à l'urbanisme, notamment à des questions d'habitat, et restent donc très proches des domaines

par les dossiers en cours et certains adjoints au maire de Lyon, dont Jacques Moulinier à partir de 1979, cf. *Infra* (ACU 1796 W 001, carton intitulé : *Réunions commission économique 1977*, ACU 1796 W 003, carton intitulé : *Réunions commission économique 1978*, ACU 1796 W 004, carton intitulé : *Réunions commission économique 1979*, ACU 1796 W 006, carton intitulé : *Réunions commission économique 1980*).

⁵⁷¹ Cf. Sylvie BIAREZ et Pierre KUKAWKA, "Les grandes villes et l'intervention économique : Saint-Étienne et la communauté urbaine de Lyon", *Rapport de recherche du CERAT*, Grenoble, 1983. Ces tendances générales se retrouvent nettement dans les archives de la DAEI que nous avons pu consulter. Voir Chapitre IV.

⁵⁷² ACU 1796 W 001, carton intitulé : *Réunions commission économique 1977*, ACU 1796 W 003, carton intitulé : *Réunions commission économique 1978*, ACU 1796 W 004, carton intitulé : *Réunions commission économique 1979* et ACU 1796 W 006, carton intitulé : *Réunions commission économique 1980*. 1979 a précisément été identifiée par certains chercheurs comme l'année à partir de laquelle la question du « *développement économique* » émerge dans les débats qui ont lieu au sein des communes françaises (cf. KUKAWKA et LORRAIN, "Quinze municipalités et l'économie", *op. cit.*). Les élus de la communauté urbaine de Lyon se seraient ainsi saisis de cette question avant même que certains maires et leurs équipes communales ne la perçoivent comme relevant du champ de l'action publique locale. Il y a néanmoins très peu de traces de ces « *commissions économiques* » dans les archives de la communauté urbaine pour les années qui suivent (voir Chapitre IV).

⁵⁷³ ACU, pochette intitulée : *Organigrammes communautaires, 1969-2003*.

⁵⁷⁴ ACU 1796 W 004, carton intitulé : *Réunions commission économique 1979*, « *Compte rendu de la commission économique du 4 décembre 1979* ».

d'intervention légaux initiaux de la communauté urbaine. L'action économique est abordée à partir des seuls outils dont dispose la communauté urbaine à cette époque. Ainsi la « *mission économique* » est-elle rattachée au service de l'« *aménagement urbain* » et gère uniquement des dossiers liés à l'aménagement physique des zones d'activité économique de l'agglomération.

Lorsque la loi ATR du 6 février 1992 est votée, le « *développement économique* » est une problématique dont s'est saisie la communauté urbaine de Lyon depuis déjà 15 ans. La communauté urbaine n'attend alors pas que l'État fixe les limites de ses domaines d'intervention. Cette institution semble au contraire avoir été, dès l'origine, portée par une logique de captation de compétences⁵⁷⁵. La réforme impulsée par l'État avec la loi ATR de 1992 n'a pas en soi tout inventé, ni même modifié. La légitimité juridique qu'accorde la loi ATR de 1992 aux communautés urbaines est en effet insuffisante, en elle-même, au renforcement d'une action publique dans le domaine économique, comme l'indique la lente mise en place du service « *développement économique* » de la communauté urbaine de Lyon.

b / Une légitimité juridique limitée : les passes du droit⁵⁷⁶

Les élus intercommunaux, originellement responsables des services de proximité tels que la « *voirie* », l'« *assainissement* » et la « *propreté* », choisissent de s'investir dans le domaine du développement économique. En 1992, seules la CCIL et l'Aderly sont néanmoins reconnues comme disposant d'une réelle capacité d'expertise dans le domaine économique de l'agglomération lyonnaise⁵⁷⁷. Traditionnellement, les départements et les régions sont, de plus,

⁵⁷⁵ Ce type de tentatives de captation de compétences a déjà été analysé en ce qui concerne les communes et les régions, cf. respectivement DUMONS et POLLET, "Espaces politiques et gouvernements municipaux dans la France de la III^{ème} République. Éclairage sur la sociogenèse de l'État contemporain", *op. cit.* et Romain PASQUIER, "Modèles régionaux d'action collective et négociation de l'action publique en France : une comparaison Bretagne / Centre", dans Pascale LABORIER et Danny TROM (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003.

⁵⁷⁶ Cf. Pierre LASCOUMES et Jean-Pierre LE BOURHIS, "Des "passe-droits" aux passes du droit. La mise en oeuvre socio-juridique de l'action publique", *Droit et Société* n°32, 1996, pp.51-73.

⁵⁷⁷ Voir Chapitre I. Cf. également BIARNEIX, *L'Agence de Développement Économique pour la Région Lyonnaise, un instrument d'action publique au cœur d'un réseau*, *op. cit.*

les moteurs dans le domaine économique⁵⁷⁸. Certes, la région Rhône-Alpes a développé un mode d'action spécifique, les contrats globaux de développement. Ceux-ci l'ont conduite à associer les autres institutions publiques locales à ses politiques économiques. Et le département du Rhône focalise, quant à lui, ses actions sur les zones péri-urbaines, voire rurales, du Nord-Ouest de son territoire juridique. Nous avons vu que le contexte institutionnel demeure néanmoins concurrentiel⁵⁷⁹. La communauté urbaine hérite d'un ordre politique qui pèse sur le type d'action économique qu'elle développe et, notamment, sur la sélection des partenaires à laquelle elle procède. Ainsi « [l]es institutions nouvelles sont créées et adoptées dans un monde qui en contient déjà beaucoup. Cela peut paraître anodin, mais c'est une remarque lourde de conséquences »⁵⁸⁰.

Les acteurs qui se mobilisent pour développer des pratiques de « gouvernance » font précisément référence à cette situation de concurrence pour justifier ces pratiques, qu'ils prennent part à 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' ou au 'Pack' :

« Avec toutes ces institutions qui sont concurrentes, on retrouve la logique qui était une logique au départ de partis politiques. On a la chambre de commerce, on a l'Aderly, qui est, soit dit en passant un satellite du Grand Lyon puisqu'on subventionne l'Aderly, on a ERAI [Entreprise Rhône-Alpes International, équivalent de l'Aderly au niveau régional] qui, lui, est un satellite de la région, on a la région... On a des tas de structures, qui sont tellement en compétition au sein même du territoire, que pour l'extérieur on donne l'impression d'un territoire complètement divisé. Et l'enjeu, me semble-t-il, c'est d'organiser cette relation concurrentielle puisqu'elle existe, en créant suffisamment de liens d'interdépendance qui existent déjà via les financements, via les partenariats, mais de façon plus... Aujourd'hui, si on coopère c'est parce qu'on est obligé... [Mais se] pose la question d'un territoire central : la communauté urbaine de Lyon par rapport à des territoires périphériques »⁵⁸¹.

« Dans tous les territoires, c'est bourré de gens qui, là où ils sont, ne peuvent pas faire avancer les choses. [L'interviewé sort un papier qu'il attache au mur pour faire un schéma qu'il commente en le dressant] Ce schéma devrait être déposé à l'INPI [Institut national de la propriété industrielle] et devrait me rapporter de l'argent dès

⁵⁷⁸ Voir Chapitre I. Cf. également GAUDIN, *L'action publique. Sociologie et politique*, op. cit., p.38.

⁵⁷⁹ *Idem*.

⁵⁸⁰ Cf. Peter HALL et Rosemary TAYLOR, "La science politique et les trois néo-institutionnalismes", *Revue Française de Science Politique*, vol.47, n°3/4, juin-août 1997, pp.469-495, p.490.

⁵⁸¹ Entretien avec l'enquêté n°6 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, chargé de mission « veille économique ».

qu'on s'en sert ! [Rire] Je rigole mais c'est très sérieux ! En France, à la fin des années 1980 : univers rond, foultitude d'institutions publiques et privées qui se sont développées du temps des 30 glorieuses et qui font des tas de choses intelligentes (institutions avec entreprises type Redoute et 3 Suisses, mais pas directement investies dans le développement du territoire), donc : CCI, UP : Unions patronales, Communautés urbaines, agences de développement, agences d'urbanisme, SEM [Sociétés d'économie mixte]... Résultat : truc bourré de gens qui disent : 'S'il y a une bonne idée qui naît à l'extérieur, empressons-nous de la tuer ! Si elle n'est pas née chez nous, elle n'est pas bonne !'. Ou alors c'est politique (département de gauche...). À Lille : j'ai repéré plein d'individus, pas de base, à haut niveau de responsabilité, je leur ai proposé de se trouver dans un ensemble flou, qu'on a développé sous le label 'Cité des échanges' qui est à Marcq en Baroeul. Je leur ai dit : non seulement vous vous retrouvez dans un ensemble flou, dans un lieu convivial et agréable, mais vous avez une sacrée mission : celle de vous retrouver pour essayer de définir une vision de ce que peut devenir l'agglomération lilloise à 15/20 ans. Mes individus, que j'appelle des individus intelligents, actifs, ouverts, on leur dit non seulement vous êtes là et vous construisez une vision, mais à un moment donné, on va monter vers la notion de projet décliné autour de la vision. 94 : cette vision est devenue la Charte du Grand Lille (194 personnes), avec un événementiel susceptible d'améliorer la notoriété de l'agglomération et les projets on les a déclinés par rapport aux axes de la Charte. Aujourd'hui, 25 ont vu le jour. Leur particularité est d'être descendus sur la sphère institutionnelle, parce qu'on ne pouvait pas se passer de la communauté urbaine, ni du conseil général, ni de la CCI. Mais c'est bien bottom-up ! »⁵⁸².

La conséquence directe de l'apparition d'une nouvelle mission intercommunale dans le domaine du « *développement économique* » est la nécessité d'un partage des compétences avec les autres instances locales chargées de ce « *développement économique* » : non seulement la CCIL, mais aussi la région qui subventionne certaines entreprises et qui met en œuvre des programmes concernant l'« *innovation* » notamment focalisés sur les relations entre les centres de recherche et les entreprises privées⁵⁸³. Cela implique une fragmentation accrue du pouvoir. La communauté urbaine doit faire reconnaître sa capacité d'action dans un « *nouveau* » domaine, par les autres institutions publiques ainsi que par les instances patronales et les chambres

⁵⁸² Entretiens et discussions avec l'enquêté n°10 : l'organisateur du 'Pack' de 2001 à 2005, agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA de 2001 à 2004.

⁵⁸³ Entretien avec l'enquêté n°7 : un agent de la DRIRE, directeur du service recherche et technologies (DRRT) et Entretien avec l'enquêté n°17 : un agent de la Région Rhône-Alpes, directeur du département technologie et innovation depuis le milieu des années 1990. Ces informations sont également disponibles sur le site de cette institution (<http://www.rhonealpes.fr>). Ainsi les politiques économiques régionales sont-elles étroitement articulées aux interventions de cette institution dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche (domaine dans lequel la communauté urbaine de Lyon n'a, en théorie au moins, aucune compétence, voir Chapitre III).

consulaires, comme le soulignent les réserves émises à demi-mots par certains agents du conseil régional lors du lancement de 'Lyon, Métropole Innovante' :

« [Nous avons] très bien accueilli le plan technopole. Si le Grand Lyon veut investir des sous dans ce domaine on ne peut que s'en réjouir... Du moins, à partir du moment où ils ont bien compris notre logique d'action et qu'ils ne viennent pas nous gêner... Certains ont pu craindre que le Grand Lyon devienne une source de financement pour des centres auxquels la Région aurait refusé des subventions... Mais, une fois qu'on a vérifié ça... »⁵⁸⁴.

Pourtant, c'est en s'appuyant finalement sur la concurrence existant à la fois entre institutions locales, d'une part, et entre instances patronales locales, d'autre part, que les élus et les agents de la communauté urbaine définissent progressivement le rôle de cette dernière. Ils partent en effet du constat partagé d'une concurrence contre-productive pour présenter progressivement l'institution intercommunale comme une opportunité de mettre divers acteurs en relation les uns avec les autres.

« [Le président du groupe professionnel textile *Unitex*] : Vous avez déjà une compétition entre ERAI, la Chambre de Commerce et l'Aderby. Déjà chez nous, il y a de la compétition ! C'est pas évident, ça se décide à l'échelon national. En tout cas, il faudrait réduire le nombre de personnes interférant dans le système. Concentrer... le jour où on a créé les Régions, il aurait fallu supprimer les Départements »⁵⁸⁵.

S'il faut concrètement un peu moins d'un an à l'ensemble des communes de l'agglomération lyonnaise pour opérer officiellement la délégation de compétence, ce mouvement général rapide ne peut néanmoins être appréhendé comme le signe du lancement d'une nouvelle coopération sans limite entre communes. La Ville de Lyon est en effet la seule à être représentée par l'un de ses adjoints au maire lors des réunions concernant la mise en place d'un pôle d'action économique intercommunal⁵⁸⁶. Quelques communes choisissent de

⁵⁸⁴ Entretien avec l'enquêté n°17 : un agent de la Région Rhône-Alpes, directeur du département technologie et innovation depuis le milieu des années 1990.

⁵⁸⁵ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique*, « *Compte rendu de la réunion du SDE du 13 novembre 1997* », p.51. Les fonctions des acteurs indiquées entre crochets sont celles qu'ils occupaient au moment des rencontres retranscrites. Dans les archives de l'agence d'urbanisme, elles sont indiquées en introduction des retranscriptions. Seul un groupe de travail ayant pour objectif d'établir un bilan de l'économie lyonnaise refuse systématiquement que les noms des intervenants et leurs fonctions soient précisés. Cette volonté de demeurer anonyme souligne l'importance que représente, aux yeux de ces acteurs, l'établissement de ce type de bilan sur lequel la politique vient s'appuyer.

⁵⁸⁶ Dans le cadre d'un « *Comité de coordination économique Ville de Lyon / Grand Lyon* » (ACU 2204 W 001, carton intitulé : *Petits déjeuners économiques 1993/1997*).

plus, contrairement à ce que préconise la loi, de maintenir leur propre service de « *développement économique* »⁵⁸⁷. Sous le mandat de Gérard Collomb sont enfin mises en place des « *conférences des maires* ». La communauté urbaine, découpée en neuf territoires plus petits, organise ainsi des réunions entre ses agents et les maires des communes membres de manière à articuler politiques intercommunales et communales et à prendre en compte les spécificités des communes dans l'application des politiques intercommunales. Au sein des ces « *conférences des maires* », les questions économiques sont discutées, notamment lorsque les communes concernées ont gardé un service de développement économique. La DAEI affirme ainsi :

*« territorialiser [ses] politiques, c'est-à-dire être en contact permanent avec le terrain et prendre en compte les problèmes particuliers des communes et de leurs zones d'activité »*⁵⁸⁸.

Ce service a d'ailleurs repris les modes d'intervention développés par la CCIL à partir des années 1980. Certains de ses agents ont pour mission de rencontrer régulièrement les associations d'industriels installées sur la plupart des zones d'activité des 55 communes de la communauté urbaine, de manière à définir avec elles les besoins prioritaires de l'agglomération⁵⁸⁹. Les agents de la DAEI rencontrent alors certaines difficultés. Des tensions apparaissent avec certains représentants d'une CCIL aux cellules locales nombreuses, réparties sur l'ensemble du département et beaucoup plus anciennes⁵⁹⁰.

La structuration interne de la communauté urbaine de Lyon, quant à elle, est modifiée à partir de janvier 1993, lorsqu'est décidée, au sein de son bureau, la création de la DAEI⁵⁹¹. Dans un premier temps, cette modification

⁵⁸⁷ Certaines de ces communes regroupant des zones d'activité économique importantes disposent d'ailleurs, aujourd'hui encore, d'un service de « *développement économique* » (sur les limites des processus d'intégration intercommunale à partir du cas lillois, cf. DESAGE, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, op. cit.

⁵⁸⁸ Entretien avec l'enquête n°18 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, chargé de mission « *animation des territoires* ».

⁵⁸⁹ Les agents de la DAEI se définissent dès lors comme des « *développeurs économiques* », expression apparue au début des années 1980 au sein de la CCIL (cf. JOUVE, "Chambre de commerce et d'industrie et développement local : le cas de Lyon", op. cit., p.3).

⁵⁹⁰ Voir Chapitre IV.

⁵⁹¹ Le bureau est l'instance politique de la communauté urbaine de Lyon qui regroupe les élus vice-présidents.

institutionnelle n'est que symbolique, comme l'indiquent les orientations alors fixées par ce bureau :

*« une équipe restreinte de trois personnes sera affectée à ce service qui devra définir ses objectifs en fonction de ceux des autres institutions intervenant déjà dans ce domaine sans risquer de concurrencer ces organismes compétents et sans que cela n'implique de moyens supplémentaires pour la Communauté urbaine »*⁵⁹².

C'est seulement en juin 1994, que les élus du bureau communautaire se saisissent véritablement de l'opportunité offerte par la loi de 1992⁵⁹³. Ils annoncent ainsi la mise en place d'une équipe constituée par un personnel « *compétent* » et disposant d'un budget « *important* » pour intervenir face à la crise économique que traverse, à leurs yeux, l'agglomération lyonnaise⁵⁹⁴. Les élus de la communauté urbaine affirment dès lors leur volonté de faire de la DAEI un acteur important soutenant l'activité économique et l'emploi. Ils cherchent pour cela à distinguer « *aménagement urbain* » et « *développement économique* » grâce à la mise en place de services indépendants. La cohabitation de l'ancienne « *mission économique* » rattachée à l'urbanisme et de la toute jeune DAEI indépendante perdure néanmoins jusqu'au début du mandat de Gérard Collomb, quand cette « *mission économique* » intègre la DAEI.

Pour appuyer la croissance d'un service économique intercommunal dans les années qui suivent la loi de 1992, des cercles de discussion se multiplient. Ils viennent s'ajouter aux réunions du bureau et des commissions au cours d'une phase de réflexion générale et de définition d'un cadre solide pour l'action économique intercommunale. De 1993 à 1997, se tient un « *comité de coordination économique Ville de Lyon/Grand Lyon* »⁵⁹⁵ qui réunit des élus et des cadres dirigeants de la structure intercommunale ainsi qu'un élu municipal, sur une base mensuelle, pour lister les thèmes à aborder au niveau intercommunal.

⁵⁹² ACU 1650 W 001, carton intitulé : *Réunions du bureau communautaire 1993/1994*, « *Compte rendu de la réunion du bureau communautaire du 11 janvier 1993* ».

⁵⁹³ Alors que les élus locaux qui ont déjà explicité leur souhait de voir la communauté urbaine soutenir l'activité économique locale et l'emploi à la fin des années 1970 restent investis de manière continue au niveau intercommunal.

⁵⁹⁴ ACU 1650 W 004, carton intitulé : *Comités de direction DAEI 1992-1995*, « *Compte rendu de la réunion du bureau communautaire du 28 juin 1994* ». Voir également Chapitre I.

⁵⁹⁵ ACU 2204 W 001, carton intitulé : *Petits déjeuners économiques 1993/1997*.

En 1994 et 1995, un « *groupe prospectif sur le développement économique* »⁵⁹⁶ se réunit parallèlement tous les deux mois. Il rassemble des représentants des principales institutions locales et des milieux économiques : deux agents de la communauté urbaine et un agent de la région, du département, de la CCIL, du Medef Rhône, *etc.* Les membres de ce groupe établissent une liste d'actions à mener dont la responsabilité est cette fois répartie entre les différentes institutions et organismes en présence. La communauté urbaine est pressentie comme co-responsable, avec une autre institution publique ou avec une instance patronale, pour la quasi-totalité des thèmes : « *aménagement* », « *foncier* », « *accompagnement de la création d'entreprises* », *etc.* De cette position singulière découlent les caractéristiques de l'action que cette institution peut mener aux yeux des membres de ce groupe. La structure intercommunale est ainsi invitée à produire des « *plan[s] d'action sur des bases consensuelles avec une logique de coordination* »⁵⁹⁷. Cette première définition fait d'ores et déjà écho, sans qu'il en soit encore fait mention, à la notion de « *gouvernance* ».

Si une cellule chargée du « *développement économique* » de l'agglomération indépendante du département « *urbanisme* » est créée dès 1993, il faut néanmoins attendre la fin des années 1990 pour que soit progressivement défini le cadre de l'action économique qu'entendent mener les élus et les agents de la communauté urbaine de Lyon. Il faut également attendre la fin des années 1990 pour que les premières politiques d'envergure de la DAEI soient officiellement lancées par Raymond Barre. Les élus et les agents de la communauté urbaine de Lyon sont alors décidés à s'investir dans l'internationalisation de l'agglomération par l'économie, dans un contexte de concurrence entre institutions locales qui les incite à mettre en place un type d'action qui leur soit propre. L'acquisition légalement pleine et entière d'une compétence dans le cadre d'une réforme impulsée par l'État, apparaît donc insuffisante pour lancer la mise en œuvre d'une large action économique à l'échelle intercommunale. De

⁵⁹⁶ ACU 1650 W 014, carton intitulé : *Groupe prospectif sur le développement économique lyonnais 1994/1995* et ACU 1650 W 015, carton intitulé : *Groupe prospectif sur le développement économique lyonnais 1995*.

fait, les élus de la structure intercommunale ne sont pas choisis directement par la population et le transfert concerne un domaine dans lequel cette dernière, malgré des investissements ponctuels anciens, ne dispose que d'une mince expérience. Ce cadre légal incite à renforcer plus qu'il n'impulse le transfert de compétence⁵⁹⁸.

Dès 1994, élus et agents de la communauté urbaine sont ainsi à la recherche d'une autre source de légitimation⁵⁹⁹. Par-delà un service unique avec un budget et un personnel propres et conséquents⁶⁰⁰, élus et agents de la communauté urbaine construisent puis affichent un moyen d'action qui se veut spécifique, une sorte de marque de fabrique censée légitimer leurs interventions. C'est alors par le biais de l'expertise mobilisée que les caractéristiques de l'action économique intercommunale évoluent, se précisent de manière à se distinguer progressivement de celle de l'État.

2/ Quelle expertise intercommunale ?

L'analyse des types d'expertise mobilisés par la communauté urbaine de Lyon est à mettre en relation avec une évolution des formes de la décentralisation de la compétence économique. Si la prise en charge de la compétence économique par la communauté urbaine de Lyon s'opère, dans un premier temps, grâce à une tentative de reproduction des modes d'action de l'État, il conduit par la suite à un recours à des partenaires dont la légitimité

⁵⁹⁷ *Idem.*

⁵⁹⁸ La courte mise en perspective historique à laquelle nous venons de procéder rappelle ainsi à quel point une stricte lecture juridique de l'évolution des politiques publiques peut s'avérer simplificatrice (cf. CAILLOSSE, DE BECHILLON et RENARD (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit, op. cit.*).

⁵⁹⁹ ACU 1650 W 001, carton intitulé : *Réunions du bureau communautaire 1993/1994*, ACU 1650 W 002, carton intitulé : *Réunions du bureau communautaire 1994/1995*, ACU 1650 W 003, carton intitulé : *Contacts avec les entreprises 1994*, ACU 1650 W 004, carton intitulé : *Comités de direction DAEI 1992-1995* et ACU 1650 W 014, carton intitulé : *Groupe prospectif sur le développement économique lyonnais 1994/1995*.

⁶⁰⁰ Voir Partie II.

repose sur leur expérience de direction d'entreprises privées⁶⁰¹. Nous observons ainsi un passage du « technocrate expert » au « partenaire expérimenté », dans lequel les « experts académiques » jouent un rôle central.

Plus précisément, si la mise en place de la DAEI se caractérise au départ par une tentative de reproduction des modes étatiques de construction d'une expertise économique *via* un recours à des « technocrates experts », la remise en cause des interventions de l'État liée à un sentiment de crise et d'ingouvernabilité de Lyon, conduit à recourir parallèlement abondamment à des « experts scientifiques »⁶⁰². Enfin, la mise en place de la Taxe professionnelle unique (TPU), renforce une volonté de recourir, là encore en parallèle mais de plus en plus fréquemment, à des « experts expérimentés »⁶⁰³.

a / Le recours à des « technocrates experts »

Lorsque le bureau intercommunal décide, en janvier 1993, de créer la DAEI (Délégation des affaires économiques et internationales)⁶⁰⁴, la volonté des élus est d'institutionnaliser une expertise économique intercommunale, pour faire de la communauté urbaine de Lyon un acteur important soutenant l'activité économique et l'emploi⁶⁰⁵. Or ils appuient pour cela leurs discussions sur des « *Notes de conjoncture économique* »⁶⁰⁶ produites par l'OPALE (Observatoire partenarial lyonnais en économie) de manière à définir le cadre de cette action économique intercommunale. Mis en place au sein de l'agence

⁶⁰¹ Ainsi que, ponctuellement, leur expérience de direction d'entreprises publiques dès lors assimilées à des entreprises privées, telles qu'EDF GDF au moment du lancement de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'.

⁶⁰² Ce sentiment d'ingouvernabilité d'une grande agglomération telle que Lyon incite en effet certains acteurs locaux à chercher de « *nouvelles bonnes pratiques* » à mettre en œuvre. Ces acteurs locaux font alors fréquemment appel à des « experts scientifiques » pour établir ces « *bonnes pratiques* » (voir Chapitre I).

⁶⁰³ Nous étudions donc des catégories d'experts telles qu'elles sont construites par les acteurs locaux et telles qu'elles évoluent (cf. Stéphane CADIOU, *La cité de l'expertise. Savoirs et compétences d'experts dans le gouvernement des villes*, Thèse de science politique, IEP de Bordeaux / Université Montesquieu-Bordeaux IV, décembre 2002 et BARDET (dir.), "Institution des expertises urbaines dans la construction de l'action publique. Retour sur la métamorphose urbaine lyonnaise depuis les années 1960", *op. cit.*).

⁶⁰⁴ ACU 1650 W 001, carton intitulé : *Réunions du bureau communautaire 1993/1994*.

⁶⁰⁵ *Idem*.

⁶⁰⁶ ACU 2204 W 001, carton intitulé : *Petits déjeuners économiques 1993/1997*, et AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique*.

d'urbanisme, cet observatoire réunit des économistes chargés de trier, présenter et analyser les données de l'INSEE concernant l'aire urbaine de Lyon. C'est alors par le biais de l'OPALE que se constitue une expertise économique intercommunale. Les élus et les agents intercommunaux tentent d'appliquer, au niveau local, des instruments de connaissance et des méthodes d'action antérieurement déployés par l'État. Ils fondent leurs interventions dans le domaine économique sur des données produites par des « technocrates experts » : les membres de l'OPALE⁶⁰⁷ et, indirectement, les agents de l'INSEE.

Si l'officialisation de l'OPALE date d'avril 2000, sa création remonte quant à elle à 1992, suite à une volonté des membres de la RUL de disposer d'un panorama des activités économiques locales⁶⁰⁸. Dès l'origine, cet observatoire est néanmoins situé au sein de l'agence d'urbanisme, fondé sur un partenariat avec l'INSEE et notamment financé par la communauté urbaine de Lyon. L'OPALE participe même, finalement⁶⁰⁹, à la légitimation de l'intervention de la communauté urbaine. Cet observatoire produit des données sur l'économie pour les élus et les agents de la communauté urbaine de Lyon. L'OPALE met par là-même fin au monopole d'expertise de la CCIL sur l'agglomération, comme le souligne la citation suivante :

« [Le vice-président « *développement économique* » de la communauté urbaine] : *S'il y a des analyses spécifiques à produire, demandez-les à [l'OPALE]. La bonne information est une condition de réussite de cet immense travail que nous menons ensemble [...]. Des approfondissements de connaissance s'avèrent nécessaires : * Sur le dynamisme des filières ou secteurs : les indicateurs tels que la valeur ajoutée, l'investissement par salarié ne sont pas disponibles aujourd'hui. * Sur les mouvements d'entreprise (création, disparition). * Sur les attentes des entreprises en matière d'appui. * Sur les pratiques en matière de développement technologique (transfert recherche-industrie) »*⁶¹⁰.

⁶⁰⁷ L'équipe de l'OPALE rassemble environ cinq personnes de manière constante. Celles-ci sont recrutées pour leurs qualifications (un diplôme d'ingénieur ou encore un diplôme de Master recherche ou professionnel) dans les domaines des sciences économiques et des mathématiques, ainsi que pour leur maîtrise des outils informatiques (Entretiens avec l'enquêté n°20 : un chargé de mission « OPALE » au sein de l'agence d'urbanisme de Lyon).

⁶⁰⁸ Entretiens avec l'enquêté n°20 : un chargé de mission « OPALE » au sein de l'agence d'urbanisme de Lyon.

⁶⁰⁹ Même si cet observatoire a été mis en place dans le cadre de la RUL dont le territoire dépasse très largement celui de la communauté urbaine de Lyon (voir Chapitre I).

⁶¹⁰ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique*, « *Compte rendu de la réunion du 13 novembre 1997* », pp.7 et 12.

La communauté urbaine sort progressivement de la situation paradoxale dans laquelle elle se trouvait. Jusqu'au milieu des années 1990 son intervention dans le domaine économique est restée largement « *incantatoire* »⁶¹¹ car elle disposait de ressources budgétaires et de moyens juridiques importants, mais l'unique expertise concernant l'économie locale était détenue par la CCIL.

Malgré tout, les données analysées par les agents de l'OPALE sont interprétées par les élus et les agents de la communauté urbaine de Lyon, comme le signe que l'économie lyonnaise entre, en 1994, dans une période de crise durable qui remet en cause les méthodes dites classiques de l'intervention publique dans ce domaine⁶¹². Élus et agents de la communauté urbaine s'attachent dès lors à mettre en place un moyen d'action qui se veut spécifique, une sorte de marque de fabrique « *Grand Lyon* » censée légitimer les interventions de la DAEI. Progressivement, à ce qui relevait d'une tentative de mimétisme ou encore de percolation institutionnelle s'ajoute l'appel à de « *nouveaux* » acteurs non-institutionnels. La lecture largement interprétative de la laconique loi ATR faite par les membres du bureau communautaire sert alors de base de réflexion pour la définition de ce que peut être l'action de la communauté urbaine dans le domaine économique. Le bureau décide, en effet :

« [la] création d'une DAEI ayant pour mission, conformément à la loi ATR, d'être à l'écoute des entreprises et de leurs demandes, de coordonner les acteurs et de mettre en ordre les actions de la communauté urbaine »⁶¹³.

Dans ce contexte, la communauté urbaine est présentée comme placée au centre d'un système d'acteurs locaux baptisé progressivement « *gouvernance* ». Cette manière de présenter la communauté urbaine est notamment liée à une évolution, en tout premier lieu, du type d'expertise « académique » ou

⁶¹¹ Cf. JOUVE, "Chambre de commerce et d'industrie et développement local : le cas de Lyon", *op. cit.*

⁶¹² Notamment d'après les archives suivantes : ACU 1650 W 002, carton intitulé : *Réunions du bureau communautaire 1994/1995*.

⁶¹³ ACU 1650 W 001, carton intitulé : *Réunions du bureau communautaire 1993/1994*, « CR du bureau du 11 janvier 1993 relevé de décision : suivi des décisions du 21 décembre 1992 ».

« scientifique » qu'élus et agents de la communauté urbaine mobilisent à partir de la fin des années 1990.

b / Le recours à des « experts scientifiques » :

Dans les travaux scientifiques mobilisés par les acteurs locaux engagés dans 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et dans le 'Pack', la notion de « *gouvernance* » permet avant tout de souligner un lien entre capacité de « *développement économique* » local et existence de relations étroites entre acteurs locaux dits publics et privés. Nous pouvons ainsi formuler l'hypothèse suivante : la « *gouvernance* » circulerait des chercheurs aux praticiens⁶¹⁴. Ce mouvement serait celui d'une mobilisation d'universitaires, ou de leurs travaux, par la communauté urbaine, pour mettre en place une réforme de l'action publique urbaine, notamment de ses moyens d'action mais aussi de ses objectifs et de leur hiérarchisation⁶¹⁵.

De fait, à la toute fin des années 1990, le recours au terme « *gouvernance* » permet aux élus et aux agents de la communauté urbaine de labelliser un moyen d'action intercommunal, présenté comme nouveau et spécifique car fondé sur une « *activité de maïeutique* »⁶¹⁶. Dans un contexte international, européen et national de multiplication des recours au terme « *gouvernance* » par des acteurs divers (voir chapitre I), nous observons ainsi, à Lyon, un décalage temporel entre la parution des premiers ouvrages scientifiques en langue

⁶¹⁴ Le travail de Vincent SIMOULIN pose d'ailleurs le sens de circulation de la « *gouvernance* » précisément des chercheurs aux praticiens (cf. SIMOULIN, "La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne", *op. cit.*, p.16). Cette hypothèse peut notamment être discutée dans le cas de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'. Dans le cas du 'Pack', les références des acteurs à des travaux scientifiques sont moins fréquentes et les liens concrets entre les membres de ce réseau et des « experts scientifiques », loin d'être inexistantes, sont néanmoins plus délicats à établir (voir Partie II).

⁶¹⁵ Voir *Infra*. Un parallèle peut ainsi être dressé avec la mobilisation d'universitaires au service de la réforme municipale à la fin du XIX^{ème} siècle et au début du XX^{ème} siècle, qu'analyse Renaud PAYRE (cf. PAYRE, *À la recherche de la 'science communale'. Les 'mondes' de la réforme municipale dans la France de la première moitié du vingtième siècle*, *op. cit.*).

⁶¹⁶ Cf. GUÉRANGER et JOUVE, "De l'urbanisme à la maïeutique : permanence et recomposition des politiques urbaines à Lyon", *op. cit.* Il s'agit-là d'une expression utilisée par certains élus et agents communautaires, qui vise à rendre compte du fait que l'action publique urbaine a évolué

française défendant l'idée d'un passage du gouvernement des villes à la « *gouvernance* » urbaine et l'emploi de ce terme par les élus et les agents de la communauté urbaine, notamment dans le domaine de l'action économique⁶¹⁷. Des chercheurs semblent ainsi jouer un rôle de héraut des acteurs locaux⁶¹⁸ : ils interviennent parfois de vive-voix au sein de réseaux tels qu'INTERACT ou encore au cours de rencontres organisées par la communauté urbaine de Lyon, ils sont également invités à produire des rapports pour cette institution locale et ils voient parfois, enfin, leurs travaux explicitement cités et discutés lors de réunions de travail, de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' notamment.

Ainsi avons-nous pu identifier plusieurs types de mobilisation de l'« expertise scientifique » au cours de notre enquête. Nous avons déjà évoqué la participation de Christian LEFÈVRE, Werner HEINZ et Roberto CAMAGNI au réseau INTERACT⁶¹⁹. Nous avons également mentionné le recrutement de deux docteurs, Jean-Loup MOLIN puis Corinne CHODKIEWICZ, au sein de la

vers un rôle de « faire faire », d'accompagnement d'initiatives portées par des acteurs locaux nombreux et divers.

⁶¹⁷ Pour ne prendre qu'un exemple, l'ouvrage dirigé par Arnaldo BAGNASCO et Patrick LE GALÈS sur les *Villes en Europe* paraît notamment en 1997. Certains extraits de cet ouvrage sont lus lors de séances de travail réunissant agents de la communauté urbaine et représentants des milieux économiques locaux. À partir de 1999, le terme « *gouvernance* » fait son apparition et devient de plus en plus fréquent lors des réunions de travail sur le « *développement économique* » qui regroupent des élus et des agents de la communauté urbaine et de l'agence d'urbanisme ainsi que des représentants des milieux économiques locaux. Ce terme apparaît même dans le nom d'une structure mise en place en septembre 2001 (le « *Groupe de gouvernance économique* » du 'Schéma de Développement Économique') et dans un document officiel à large diffusion présentant la politique économique de la DAEI en janvier 2002 (AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique* et « *Le Schéma de Développement Économique, un projet économique pour l'agglomération lyonnaise* », agence d'urbanisme, janvier 2002, p.3). Cf. Arnaldo BAGNASCO et Patrick LE GALÈS (dir.), *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.

⁶¹⁸ Le sens d'une circulation des idées du champ scientifique au champ de l'action déjà étudiée semble ici bien clair (cf. notamment SIMOULIN, "La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne", *op. cit.*, pp.16 et 18 et Sylvie OLLITRAULT, "Les écologistes français, des experts en action", *Revue Française de Science Politique*, vol.51, n°1-2, février-avril 2001, pp.105-131). Resterait à étudier dans le détail les modes de financement et les conditions de réalisation des enquêtes menées par ces chercheurs de manière à voir si les discours et les attentes d'acteurs d'autres villes ne les ont pas influencés en tout premier lieu. Les chercheurs en sciences sociales sont, quoiqu'il en soit, présentés par les élus et les agents de la communauté urbaine eux-mêmes, comme jouant un rôle de héraut au sens de passeur rendant légitime le message que ces acteurs locaux estiment lire dans leurs travaux académiques.

communauté urbaine de Lyon⁶²⁰. Des chercheurs lyonnais tels que Bernard JOUVE puis Paul BOINO sont également mobilisés par certains services de la communauté urbaine, notamment la DPSA, pour intervenir lors de rencontres et produire des rapports sur l'action publique locale⁶²¹. Enfin, les travaux de Patrick LE GALÈS, Dominique LORRAIN, ou encore François-Xavier MERRIEN, sont étudiés par les acteurs locaux mobilisés dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'. Les archives de la communauté urbaine montrent que ces acteurs ont en effet été invités à réfléchir à la définition de ce qu'est et de ce que doit être la « *gouvernance économique* » au niveau local en partant d'extraits des travaux de ces auteurs⁶²². Sur la base d'extraits de textes universitaires⁶²³, ils sont ainsi amenés à formuler des définitions de la « *gouvernance* » participant à légitimer leur propre participation à 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'. En guise d'introduction, le directeur général de la CCIL, Georges Saury, intervient dans les termes suivants :

⁶¹⁹ Voir Chapitre I.

⁶²⁰ Voir Chapitre I.

⁶²¹ Voir *Supra*. Au cours de la réalisation de notre travail de terrain, nous avons d'abord constaté que les agents de la DPSA font très fréquemment référence aux travaux de Bernard JOUVE. Ce sont d'ailleurs les liens établis de longue date entre ce chercheur et ce service communautaire qui nous ont permis d'obtenir le financement de nos trois premières années de thèse *via* le programme INTERACT (pilote par la DPSA). Bernard Jouve a été invité à plusieurs reprises pour des présentations orales formelles et informelles à la communauté urbaine (il est d'ailleurs, aujourd'hui encore, membre du « *Comité des sages* » du 'Conseil de Développement' de cette agglomération). Bernard JOUVE a, enfin, rédigé un rapport pour la DPSA portant directement sur le thème de la « *métropolisation* », cf. Bernard JOUVE, "La transformation du gouvernement urbain de Lyon à travers les politiques en faveur de la métropolisation", Rapport interne au Grand Lyon, mars 2001, 59p.).

⁶²² ACU archives non-classées de la DAEI, carton intitulé : *GLEE, Les réunions des pilotes, « Séminaire des pilotes du 30 mars 2004 »*.

⁶²³ *Idem*. Les agents de la DAEI ont en effet préparé, pour cette séance de travail de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', un dossier comprenant une présentation de la « *gouvernance* » trouvée sur le site internet <http://i-gouvernance.com/concept/concept-centre.html> dans laquelle on trouve des extraits des travaux suivants : BAGNASCO et LE GALÈS (dir.), *Villes en Europe, op. cit.*, Jacques CHEVALIER (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, Presses Universitaires de France/CURAPP, 1996 et MERRIEN, "De la gouvernance et des États-providence contemporains". À cette première présentation est ajouté un extrait de rapport sans titre, sans nom d'auteur et sans date, dans lequel, outre les deux travaux ci-dessous, sont brièvement présentés les travaux suivants : Dominique LORRAIN, "Administrer, gouverner, réguler", *Les annales de la recherche urbaine*, n°80/81, décembre 1998, pp.85-92, Kimon VALASKAKIS, "Mondialisation et gouvernance. Le défi de la régulation publique planétaire", *Futuribles*, n°230, avril 1998, pp.5-28 ou encore Gerry STOKER, "Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°155, mars 1998, pp.19-29. À ces travaux scientifiques sont, enfin, associés une série de prises de position invitant au développement de la « *gouvernance économique* » : celles du Medef, de la CFDT et de la Commission européenne.

*« La gouvernance économique consiste à organiser entre les acteurs principaux de l'espace économique pertinent (agglomération et plutôt aire urbaine) une démarche stratégique à la fois globale (pour la cohérence) et par projet (pour l'efficacité). Le processus passe par les étapes suivantes : * partage des ambitions et des objectifs à partir d'un diagnostic commun * définition d'un programme de projets * reconnaissance des compétences respectives permettant le choix des pilotes de projets * organisation de rapports périodiques fondés sur un système d'évaluation partagé. Notre force dans la compétition européenne, c'est affichage d'une ambition commune et la lisibilité des responsabilités de chacun »⁶²⁴*

Les conclusions de la discussion entre partenaires de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' sont alors résumées comme suit par un agent de la communauté urbaine :

« La gouvernance économique : une philosophie d'intervention. Résultat d'une véritable 'gouvernance économique' unique en France, la stratégie économique de l'agglomération lyonnaise a été élaborée en partenariat entre cinq partenaires : la CCIL, le Chambre de Métiers, la CGPME et le Grand Lyon. [...] Ce programme de développement économique, où chacun des 5 acteurs s'investit selon le principe de subsidiarité, est totalement pragmatique. [...] Les facteurs clefs de réussite résident dans le pilotage de la démarche et la responsabilisation de chacun des acteurs. En effet, les projets sont co-décidés et co-pilotés, principe général de la gouvernance économique, qui mélange institutions, consulaires et entreprises »⁶²⁵.

Malgré la diversité des références scientifiques ainsi mobilisées, notre matériau indique que les acteurs mobilisés dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' sont directement influencés par une série de travaux selon lesquels l'état des économies locales est fonction de la capacité des acteurs locaux à tisser des liens entre eux⁶²⁶. Ainsi l'organisateur du 'Pack', relate-t-il dans la citation suivante, la réaction que Pierre VELTZ aurait eue face à la méthode de travail qu'il tente de mettre en place :

« Ma méthode est complètement con, sauf que jamais personne ne l'a véritablement appliquée. D'ailleurs le directeur général de l'école des Ponts et Chaussées, Pierre VELTZ, quand il est venu à Lille, m'a dit : 'Vous avez réalisé ce que moi je m'évertue à écrire et je n'ose pas dire ce que j'ai dans la tête parce qu'ils vont me prendre pour un intello. Quelle satisfaction pour moi qui ai toujours rêvé à l'économie d'archipels !' »⁶²⁷.

En effet, la notion de « gouvernance », telle qu'elle est définie scientifiquement lorsqu'il est question de l'urbain, entend le plus souvent

⁶²⁴ *Idem.*

⁶²⁵ ACU archives non-classées de la DAEL, carton intitulé : GLEE, Les réunions des pilotes, « Note de service », communauté urbaine, avril 2004.

⁶²⁶ Cf. notamment VELTZ, *Mondialisation, Villes et Territoires. L'économie d'archipel*, op. cit.

⁶²⁷ Entretiens et discussions avec l'enquête n°10 : l'organisateur du 'Pack' de 2001 à 2005, agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA de 2001 à 2004.

rendre compte, dans un contexte de globalisation, de l'émergence de politiques urbaines directement liée à une capacité à générer des relations entre acteurs dits publics et privés. Cette capacité discriminante permettrait d'expliquer pourquoi certains territoires se développent mieux que d'autres⁶²⁸. Selon nombre de ces travaux scientifiques, face au paradoxe selon lequel les agglomérations seraient devenues un échelon majeur de gestion des politiques publiques mais dans un contexte où les conditions de gouvernabilité seraient des plus problématiques (du fait de la globalisation, de la construction européenne...), le terme « *gouvernance* » permet de répondre par une transformation profonde du « *politique* »⁶²⁹. Les agglomérations seraient capables de produire des projets collectifs car, loin de la domination légale-rationnelle définie par Max WEBER, le « *politique* » exercerait désormais une fonction d'animation du tissu local, il mobiliserait de nombreux acteurs dits privés et publics autour de plans d'avenir communs⁶³⁰.

L'analyse scientifique sert de fondement à la définition de « *bonnes pratiques* » intercommunales, elle offre une opportunité de doter des discours pour l'action d'une légitimité de rationalité. La « *gouvernance* », en tant que vocable commun, est alors une nouvelle illustration des liens existant entre le Savant et le Politique⁶³¹. Acteurs administratifs et élus locaux manipulent des concepts scientifiques : ils gardent certains éléments des définitions académiques tout en intégrant ces termes ou expressions dans des projets pour l'action. Le terme « *gouvernance* » confère alors à tous les types de discours qui l'utilisent une tonalité de modernité et de technicité, même si ses emplois demeurent métaphoriques. Définie dans le champ scientifique, comme « *un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre*

⁶²⁸ Cf. LE GALÈS, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, op. cit.

⁶²⁹ Ou prêtant réponse à ces problèmes de gouvernabilité par une transformation profonde du « *politique* », selon les auteurs auxquels on se réfère.

⁶³⁰ Cf. JOUVE et LEFÈVRE, "De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence et recomposition des cadres de l'action publique en Europe", op. cit. Les usages de la « *gouvernance* » dans la sphère scientifique ne sont néanmoins pas homogènes, certains auteurs considèrent ainsi que les différences entre gouvernement et « *gouvernance* » importent peu (c'est le cas désormais de Patrick LE GALÈS, cf. LE GALÈS, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, op. cit.).

des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains »⁶³², la « *gouvernance* » permet de labelliser le rôle de « *maïeuticien* » affiché par la communauté urbaine de Lyon. L'expression « *gouvernance* », telle qu'employée par les acteurs, fait d'ailleurs finalement largement écho à la définition scientifique de cet outil d'analyse⁶³³. Il y a donc, à Lyon, récupération d'un modèle scientifique, transformé en discours pour l'action, qui cherche à rationaliser implicitement le mode d'action intercommunal désigné. Les élus et les agents de la communauté urbaine de Lyon ainsi que les acteurs dits économiques avec lesquels ils coopèrent se saisissent progressivement de cette notion dont ils empruntent et orientent la définition fournie par le champ scientifique pour s'autolégitimer. Le recours au terme de « *gouvernance* » et à l'idée de coopération entre acteurs locaux dits publics et privés qu'il implique est un récit qui permet de légitimer des moyens d'action en les présentant comme nouveaux alors qu'ils existaient déjà avant, au moins en partie. Dès les années 1970, en effet, de nombreuses structures agissent dans le domaine économique et coopèrent à Lyon en associant institutions locales et milieux économiques. Les propositions formulées par certains élus de la communauté urbaine en 1979 et 1994⁶³⁴ pour développer une action économique intercommunale, sont à ce titre intéressantes car si le vocabulaire diffère, la simple volonté de placer la communauté urbaine au centre de la configuration des principaux acteurs identifiés comme intervenant dans ce domaine est déjà présente. En 1994, le « *Groupe prospectif sur le développement économique* » mis en place est encore dit « *représentatif* ». Il réunit des membres de la Région, de la CCIL, du GIL et quelques dirigeants d'entreprises de l'époque (*Renault, Jet Service, etc.*). La coordination est assurée par la communauté urbaine qui envoie toutes les invitations, gère les relations avec le cabinet privé chargé de l'organisation des séances de travail, etc. Cette dernière est donc bien déjà au

⁶³¹ Cf. Max WEBER, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959 (1ère édition : 1919).

⁶³² Cf. BAGNASCO et LE GALÈS (dir.), *Villes en Europe, op. cit.*, p.38.

⁶³³ Cf. Bernard JOUVE, *Le territoire, à la rencontre du global, de l'État et du local*, Habilitation à Diriger des Recherches en section n°24 du Conseil National des Universités, Université Paris 8, 2000.

⁶³⁴ ACU 1796 W 004, carton intitulé : *Réunions commission économique 1979* et ACU 1650 W 014, carton intitulé : *Groupe prospectif sur le développement économique lyonnais 1994/1995*.

centre des relations entre acteurs considérés comme principaux du « *développement économique* » local (qui se désignent mutuellement lors de ce type de réunions). Ce n'est pourtant qu'à partir de 1999 que le terme « *gouvernance* » apparaît dans les documents officiels de la communauté urbaine de Lyon dans le cadre de projets qu'elle lance et pilote (directement ou *via* l'agence d'urbanisme). La communauté urbaine donne alors, en quelque sorte, raison à la littérature sur la « *gouvernance* » qui se trouve à son tour légitimée par les dispositifs que ce type d'institution locale tente de mettre en oeuvre.

C'est alors « *parce que l'on observe des interdépendances croissantes entre monde des chercheurs experts et monde des responsables de l'action publique, que l'on comprend mieux la rhétorique de la gouvernance en se penchant sur les manières dont celle-ci est pensée dans le champ scientifique* »⁶³⁵. Cette assertion nous semble d'autant plus fondée dans le contexte européen. En effet, l'engagement de nombreux chercheurs dans des projets de recherche, voire de recherche-action financés par les agglomérations peut avoir des conséquences sur la manière dont ils pensent l'action publique locale. Or, la « *gouvernance* » est souvent présentée comme un objet de recherche anglo-saxon. Il existe pourtant de très nombreux travaux européens menés sur ce thème de la « *gouvernance* » urbaine par des chercheurs français, italiens, allemands, suisses, espagnols ou encore scandinaves⁶³⁶. En outre, à l'origine de nombre de ces coopérations, se trouve fréquemment une participation à un programme européen de recherche, voire de recherche-action. À ce titre, nous avons vu que les trois membres du comité scientifique d'INTERACT sont, en parallèle, impliqués dans d'autres programmes européens. Ils consacrent tous trois une partie conséquente de leur

⁶³⁵ Cf. GAUDIN, *Pourquoi la gouvernance ?*, *op. cit.*

⁶³⁶ Cf. notamment BAGNASCO et LE GALÈS (dir.), *Villes en Europe*, *op. cit.* et Jean-Philippe LERESCHE (dir.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris, Pédone, coll. "Pouvoir local", 2001.

temps professionnel à cette activité européenne qui occupe ainsi une place importante dans leur carrière⁶³⁷.

Dans ce contexte, les échos sont finalement nombreux et assez peu déformés entre les discours généraux des acteurs et les présentations scientifiques de la « *gouvernance* » urbaine. L'interprétation des données produites par l'OPALE comme le signe d'une crise économique durable par les élus et les agents de la communauté urbaine, ainsi que la mobilisation de travaux de chercheurs consacrés à la « *gouvernance* » soulignant l'importance des relations entre acteurs locaux divers pour le « *développement économique* » local, conduisent les élus et les agents de la communauté urbaine à recourir de plus en plus fréquemment à un autre type d'expertise considérée comme différente de celles mobilisées par l'État⁶³⁸ : celle des chefs d'entreprise basée sur leur expérience de direction de structures économiques.

c / Le recours à des « experts expérimentés »

L'affichage d'une ouverture des modes de prise de décision de la communauté urbaine dans ce qui constitue un nouveau domaine d'action pour cette institution, incite à penser que la mise en place de dispositifs de « *développement économique* » conduit à l'émergence d'un type d'expertise spécifique s'inscrivant dans une continuité avec des tentatives répétées de diversification des expertises techniques⁶³⁹. De fait, les réflexions des groupes

⁶³⁷ Christian LEFÈVRE, Roberto CAMAGNI et Werner HEINZ sont choisis pour piloter le volet scientifique d'INTERACT alors qu'ils disposent d'une expérience passée (parfois encore en cours) de participation à ce type de programme. Nous avons vu, en outre, que les études de cas produites dans le cadre de ce réseau d'agglomérations européennes alimente en retour certains de leurs travaux scientifiques (voir Chapitre I). Nous pouvons ainsi formuler l'hypothèse selon laquelle le contexte de production d'un certain nombre de travaux scientifiques européens sur la « *gouvernance* » urbaine est influencé par les demandes des agglomérations, des États ou encore de l'Union Européenne.

⁶³⁸ Même si l'on retrouve là une tendance à caricaturer les modes de fonctionnement de l'État dit traditionnel (voir Chapitre I). Sur ce point précis de la participation des chefs d'entreprise aux processus de décision publique, certains auteurs ont montré que l'« *économie concertée* » a, dès les années 1960, structuré cette participation dans le cadre de décisions prises par l'État central (cf. LORRAIN, "De l'administration républicaine au gouvernement urbain", *op. cit.*).

⁶³⁹ Ces tentatives de diversification sont anciennes à Lyon, cf. BARDET (dir.), "Institution des expertises urbaines dans la construction de l'action publique. Retour sur la métamorphose

de travail des dispositifs étudiés donnent à voir un recours croissant aux estimations d'« experts expérimentés ». La mise en place d'une action économique à l'échelon intercommunal s'est, en effet, progressivement accompagnée d'une volonté de réunir des acteurs locaux dits économiques invités à formuler des objectifs dits communs sur la base de leurs expériences de chefs d'entreprise. Le lancement du dispositif 'Grand Lyon, l'esprit d'entreprise' met alors en lumière le poids de la décentralisation sur une tentative de diversification des expertises urbaines qui conduit à associer étroitement l'« expertise technocratique » de la communauté urbaine, l'« expertise scientifique » de chercheurs académiques et l'expérience des chefs d'entreprise locaux et de leurs représentants. Cette articulation, non-exempte d'une forme de mise en concurrence de ces différentes expertises, évolue à Lyon au profit des « experts expérimentés », c'est-à-dire des chefs d'entreprise et de leurs représentants.

À la fin des années 1990, un nouveau type d'experts est donc mobilisé pour définir la politique économique locale. 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' vise à associer compétences des agents de l'agence d'urbanisme (dont les responsables de l'OPALE) puis de la communauté urbaine (qui mobilisent des travaux de chercheurs) et compétences des acteurs dits économiques. Ces derniers sont mobilisés pour leur expérience de chefs d'entreprise ainsi que pour leurs réseaux relationnels, voire leur capacité à représenter les chefs d'entreprise locaux. Un type particulier d'expertise émerge, fondé sur l'expérience et le relationnel plus que sur la capacité à produire (ou présenter) des données économiques et plus que sur la connaissance scientifique.

La première phase de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' (de 1997 à 2001⁶⁴⁰) consiste ainsi en une large consultation des chefs d'entreprise locaux.

urbaine lyonnaise depuis les années 1960", *op. cit.* Elles passent également, au cours des phases de mise en œuvre et d'évaluation des dispositifs lancés par la communauté urbaine de Lyon (notamment par la DAEL), par un recours croissant aux services de cabinets de conseils aux collectivités locales tels que *Algoé* et *Ernst and Young* (voir Chapitre III).

⁶⁴⁰ Voir Partie II.

Les 8 600 questionnaires envoyés⁶⁴¹ et les entretiens réalisés auprès de 150 dirigeants portent sur la description de l'entreprise et de son activité, la perception de l'environnement, les attentes par rapport au territoire, etc. Plus précisément, d'après un rapport d'étape du SDE publié en 2001 :

*« Leitmotiv du SDE, la consultation s'est déroulée en deux temps, outre les séances techniques de travail et les comités de pilotage : * Entretiens en face à face avec 148 chefs d'entreprise sur la base des 18 filières recensées par le SDE afin que tous les secteurs lyonnais soient représentés. Sur chaque filière, le panel interrogé comprenait des entreprises de taille différentes, mais aussi implantées sur des marchés distincts (mature, innovant, etc.) afin de bien cerner le spectre du secteur considéré * Questionnaires approfondis adressés par voie postale à un large panel d'entreprises de l'aire urbaine directement concernées par le SDE [...]. Les principales rubriques : Description de l'entreprise, Clientèle, Activités, Dynamique concurrentielle, International, Ressources humaines, Ressources technologiques et innovation, Descriptif industriel, Perception du potentiel de Lyon et de Rhône-Alpes, Attentes et actions envisageables, Indicateurs chiffrés concernant l'entreprise [...] Une grande attention a également été portée aux diverses remarques formulées par les répondants, à la fin de l'enquête »⁶⁴².*

Les données produites par l'OPALE (ainsi que par la CCIL) sont avant tout mobilisées pour évaluer le poids économique de l'aire urbaine de Lyon. Elles servent de base de réflexion pour les chefs d'entreprise et leurs représentants réunis en groupes de travail. Ces données permettent avant tout d'établir une liste d'évolutions susceptibles d'affecter l'activité économique de l'aire urbaine de Lyon. Les acteurs dits économiques sélectionnés, promus experts du monde de l'entreprise, sont ensuite invités, dans le cadre de groupes de travail réunis à l'agence d'urbanisme, à se prononcer sur la pertinence de ces évolutions potentielles, classées selon leur probabilité, et à discuter de l'espace géographique « pertinent » sur lequel intervenir pour limiter les risques encourus par l'économie locale. Ils suggèrent que l'action économique « métropolitaine » portée par la communauté urbaine de Lyon doit pouvoir concerner à la fois des zones plus restreintes et des zones plus vastes que son territoire juridique, selon les besoins spécifiques des entreprises locales⁶⁴³.

⁶⁴¹ Le taux de réponses a été de 21% pour les entreprises de plus de 50 salariés, de 13% pour les entreprises comptant entre 10 et 50 salariés et de 14% pour les entreprises de 1 à 9 salariés (*La Lettre du SDE*, numéro spécial, juin 1999).

⁶⁴² « Le SDE. Un projet économique pour l'agglomération lyonnaise », Document produit par l'agence d'urbanisme, Janvier 2002, p.90.

⁶⁴³ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique*.

Mise en place au 1^{er} janvier 2003, la TPU (Taxe professionnelle unique) ouvre, ensuite, une nouvelle phase de décentralisation que nous qualifions de libéralisation des modes d'action publique locaux. Elle accentue, en effet, la dépendance entre l'institution intercommunale et les entreprises locales.

La loi du 12 juillet 1999 détermine un nouveau régime fiscal pour les EPCI (Établissements publics de coopération intercommunale). Elle instaure la TPU et autorise la communauté urbaine de Lyon, en lieu et place des communes, à fixer le taux d'imposition de cette taxe ainsi qu'à la percevoir en totalité sur son territoire. Aux yeux des élus et des agents de la communauté urbaine, les avantages de la TPU sont les suivants : « * la 'lisibilité' fiscale est améliorée : la fiscalité économique va à la communauté urbaine, chargée des actions de développement économique [et] la fiscalité 'ménages' va aux communes, plus impliquées dans les missions de proximité intéressant d'abord les habitants * l'équité fiscale est renforcée : progressivement, les entreprises voient leurs cotisations calculées de façon homogène à l'échelon de l'agglomération [et] les éventuelles évolutions du taux de la taxe professionnelle sont appliquées uniformément * les communes bénéficient d'une assurance contre les 'sinistres fiscaux' : les risques associés aux délocalisations ou aux restructurations des entreprises sont supportés à l'échelle de l'agglomération [et] l'effet d'échelle permet de rendre ces risques plus supportables, la concurrence entre communes pour l'implantation des activités économiques est très atténuée [et] le développement plus rapide de ses ressources offre à l'EPCI de nouvelles capacités de financement * Les marges financières dégagées permettent : le financement du développement des compétences communautaires là où l'intérêt communautaire est reconnu [et] le financement de la dotation de solidarité communautaire (DSC) au profit des communes membres »⁶⁴⁴. La TPU est aujourd'hui la principale ressource fiscale de la communauté urbaine de Lyon⁶⁴⁵. « L'impôt économique [serait ainsi devenu] l'impôt de l'intercommunalité »⁶⁴⁶.

Face à leurs principaux financeurs, les élus et les agents de la communauté urbaine semblent chercher à légitimer leurs interventions, tout particulièrement dans le domaine économique. Ils multiplient dès lors les tentatives pour établir des liens réguliers avec les entrepreneurs locaux et répondre au mieux à leurs attentes⁶⁴⁷. Au sein de cette institution locale émergent des discours insistant

⁶⁴⁴ « La taxe professionnelle unique à la communauté urbaine de Lyon », Conseil de Développement (Groupe de Travail n°5), 24 avril 2001. Sur ce thème, cf. Marie-Jacqueline MARCHAND, "Les enjeux économiques, fiscaux et territoriaux d'une gestion intercommunale de la taxe professionnelle", dans Rémy LE SAOUT et François MADORÉ (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004, pp.61-78, "Décentralisation, finances et fiscalité. Trancher le nœud gordien", *Pouvoirs Locaux*, n°54 III, septembre 2002 et "Fiscalité locale: pourquoi rien ne va plus", *Pouvoirs Locaux*, n°64 I, Mars 2005.

⁶⁴⁵ <http://www.grandlyon.com>.

⁶⁴⁶ <http://www.intercommunalités.com>. Les EPCI continuent néanmoins à percevoir une Dotation générale de fonctionnement (DGF) versée par l'État.

⁶⁴⁷ Cette forme d'incitation financière favorise le développement de modes d'action qui permettent aux structures intercommunales de se montrer à l'écoute des chefs d'entreprise locaux. Le poids de ce type d'incitations financières sur les transformations des institutions locales ne doit néanmoins pas être surestimé, comme le soulignent François BARAIZE et Emmanuel NÉGRIER, cf. BARAIZE et NÉGRIER (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, op. cit.

sur l'obligation de répondre aux besoins des entreprises présentées comme des « clientes »⁶⁴⁸. Les entreprises paieraient et attendraient en retour un certain nombre de services. Elles raisonneraient sur la base d'une logique de retour sur investissement que les élus et les agents de la communauté urbaine devraient intégrer.

*« * Est-ce que la mise en place de la TPU a eu des incidences sur la manière dont on pense le lien entre... Parce que quelque part avec la taxe professionnelle unique, alors apparemment ça ne va peut-être pas durer puisqu'ils sont en train de revoir les modes de financement des institutions locales, mais... Est-ce que ça a un impact sur la manière dont on pense ce lien à l'entreprise puisque l'entreprise devient finalement le premier financeur... ? [...] Il ne faut pas oublier que les entreprises nous financent. Je n'ai pas peur de dire qu'elles sont donc nos clientes. Elles nous paient pour qu'on leur rende un certain nombre de services. Il nous faut donc identifier au mieux leurs besoins... Et ce sont elles qui les connaissent le mieux ces besoins ! Nous devons légitimer notre action aux yeux de notre principal financeur qui n'hésite pas souvent à questionner la manière dont nous investissons les fonds versés. [Nous essayons] de faire passer le message d'abord ici en interne aux directeurs de cette maison et puis après à quelques édiles, pour leur dire : 'Attention, il y a quelque chose qui s'appelle l'entreprise sur le territoire, je vous signale juste en passant que c'est 50% de votre recette fiscale !'. Ça c'est un discours qu'on essaie de développer »⁶⁴⁹.*

Dans ce contexte, les chefs d'entreprise participant aux groupes de travail de la communauté urbaine sont invités à s'appuyer sur leurs réseaux relationnels pour faire connaître la démarche de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et diffuser les décisions prises⁶⁵⁰.

Il y a donc transfert de compétence des communes vers la communauté urbaine puis définition de cette compétence qui passe par la définition d'un « nouveau » moyen d'action : la « gouvernance ». Nombreuses sont les utilisations de travaux scientifiques sur la « gouvernance » de manière à rationaliser cet ensemble de « bonnes pratiques ». Parallèlement, se met en place une mobilisation non plus simplement de « technocrates experts » mais aussi de

⁶⁴⁸ Expressions rencontrées au cours de plusieurs entretiens avec des agents de la communauté urbaine.

⁶⁴⁹ Entretien avec l'enquêté n°8 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, directeur de service depuis 1998 (hors enregistrement).

⁶⁵⁰ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique*. Nous reviendrons sur les caractéristiques des réseaux de ces chefs d'entreprise qui ne sont pas associés à 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' par hasard mais selon une double logique partisane et patronale (voir Partie II).

« partenaires expérimentés », c'est-à-dire de chefs d'entreprise locaux. La légitimation des « acteurs économiques » se fait *via* le recours à des discours scientifiques en soulignant leur « expérience » et leur réseau relationnel. Il y a donc une évolution des qualités des « experts » sollicités pour formuler les politiques économiques intercommunales.

Si les institutions locales modifient peu les configurations d'acteurs dont elles héritent avant tout⁶⁵¹, elles semblent pouvoir en jouer, s'appuyer dessus pour développer leurs actions. La contrainte que représente l'augmentation du nombre d'acteurs locaux investis dans le domaine économique⁶⁵² se révèle en effet être une opportunité pour la communauté urbaine de Lyon, certains acteurs locaux la transformant en source de légitimation du transfert de compétence étudié et même de l'existence de la structure intercommunale. Dans le cas de Lyon, l'intervention de la communauté urbaine à l'échelle de la « métropole » dans un nouveau domaine de compétence, est ainsi légitimée par le rôle de « concertation et de responsabilisation de la société civile »⁶⁵³ qu'elle est présumée jouer, comme l'illustre par exemple la citation suivante :

*« Dès le départ, l'idée c'était de dire : 'Le Grand Lyon ne va pas faire les choses lui-même donc il va passer des conventions avec des acteurs locaux. L'atout, la valeur ajoutée du Grand Lyon c'est alors d'être au-dessus de la mêlée et d'être l'acteur local le plus transversal'. Donc le politique doit jouer à fond son rôle d'animation »*⁶⁵⁴.

Cette collectivité locale revendique la prise en charge de manière non-monopolistique d'un nouveau domaine d'intervention publique. Les élus et les agents de la communauté urbaine cherchent bien à compenser l'absence d'élection au suffrage universel direct des élus communautaires. Reste à voir si cette tentative de mise en place d'un nouveau moyen d'action publique intercommunale mise en évidence s'incarne dans les objectifs de dispositifs

⁶⁵¹ Cf. Paul DIMAGGIO et Walter POWELL, "Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations", *Politix*, n°40, 1997, pp.113-154, *op. cit.*

⁶⁵² Cf. DURAN et THOENIG, "L'État et la gestion publique territoriale", et LE GALÈS, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, *op. cit.*

⁶⁵³ *La Lettre du SDE*, n°1, septembre 1998.

⁶⁵⁴ Entretien avec l'enquêté n°21 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, directeur adjoint depuis 2004.

d'action concrets que nous étudions. La « *gouvernance économique métropolitaine* » englobe en effet différents types de dispositifs.

3/ Variations sur le thème du rayonnement international

'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack' ne représentent pas l'ensemble des actions menées par la DAEI⁶⁵⁵. Néanmoins, ils illustrent les principaux objectifs que ce service tente d'atteindre de manière simultanée.

À Lyon comme dans le reste des agglomérations françaises, « *la politique de développement économique n'est qu'un aspect des politiques urbaines. Si l'économie était le grand oublié des politiques urbaines pendant les trente glorieuses, l'accent mis sur le développement économique a pareillement permis d'oublier les autres dimensions des politiques urbaines. En temps de crise, crise économique et crise de l'État, la priorité a été donnée à l'économie et à un acteur réhabilité, l'entreprise. (...) En France, au milieu des années 1970, les interventions économiques célèbres des municipalités dans le champ de l'économie étaient des interventions directes dans le cadre de luttes sociales pour éviter la fermeture de telle ou telle entreprise, par exemple Lip à Besançon, Manufrance à Saint-Étienne. Cette version a complètement disparu du débat. L'intervention économique des communes a été soigneusement encadrée par les lois de décentralisation et un consensus s'est établi autour du contenu des actions et des politiques de développement économique local, consensus autour du soutien aux entreprises et du développement des nouvelles technologies* »⁶⁵⁶.

⁶⁵⁵ Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction générale de ce travail, le 'Pack' (et le 'Lyon') ne sont même pas considérés comme des dispositifs centraux par les agents de la DAEI. Ces deux tentatives de constitution de groupes de chefs d'entreprise mobilisés par la communauté urbaine pour produire des projets de « *développement économique* » pour la « *métropole* », ne figurent d'ailleurs pas dans les différents rapports d'activité de la DAEI. En outre, le 'Pack' a finalement été porté par un autre service communautaire (la DPSC) après le refus du directeur de la DAEI d'accueillir son organisateur (voir Chapitre III), si bien que ce dispositif n'est pas toujours considéré par les élus et les agents de la communauté urbaine de Lyon comme un dispositif économique.

⁶⁵⁶ Cf. LE GALÈS, *Politique urbaine et développement local, Une comparaison franco-britannique*, op. cit., p.130.

Néanmoins, nous avons vu qu'en 1992, lorsque la compétence économique est officiellement transférée des communes aux communautés urbaines, la loi ne précise pas quel doit être le contenu des politiques économiques intercommunales. Le « *développement économique* » local est donc, alors, une compétence économique communautaire à définir. Le texte de la loi ATR de 1992, ne donne qu'une définition par défaut de ce que devrait être une action économique menée par la communauté urbaine. En effet, ce texte rappelle, en creux, que ces institutions locales ne peuvent en aucun cas fournir d'aides financières directes aux entreprises locales⁶⁵⁷. Il y a alors souvent confusion entre « *développement local* » et « *développement économique local* » car ces expressions sont toutes deux apparues dans les années 1970, période à partir de laquelle l'échelon local commence à prendre en charge le domaine économique⁶⁵⁸. En l'absence de précision apportée par la loi de 1992, la loi Le Chapelier de 1791 encadre l'action économique des communautés urbaines et limite les capacités d'action de ces dernières⁶⁵⁹ : la communauté urbaine de Lyon peut développer des dispositifs d'action économique sans pour autant offrir d'aides directes aux entreprises⁶⁶⁰.

Dans ce contexte, les missions économiques que se fixent les élus et les agents de la communauté urbaine concernent avant tout la mise en place d'une « *gouvernance économique métropolitaine* ». Nous avons vu, en effet, que les

⁶⁵⁷ Voir le texte de la loi n°92-125 (<http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MCEBB.htm>).

⁶⁵⁸ Cf. GAUDIN, *L'action publique. Sociologie et politique*, op. cit., p.35. L'expression « *développement local* » fait référence, de manière très générale, à l'ensemble des interventions d'aménagement urbain mises en place à partir des années 1970. Sur le « *développement économique* » local et ses définitions, cf. LE GALÈS, *Politique urbaine et développement local, Une comparaison franco-britannique*, op. cit., p.49 : le « *développement économique* » local recouvre la planification urbaine, l'aide aux entreprises, la promotion et la communication, l'emploi et la formation et le rôle de catalyseur du « *développement économique* ». Cet auteur note également que la montée en puissance de ce thème est un fait marquant pour les collectivités locales depuis les années 1970.

⁶⁵⁹ Ainsi les communautés urbaines ne sont-elles pas autorisées à fournir d'aides directes aux entreprises (cf. PERRIN, *La coopération intercommunale*, op. cit.). Elles se focalisent donc uniquement sur certaines des actions de « *développement économique* » local pointées par Patrick LE GALÈS (cf. LE GALÈS, *ibid.*). Identifier progressivement ces actions concrètes est l'un des objectifs de ce travail.

⁶⁶⁰ Il est à noter que cette faiblesse des interventions directes des autorités locales en faveur du « *développement économique* » est une caractéristique française (cf. LE GALÈS, *Politique urbaine et développement local, Une comparaison franco-britannique*, op. cit., pp.88/89).

acteurs lyonnais lient progressivement les objectifs de rayonnement international et de « *développement économique* » au point de les fondre. La « *gouvernance* », considérée comme un facteur permettant d'accroître le rayonnement international de Lyon, devient ainsi non seulement un moyen d'action mais aussi le principal objectif de l'action économique de la communauté urbaine. La « *gouvernance* » doit être construite puis affichée. À ce titre, les moyens financiers consacrés à la communication autour de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' sont très importants⁶⁶¹. Les deux principaux dispositifs étudiés se caractérisent ainsi en premier lieu par leur dimension discursive prédominante : dire ce que l'on fait devient aussi important, voire plus important, que de le faire⁶⁶².

L'orientation générale affichée : une bataille pour l'emploi ?

L'emploi est certes l'objectif général affiché des politiques économiques intercommunales. L'objectif officiel de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' est ainsi l'augmentation du nombre d'emplois locaux. Dans la citation suivante, la mise en perspective historique à laquelle procède un acteur local, souligne précisément l'importance progressivement prise par la thématique de l'emploi dans les années qui précèdent la mise en place de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' :

« [Un responsable de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' au sein de l'agence d'urbanisme] : *Je ferai un peu d'histoire, car ce n'est pas la première fois, dans l'agglomération lyonnaise, que l'on réfléchit ensemble. Commençons, il y a dix ans. Lyon 2010, un projet pour une métropole européenne'. Ce document affirmait une double ambition : une métropole européenne [et] une métropole où il fait bon vivre. On essayait de cumuler les deux. Cette ambition s'appuyait sur des points forts : l'attractivité, l'ouverture et l'équilibre. Deuxième étape, le Schéma Directeur, en 1990, ou plutôt, pour faire court, celui de 1992. On retrouve les mêmes ambitions, mais apparaissent deux notions nouvelles : la solidarité et l'environnement. Les conséquences furent la mise en place de contrats sectoriels sur la ville, l'habitat, le commerce, l'écologie urbaine. 1992 : la communauté urbaine prend la compétence économique. 1992 : la région Rhône-Alpes publie un Schéma 'Rhône-Alpes Demain', en réinventant la notion de proximité. Ses ambitions marient le développement et*

⁶⁶¹ Sur la répartition et l'importance relative du budget de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' par rapport à ceux des autres politiques de la DAEI et des autres politiques de la communauté urbaine, voir Chapitre IV.

⁶⁶² Sur l'importance du discursif aussi bien dans la vie politique que dans l'action publique, cf. Murray EDELMAN, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil, coll. "La couleur des idées", 1991 (1ère édition américaine : 1964, University of Illinois Press).

l'équilibre. Mais cela s'accompagne d'une volonté d'enracinement, de l'affirmation du principe de subsidiarité entre les différents niveaux de territorialisation. Lyon profite peu de la mise en place des contrats globaux de développement, mais peut-être que cette agglomération est trop importante pour bénéficier d'une telle procédure ? 1994 : Charte d'objectifs RUL 2010, il s'agit de donner à Lyon, seconde métropole française, une ambition. Le point fort de ce document est la volonté de coopération entre les acteurs. Parmi les conséquences de cette Charte, on peut signaler la mise en place du Schéma de cohérence logistique. 1995-1996 : Plan de mandat. Ce document, s'il est dans la continuité des précédents, affirme aussi son intention de placer Lyon parmi les première métropoles internationales d'Europe et de développer la création de richesses et d'emplois. Les points forts sont : le développement, le rayonnement, la solidarité et l'écoute des acteurs. Les conséquences en sont, pour ce qui nous intéresse, la mise en place d'actions pour une politique de filières, un travail sur les conditions d'accueil des entreprises, etc. Si l'on porte un regard rétrospectif sur ces 10 ans, on retrouve des permanences : ouverture, attractivité, équilibre. Des inflexions apparaissent bien sûr : la solidarité, l'emploi (on ne parle plus aujourd'hui de création de richesses sans parler de création d'emplois) et l'environnement. Ces notions en appellent à une volonté de développement durable »⁶⁶³.

Néanmoins, les actions de la DAEI se caractérisent par une manière bien spécifique d'appréhender cet objectif général. Ce dernier est considéré, par les élus et les agents de la communauté urbaine de Lyon qui mettent en place les politiques économiques communautaires, comme un objectif transversal. La transversalité de cet objectif général finit alors par le faire passer au second rang, comme le suggère la citation suivante :

*« [Un dirigeant de France Telecom] : [...] je rappelle qu'il s'agit bien d'imaginer comment développer Lyon. Le développement de Lyon comprend deux choses importantes : * assurer la pérennité, la durabilité du travail de consolidation des entreprises et des filières qui sont actuellement en place * innover et donc faire de la croissance, soit par une croissance externe soit par cooptation d'entreprises nouvelles, de services nouveaux. [...] L'un de nos objectifs est de garder l'emploi. Cela ne veut pas dire forcément, qu'il faut s'intéresser à l'entreprise qui a des difficultés ou qui meurt pour telle ou telle raison. À mon sens, il vaut mieux s'intéresser à l'entreprise qui va à peu près bien et qui, subitement, a envie d'aller à Bourg-en-bresse ou à l'Isle-d'Abeau parce que la taxe professionnelle est moins chère, ou qu'il y a moins d'embouteillages ou que le stationnement est plus facile. C'est ce genre de critères là que l'on doit aborder. Autre piste : il existe un schéma directeur à Lyon. Mais on n'y a pas traité le plan de stationnement des livreurs qui viennent chez les entreprises et les petits commerces qu'il y a dans Lyon... tant qu'on a pas résolu cela, ça devient une entrave au commerce, à certains boutiquiers, ou à certaines entreprises au cœur de la ville. Si le schéma directeur de la ville de Lyon prenait en compte de quoi stationner pour les livreurs, ce serait un plus »⁶⁶⁴.*

⁶⁶³ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : Schéma de Développement Économique, « Compte rendu de la réunion du SDE du 3 novembre 1997 », pp.8/9.

⁶⁶⁴ Ibid., pp.29/30.

Cet objectif officiellement central (l'emploi), n'est d'ailleurs pas une compétence officielle de la communauté urbaine. Il n'est ainsi pas mentionné explicitement dans l'énoncé général des missions que se fixe la DAEI.

« La Direction des affaires économiques et internationales [...] a quatre grandes missions :

- attirer et implanter des activités économiques ;
- soutenir les filières en évolution en étant présente et en soutenant les groupements industriels et en anticipant au mieux les besoins des entreprises ;
- valoriser la recherche et l'enseignement supérieur par la mise en œuvre d'un plan technopole et par l'instauration d'un partenariat en fonction des spécificités du territoire ;
- coordonner l'action de développement local sur le territoire par une politique de proximité »⁶⁶⁵

Les acteurs investis dans les politiques que nous étudions entendent, plus précisément, opérer certaines transformations des outils de l'action économique intercommunale. Ils considèrent en effet l'outil foncier comme de moins en moins efficace. La citation suivante est une synthèse des arguments des premiers partenaires de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' réunis en groupe de travail sur cette question.

« Synthèse : [...] Politique foncière traditionnelle fondée sur : * La création de sites d'accueil qui polarisent des activités (i.e. Portes des Alpes) * Les réserves foncières * Le 'relookage' des ZAC. Les intervenants sont tombés d'accord pour affirmer que cette politique ne pouvait plus constituer un objectif prioritaire de la collectivité. Les arguments sont les suivants : * La collectivité n'a plus les moyens de multiplier les grands aménagements de zones d'activités. La politique foncière devient ainsi illusoire. Au lieu de parler foncier, raisonner fonctionnalité et grandes infrastructures (i.e. aéroport), car ce sont elles qui font choisir Lyon plutôt que Milan. * Trouver des modes d'aménagement plus légers financièrement pour la collectivité. Inutile de vouloir pressurer les entreprises existantes en vue d'aménager en faveur d'autres entreprises. Si les charges augmentent, les entreprises iront s'installer ailleurs. Bien raisonner en termes d'imposition modérée. Tant d'activités sont délocalisables ! * Pour créer des zones d'activité : laisser faire le marché. La collectivité doit simplement initier une attractivité. Exemple : autour de Satolas (puisque les alentours de Roissy sont pleins). La collectivité doit se mettre en phase avec la logique de rentabilité des investisseurs. * Aujourd'hui, le foncier ne coûte plus très cher, donc l'enjeu se réduit. * Importance de la fiscalité plus que du foncier dans le choix d'une implantation. * La collectivité doit simplement se limiter à garder des réserves foncières autour des sites pouvant s'avérer stratégiques. * Se donner pour objectif de relouer les ZAC vieillissantes ne peut pas constituer un des grands objectifs (même si cela aussi doit être fait) d'avenir, car les grands enjeux ne sont plus là. * Au lieu de tout fonder sur le foncier : faire que la population soit au meilleur niveau. [...] »⁶⁶⁶.

⁶⁶⁵ <http://www.grandlyon.com>.

⁶⁶⁶ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : Schéma de Développement Économique, « Compte rendu de la réunion du SDE du 3 novembre 1997 », pp.56/57/58/71.

À Lyon, on constate ainsi que : « la visée spatialiste –accompagner le développement économique par l'aménagement de l'espace– tend à céder le pas sur une visée stratégique : situer la ville par rapport à son environnement et développer ses avantages comparatifs »⁶⁶⁷. Le marketing territorial devrait ainsi remplacer l'outil foncier, comme le suggère la citation suivante :

« [Le vice-président développement économique de la communauté urbaine] : Un certain nombre de participants au déjeuner ont souligné l'importance du 'marketing territorial'. Cette notion s'appuie avant tout sur l'existence, la connaissance de ce que nous pouvons appeler les 'facteurs de différenciation d'un territoire par rapport à un autre'. Ces facteurs de différenciation reposent à la fois sur les infrastructures culturelles, sur les moyens en formation, sur les moyens en éducation... et toutes ces données, ainsi que leur notoriété, évitent que les choix des industriels et du monde économique, se fassent exclusivement sur le prix d'un terrain ou sur le type de bail à construction, ou le type de bail à aménagement. Je m'associe donc complètement à ceux pour qui la notion de 'marketing territorial' doit être au centre de nos préoccupations »⁶⁶⁸.

Les acteurs mobilisés dans le cadre des dispositifs étudiés rappellent en outre fréquemment aux élus et aux agents de la communauté urbaine que, si leur compétence économique est encadrée par les lois de décentralisation, ils disposent tout de même de moyens pour mener une politique économique ambitieuse, notamment articulée autour de la baisse de la fiscalité dans le cas de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et de la capacité à mobiliser directement des fonds privés dans le cas du 'Pack'⁶⁶⁹. La synthèse suivante d'une réunion de travail de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' souligne le poids accordé par les partenaires de ce dispositif à l'outil fiscal de « développement économique » :

« Synthèse : [Premièrement,] la fiscalité comme moyen du développement économique : * La baisse de la fiscalité est considérée comme un préalable. Elle créerait un climat de confiance et stimulerait l'initiative. [...] Cette baisse ne peut s'effectuer sans une réduction des dépenses de la collectivité, ce qui suppose des modifications structurelles. * La réduction globale des charges est mieux perçue que l'instauration d'avantages par secteur, lesquels avantages profitent toujours aux mêmes (= les grandes entreprises). * Le calcul de la Taxe

⁶⁶⁷ Cette transformation a été constatée par Gilles PINSON dans d'autres villes françaises (Marseille et Nantes), italiennes (Venise et Turin) et anglaises (Manchester), cf. PINSON, "Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes", *op. cit.*, p.621.

⁶⁶⁸ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : Schéma de Développement Économique, « Compte rendu de la réunion du SDE du 3 novembre 1997 », p.6.

⁶⁶⁹ Voir Partie II.

*Professionnelle a été jugé aberrant : il convient de le fonder sur la valeur ajoutée⁶⁷⁰. Une mutualisation pourrait être envisagée à l'échelle des régions, le cadre des collectivités locales se révélant inadapté. Dans cette hypothèse, il revient aux collectivités d'assurer une redistribution équitable entre elles. * À la question de savoir si une Taxe Professionnelle réduite constituait un motif déterminant d'implantation, un débat s'est ouvert entre les grandes entreprises (RVI) pour qui il s'agit d'un critère réel de choix et des entreprises plus petites pour qui, finalement, il ne s'agit que d'un motif parmi d'autres »⁶⁷¹.*

Cette baisse de la fiscalité est malgré tout considérée comme devant être associée à des investissements de la « collectivité » en faveur de l'amélioration du cadre de vie⁶⁷² :

*« [Deuxièmement,] le cadre de vie comme moyen du développement économique : * Dans bien des cas, le cadre de vie est tenu pour au moins aussi important, voire plus, que des considérations fiscales. Ainsi, le fait de s'implanter à la campagne s'explique par un souci de bénéficier d'écoles correctes, d'une circulation aisée etc., le tout permettant un équilibre entre la vie privée et la vie professionnelle. [...] * Pour attirer les entreprises, il convient donc de ne pas systématiquement chercher à les implanter en centre ville. En effet, la présence de certaines entreprises est perçue comme désagréable et on préférera spontanément s'installer à la campagne. Le développement d'une agglomération passe plutôt par la mise en périphérie des entreprises pouvant engendrer des nuisances, par l'embellissement des villes et de leurs centres [...], par l'augmentation de la qualité de la vie [...]. C'est en bâtissant la ville pour l'homme, et non l'inverse, que les entreprises auront envie de s'approcher. Il semble que cette argumentation soit plus pertinente pour les grandes entreprises. Il a été considéré que le cadre de vie est une des compétences de la collectivité. * Au lieu de multiplier les structures servant d'interface entre l'entreprise et ses partenaires, la collectivité doit revenir à ses missions fondamentales : équipements collectifs, entretien des espaces publics et sécurité. Les participants sont tombés d'accord pour dire que ce n'est pas à l'entreprise d'assurer la sécurité (pillages de stocks...). 3/ Retrouver des espaces de liberté : * Placer la population dans une atmosphère favorable à l'initiative. Défendre la liberté d'entreprise. * Associer le personnel pour le motiver. * Simplifier la réglementation (environnement, emploi, circulation) de manière à la rendre opérationnelle (éviter les imbroglios). Réaffirmer un principe de subsidiarité peut être un bon moyen d'assouplir la réglementation (sans verser dans le 'Far-West') »⁶⁷³.*

⁶⁷⁰ Cette synthèse d'une réunion de travail de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' date de 1997, c'est-à-dire avant la loi Chevènement (1999) qui modifie précisément le mode de calcul de la TPU (voir *Supra*).

⁶⁷¹ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique*, « Compte rendu de la réunion du SDE du 19 novembre 1997 », pp.107/108

⁶⁷² Nous verrons que cette importance accordée au cadre de vie est en adéquation avec une évolution des besoins des entreprises les plus visées par les politiques économiques de la communauté urbaine de Lyon, à savoir les entreprises à main d'œuvre qualifiée, voire hautement qualifiée, dont le principal soucis (aux yeux des acteurs mobilisés dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack') est de fidéliser leurs cadres (c'est-à-dire des travailleurs qui n'ont pas spécialement besoin de logements mais plutôt d'écoles et d'équipements de loisirs ainsi que d'équipements culturels). Voir Partie II.

⁶⁷³ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique*, « Compte rendu de la réunion du SDE du 19 novembre 1997 », pp.107/108.

Ces outils de « *développement économique* » devraient permettre d'appliquer le programme économique général de la communauté urbaine orienté vers l'emploi. Mais ils doivent aussi permettre d'atteindre des objectifs moins officiels, moins affichés, voire moins explicites dans les documents officiels, qui ressortent néanmoins nettement au cours des réunions de travail en petits comités entre partenaires de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' ou du 'Pack', voire parfois en entretiens.

Une série d'objectifs plus précis bien que moins explicites

Les interventions de la DAEI se caractérisent ainsi également par une volonté très forte de rationaliser les dépenses publiques. La mise en place de l'ensemble des dispositifs que nous étudions est pensée comme un moyen de rationaliser ces dernières :

« Chercher à rationaliser les investissements publics, tel est l'un des objectifs du SDE [...]. Par rationalisation, j'entends ici une mise en ordre qui s'efforce de donner du sens, de l'efficacité, un caractère opérationnel et surtout imaginatif aux décisions de la collectivité. Lorsque sur le seul territoire de la communauté urbaine, on peut estimer à quelques 5 milliards de francs par an d'investissements publics ou parapublics qui se réalisent, n'est-ce pas une nécessité ? »⁶⁷⁴.

Cette rationalisation des dépenses publiques se ferait en évitant les doublons, les différents acteurs intervenants dans le domaine économique se rencontrant et se répartissant des domaines spécifiques d'intervention, mais aussi en intégrant des logiques de marché ou de gestion privée⁶⁷⁵.

« La dynamique économique passe par l'esprit d'entreprise. Nous devons tous avoir l'esprit d'entreprise »⁶⁷⁶.

Deux objectifs centraux apparaissent finalement transversaux aux dispositifs étudiés : rationaliser les dépenses publiques et limiter l'envergure des interventions publiques.

« [Le vice-président développement économique de la communauté urbaine] : [...] Je crois qu'il faut faire preuve de beaucoup d'humilité face [au sujet des objectifs de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise] et le problème n'est pas d'être élu ou de ne pas être

⁶⁷⁴ La Lettre du SDE, n°1, septembre 1998.

⁶⁷⁵ Voir Partie II.

⁶⁷⁶ Entretiens avec l'enquêté n°2 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, chargé de mission « *Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise* » depuis 2004.

élu. Je crois qu'un Schéma de Développement Économique, vu du côté de l'élu – c'est ma vision des choses – consiste à valoriser ou plutôt à dire comment valoriser les investissements qui ont été faits par une collectivité publique sur un territoire déterminé, que ce soit des investissements au niveau des terrains, ou au niveau de l'éducation, de la voirie, de l'aménagement, de l'assainissement... C'est le minimum qui peut être demandé à un élu : 'Vous avez fait des investissements publics lourds qui grèvent le budget des collectivités locales, et qui ont donc une interférence sur nos comptes d'exploitation et nos bilans au niveau des entreprises. Comment ces investissements publics peuvent-ils être valorisés pour les entreprises que nous sommes ?' »⁶⁷⁷.

La politique économique intercommunale se veut dès lors différente de celle de l'État-providence et, surtout, de celle de la Région.

« Les régions sont nées, se sont développées avec un mode de faire qui a été une reproduction en plus modeste des politiques d'État, des politiques keynésiennes, en disant : 'Je vais abonder avec de l'argent public telle opération, je vais défiscaliser, etc.'. Et donc c'était ni plus, ni moins qu'une reproduction des politiques publiques [de l'État]. Et si vous allez interroger un Préfet, par définition, il va vous sortir la même chose. L'action économique, c'est les DRIRE ou les DRRT, pour le mieux, qui n'est que la vision de la distribution d'un peu d'argent public sur quelques lignes budgétaires : les entreprises en difficulté, les entreprises exportatrices machin truc, etc., etc. Donc c'est une vision hyper restrictive de ce qu'est le développement éco'. Donc les régions, pour l'essentiel, [...] ont reconduit ce système-là, ce qui fait qu'elles sont passées complètement à côté de ce qu'étaient les enjeux du développement éco' et de la prise en compte des tissus, des tissus économiques. Et aujourd'hui, ce qui est une des difficultés objectives du développement éco par les régions, c'est justement : 'Comment je renouvelle ma boîte à outils ?', parce qu'aujourd'hui elles n'ont pas le foncier et elles n'ont pas l'immobilier... »⁶⁷⁸.

Pour mettre en place des politiques économiques distinctes de celles de l'État et de la Région, les élus et les agents communautaires se proposent d'être « proches du terrain et des acteurs »⁶⁷⁹, et de développer des méthodes qu'ils présentent comme « profondément novatrices car fondées sur la construction d'objectifs définis par les acteurs eux-mêmes »⁶⁸⁰. Le moyen que les élus et les agents proposent pour développer une action économique « efficace », la « gouvernance », devient ainsi le premier objectif des dispositifs que nous

⁶⁷⁷ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique*, « Compte rendu de la réunion du SDE du 3 novembre 1997 », pp.16/17.

⁶⁷⁸ Entretien avec l'enquêté n°8 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, directeur de service depuis 1998.

⁶⁷⁹ Entretiens avec l'enquêté n°19 : un élu membre de l'UDF, vice-président de la communauté urbaine de Lyon de 1977 à 2001 notamment en charge de la stratégie d'agglomération (initiateur de 'Lyon, Métropole Innovante').

⁶⁸⁰ Entretiens avec l'enquêté n°1 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, chargé de mission « Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise » de 2001 à 2004.

études⁶⁸¹. Cet objectif premier vise à recomposer l'action publique locale en transformant les interactions entre acteurs locaux⁶⁸². Il s'agit d'un objectif réticulaire⁶⁸³. Il va de paire, tout d'abord, avec un objectif de communication en externe :

« Notre force dans la compétition européenne, c'est l'affichage d'une ambition commune et la lisibilité des responsabilités de chacun »⁶⁸⁴.

Il va également de paire avec un objectif de communication en interne. Ainsi les rencontres entre partenaires de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' sont-elles fortement médiatisées.

Néanmoins, 'Lyon, Métropole Innovante' et 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' puis le 'Lyon' et le 'Pack' sont tous des dispositifs de « *gouvernance économique métropolitaine* » lancés par la communauté urbaine entre 1997 et 2001. En outre, les élus et les agents de cette institution publique entendent, par le biais de ces dispositifs, mener des actions traditionnellement prises en partie en charge par les chambres consulaires et les instances patronales (voire, plus ponctuellement, par l'État).

L'affirmation d'un « *pouvoir d'agglomération* »⁶⁸⁵ semble dès lors avant tout passer par la refonte des relations entre sphère publique et milieux économiques locaux. Apparaît ainsi une ambiguïté : la communauté urbaine tente de mettre en place un système de « *gouvernance* » horizontal, sans relations hiérarchiques entre les partenaires, mais ses élus et ses agents revendiquent aussi « *piloter* » ce système de « *gouvernance* ».

⁶⁸¹ Il y aurait ainsi confusion des moyens et des objectifs de l'action publique mise en œuvre (cf. ROBERT, *La fabrique de l'action publique communautaire. Le programme PHARE (1989-1998), enjeux et usages d'une politique européenne incertaine*, Thèse). Cette confusion se confirme lors de la mise en œuvre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' (voir Partie II).

⁶⁸² Cf. PINSON, "Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes", *op. cit.*, pp. 641/642.

⁶⁸³ Cf. *Ibid.*, p.638.

⁶⁸⁴ ACU archives non-classées de la DAEI, carton intitulé : GLEE, *Les réunions des pilotes*, « Séminaire des pilotes du 30 mars 2004 ».

⁶⁸⁵ Document présenté dans l'introduction générale de ce travail : « *Les évolutions des modes et des pouvoirs de la communauté urbaine de Lyon* », Schéma produit par la direction générale de la communauté urbaine (document interne), 1995, voir le volume d'annexes de ce travail.

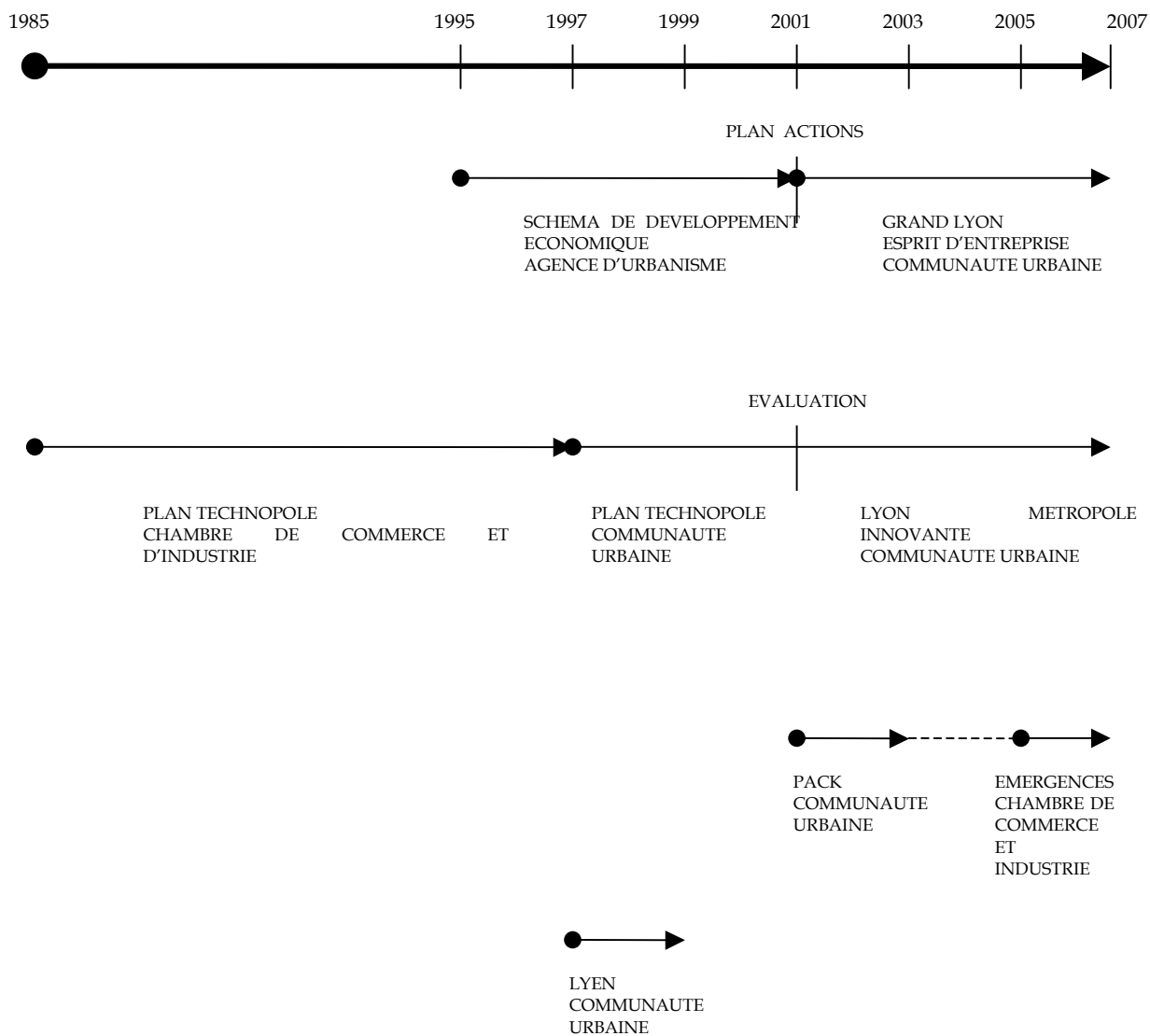
« Globalement, le pilotage de cette affaire-là, il est ici, à la DAEI, au Grand Lyon. Donc, 5 partenaires évidemment impliqués dans la démarche : Chambre de métiers, Chambre de commerce, et les deux syndicats professionnels : CGPME et GIL Medef. Mais il est très clair qu'aujourd'hui, c'est le Grand Lyon qui pilote, qui anime, qui coordonne et qui, on va dire, lance les impulsions sur le territoire »⁶⁸⁶.

Un vocable faisant référence à l'horizontalité, au décloisonnement, parfois même au manque d'efficacité de l'administration, *etc.*, est, paradoxalement, utilisé pour instaurer une emprise institutionnelle intercommunale plus grande. La transition du gouvernement des villes vers une « *gouvernance métropolitaine* » est, certes, très fortement affichée à Lyon mais, non sans ambiguïtés, dans l'optique d'asseoir la reconnaissance de l'action intercommunale par les autres acteurs locaux.

La chronologie ci-dessous permet de repérer les dates de lancement de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', de 'Lyon, Métropole Innovante', du 'Pack' et du 'Lyen'. Elle souligne aussi que ces dispositifs sont bien tous portés par une communauté urbaine qui prend parfois en charge le pilotage d'actions lancées par d'autres institutions (notamment l'agence d'urbanisme et la CCIL). Elle montre enfin que certains de ces dispositifs de « *gouvernance économique métropolitaine* » ne sont mis en œuvre par la communauté urbaine que sur une très courte période. En d'autres termes, un même impératif métropolitain connaît des traductions concrètes distinctes. Les dispositifs que nous étudions ont des durées de vie plus ou moins longues. En outre, certains d'entre eux changent de nom et sont successivement portés par des institutions locales différentes. Quelles sont dès lors les interactions entre ces traductions différentes d'un même impératif métropolitain (complémentarité, concurrence...), c'est-à-dire entre 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack', mais aussi entre 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et 'Lyon, Métropole Innovante', voire entre le 'Lyen' et le 'Pack' (même si ces deux dispositifs se succèdent dans le temps) ?

⁶⁸⁶ Entretien avec l'enquêté n°2 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, chargé de mission « *Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise* » depuis 2004.

CHRONOLOGIE DES DISPOSITIFS ETUDIES



Conclusion du chapitre II :

Les chefs d'entreprise lyonnais et leurs représentants sont les premiers à mettre en place des outils, tels que l'Aderly, leur permettant de coopérer avec des institutions publiques ou, plus précisément, leur permettant d'obtenir des financements publics pour mettre en œuvre leurs projets en faveur du « *développement économique* » local. Ce sont, néanmoins, les élus et les agents de la communauté urbaine qui labellisent ces coopérations entre acteurs dits publics et privés en recourant au terme « *gouvernance* ». Ils recentrent parallèlement ces coopérations autour de la communauté urbaine de Lyon en lançant 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack'. L'institutionnalisation d'une nouvelle catégorie d'action publique de la communauté urbaine, le « *développement économique* », s'accompagne ainsi d'une focalisation des coopérations entre acteurs locaux dits publics et privés sur une communauté urbaine qui entend les animer. Les différents types d'experts mobilisés lors de la définition de cette catégorie d'action intercommunale pèsent sur le choix alors opéré par les élus et les agents de la communauté urbaine de revendiquer ce rôle d'animateur de configurations d'acteurs locaux divers mobilisés au service du « *développement économique* » local. Les premières données concernant l'économie locale fournies par des technocrates experts de l'agence d'urbanisme conduisent les élus et les agents communautaires à remettre en cause les modes d'action économique étatiques. Parallèlement, les experts académiques mobilisés par ces élus et ces agents les incitent à accroître le « *développement économique* » local de Lyon grâce à un rayonnement international notamment fondé sur la mise en place puis l'affichage de coopérations étroites entre acteurs locaux publics et privés. Un troisième type d'experts émerge enfin : les experts expérimentés, ou les chefs d'entreprise locaux invités à identifier les besoins de l'agglomération lyonnaise en fonction des besoins de leurs entreprises.

'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack' ont finalement tous deux été conçus de manière à permettre à la communauté urbaine d'être à l'écoute des « *principaux acteurs économiques métropolitains* » et de mener (en collaboration étroite avec ces derniers) des actions assurant l'acquisition, par

Lyon, de « *fonctions métropolitaines* », de manière à assurer le maintien de l'emploi dans cette agglomération tout en rationalisant les dépenses publiques locales. Ces dispositifs doivent ainsi faire de la communauté urbaine un acteur incontournable du « *développement économique* » local, voire de l'action publique urbaine en général. Le « *développement économique* » est en effet, désormais, l'enjeu prioritaire inscrit sur l'agenda politique local, autour duquel les autres problèmes et enjeux locaux viennent s'articuler, se décliner.

En fin de compte, le sentiment de crise de l'économie locale et la remise en cause des interventions de l'État qu'il entraîne, ainsi que la situation de concurrence entre acteurs locaux en termes de capacités d'expertise et de financement que nous avons soulignés dans le premier chapitre, sont des éléments de contexte importants qui nous permettent de montrer, à l'issue de ce deuxième chapitre, que la mise à l'agenda politique local de la « *gouvernance* » et le lancement de dispositifs plus précisément dits de « *gouvernance économique métropolitaine* », sont avant tout des tentatives de transformation des configurations d'acteurs mises en place dans le cadre de ces dispositifs. Ces dispositifs visent, en effet, à faciliter l'emprise de la communauté urbaine sur un domaine d'action particulier, le « *développement économique* », censé ensuite faciliter l'emprise de la communauté urbaine sur l'ensemble des politiques locales que ses élus et ses agents entendent prendre en charge⁶⁸⁷. Par le biais des dispositifs étudiés, élus et agents de la communauté urbaine visent la reconnaissance d'un « *pouvoir d'agglomération* » placé entre les mains de cette institution. Ils se réfèrent pour cela au terme « *métropole* » également employé par les chefs d'entreprise locaux et leurs représentants qui participent à faire émerger la thématique du rayonnement international à Lyon. Ces derniers croient, eux aussi, au rôle moteur que peut jouer l'existence d'une « *métropole* »

⁶⁸⁷ Les dispositifs étudiés ne sont naturellement pas les seuls à avoir une fonction légitimatrice. La construction de grands équipements, tels que de nouvelles lignes de Tramway ou encore l'aménagement des Berges du Rhône, doivent aussi permettre de légitimer les interventions de la communauté urbaine et, donc, de ses élus et de ses agents. Néanmoins, la fonction légitimatrice des dispositifs ici étudiés ne doit pas uniquement servir aux élus et aux agents directement impliqués dans sa mise en œuvre, mais à l'ensemble des acteurs invités à y prendre part. ceux-ci se trouvent d'ailleurs systématiquement présentés dans les documents de communication visant à présenter l'agglomération lyonnaise.

au sens démographique, économique et politique, pour le « *développement économique* » local.

Les chefs d'entreprise locaux et leurs représentants, lorsqu'ils appellent de leurs vœux la « *métropolisation* », ne se réfèrent néanmoins pas automatiquement au territoire de la communauté urbaine⁶⁸⁸ qu'ils considèrent le plus souvent comme une simple institution publique supplémentaire participant, à leurs yeux, au manque de clarté institutionnelle français et à l'augmentation des dépenses publiques. À défaut de pouvoir s'appuyer sur une « *identité territoriale* »⁶⁸⁹ forte, élus et agents de la communauté urbaine tentent de présenter la « *métropolisation* » qu'ils proposent de développer comme une « *métropolisation* » sectorielle et fonctionnelle : ils tentent de faire exister un territoire en indiquant que leur institution va intervenir en faveur du « *développement économique* », sur la base d'actions collectives⁶⁹⁰. La « *métropole* », en termes de régulation publique de l'agglomération existerait avant tout *via* la communauté urbaine : *via* son secteur d'action prioritaire, le « *développement économique* », et *via* sa fonction d'animation de configurations d'acteurs locaux divers. Les membres de cette structure jouent en quelque sorte la carte de la légitimité d'une organisation transversale communautaire susceptible d'agrèger des acteurs divers. Élus et agents de la communauté urbaine de Lyon affirment, dès lors, mettre en œuvre des politiques économiques grâce à un moyen d'action qui doit assurer l'ouverture des processus de décision et d'action publique, la « *gouvernance* ». Ils entendent, en outre, mettre en scène ce moyen d'action au fur et à mesure de la mise en place des politiques économiques.

La « *gouvernance* » est pourtant loin d'être un simple moyen permettant de rendre l'action publique intercommunale possible. Elle devient même rapidement l'objectif prioritaire de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du

⁶⁸⁸ Voir Partie II.

⁶⁸⁹ Cf. BOURDIEU, "L'identité et la représentation. Éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région", *op. cit.*). Nous avons vu que les élus et les agents de la communauté urbaine ne renoncent pas pour autant à l'idée de précisément faire émerger une telle « *identité territoriale* » à l'échelle de l'agglomération.

⁶⁹⁰ Cf. QUERMONNE, "Vers un régionalisme 'fonctionnel' ?", *op. cit.*

'Pack'. En outre, elle véhicule avec elle une série d'objectifs. Grâce à la référence au vocable « *gouvernance* », cette série d'objectifs demeure le plus souvent peu explicite. Elle fait, malgré tout, de la « *gouvernance* » de la communauté urbaine non seulement une réforme des modes de régulation de l'action publique urbaine mais aussi une réforme du contenu des politiques urbaines, notamment en termes d'articulation et de hiérarchisation des objectifs poursuivis par ces dernières. Non seulement le « *développement économique* » est désormais prioritaire, mais on observe également une dilution d'un objectif pourtant transversal, l'accroissement du nombre d'emplois locaux, ainsi qu'une volonté très puissante de contrôler les dépenses publiques.

Reste que l'impératif métropolitain, qui incite les acteurs locaux à se mobiliser et à coopérer, est traduit en différents dispositifs d'action concrets. Nous allons voir que 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' (et 'Lyon, Métropole Innovante') ainsi que le 'Pack' et le 'Lyon' ne s'appuient pas sur les mêmes configurations, ni sur les mêmes manières d'agir, ni sur les mêmes territoires de référence. Une série d'interrogations demeurent ainsi : quelles sont les différences entre ces dispositifs ? Comment évoluent-ils entre 1997 et 2001 : quels acteurs réunissent-ils, quels sont ceux qui s'engagent réellement, quelles sont leurs dispositions, positions et prises de positions ? Et, finalement, qui profite de ces tentatives de transformation des registres de légitimation des acteurs de l'action publique locale ?

Conclusion de la partie I :

Au terme de cette première partie, nous pouvons affirmer que les discours faisant référence à la thématique de la « *gouvernance économique métropolitaine* » sont désormais nombreux à Lyon. Ces discours y sont également traduits en dispositifs d'action concrets intercommunaux dont l'objectif est d'incarner ce projet de réforme de l'action publique urbaine.

Partir des discours sur la « *gouvernance économique métropolitaine* » nous a permis de souligner que si ces derniers sont fréquents depuis la fin des années 1990, leurs usages ne se sont pas pour autant banalisés. En outre, les recours à cette thématique sont avant tout opérés par des acteurs institutionnels, à savoir les élus et les agents de la communauté urbaine et, dans un second temps ainsi que dans une moindre mesure, les membres des instances patronales locales. Les dispositifs dits de « *gouvernance économique métropolitaine* » visent quoiqu'il en soit, aux yeux de l'ensemble des acteurs qui les portent, à souligner et à incarner une évolution du « *politique* », à savoir une transformation des modes de régulation de l'action publique urbaine. La « *gouvernance économique métropolitaine* » offre à ces acteurs locaux une grille de lecture du contexte contemporain de mise en œuvre de l'action publique urbaine. Mais la « *gouvernance économique métropolitaine* » est aussi traduite en dispositifs dont la dimension discursive est de première importance et dont les attendus performatifs sont nombreux. Elle représente ainsi une opportunité de transformation des modes de régulation de l'action publique urbaine. Il s'agit bien là d'un projet de réforme. Les dispositifs de « *gouvernance économique métropolitaine* » visent finalement à amorcer des transformations des modes d'action publique locaux plus qu'ils n'en rendent compte.

Plusieurs facteurs peuvent alors expliquer l'absence d'emploi du terme réforme, par les acteurs eux-mêmes, pour qualifier les dispositifs que nous

études. Tout d'abord, affirmer que la « *gouvernance économique métropolitaine* » est une adaptation nécessaire face à des transformations ayant déjà eu lieu est une manière de naturaliser ce projet et, ainsi, d'éviter qu'il ne soit débattu, voire remis en cause. En outre, le terme réforme est traditionnellement employé en référence aux volontés de transformations de l'État dont la communauté urbaine de Lyon cherche précisément à se distinguer pour se rapprocher des entreprises locales au sein desquelles ce terme n'est pas employé. On parle en effet fréquemment, en ce qui concerne les entreprises, de « *politiques d'innovation* » plutôt que de « *politiques de réforme* ». Les acteurs lyonnais semblent ainsi préférer souligner le caractère « *innovant* » de leurs pratiques⁶⁹¹. On retrouve ainsi implicitement, au fondement du choix du vocabulaire utilisé par les acteurs que nous avons rencontrés, une tendance à s'afficher plus pragmatique qu'idéologue⁶⁹². Employer le terme réforme pour qualifier les dispositifs que nous étudions est ainsi une manière de souligner qu'une réforme ne s'observe pas toujours là où elle est clamée, ni là où on l'attend. Employer ce terme ne signifie pas pour autant présupposer que les dispositifs étudiés sont efficaces, c'est-à-dire que les réformes souhaitées sont effectives.

La « *gouvernance* » est, en outre, un élément central de la définition de l'action de « *développement économique* » de la communauté urbaine de Lyon. Sur notre terrain, la « *gouvernance* » est ainsi avant tout « *gouvernance économique métropolitaine* ». Certes, le fait de travailler sur des dispositifs d'action économique portés par la communauté urbaine de Lyon pourrait faire de cet élément de conclusion, une remarque tautologique avant tout lié à la délimitation de notre objet de recherche. Mais la « *gouvernance* » que les acteurs locaux identifiés visent à mettre en œuvre, concerne avant tout le domaine économique et se trouve être portée par la communauté urbaine de Lyon⁶⁹³.

⁶⁹¹ Il est alors à noter qu'une innovation est une invention ou une adaptation qui connaît des applications concrètes (par opposition aux pures découvertes, cf. *Le Petit Robert*, 2003).

⁶⁹² Tendance que nous avons déjà évoquée en ce qui concerne le maire actuel de Lyon et sur laquelle nous reviendrons, voir Partie II.

⁶⁹³ Avec une politique économique affichée comme prioritaire. Néanmoins, la « *gouvernance* » de la communauté urbaine ne se résume pas à 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', 'Lyon, Métropole Innovante', au 'Pack' ou encore au 'Lyon'. Si les deux premiers dispositifs sont des

Elle est, en outre, considérée par les acteurs locaux qui tentent de la mettre en œuvre comme une conséquence et un outil central de l'internationalisation de la « métropole » qui s'est progressivement imposée comme l'objectif prioritaire des politiques publiques locales. Par ailleurs, les élus et les agents de la communauté urbaine vantent avant tout leur capacité de « *gouvernance économique métropolitaine* » lorsqu'ils présentent leur agglomération dans des documents ou des discours de communication. Cette « *gouvernance* » vise, enfin, à ouvrir les processus de prise de décision publique étudiés à des acteurs dits « *privés* » ou « *économiques* » c'est-à-dire, malgré le caractère globalisant de ces derniers termes, avant tout aux chefs d'entreprise locaux et à leurs représentants⁶⁹⁴.

Les représentations que les acteurs locaux se font de la mondialisation, qu'ils perçoivent comme un facteur extrêmement contraignant du « *développement économique* » local, pèsent alors sur leurs actions⁶⁹⁵. Leur projet de réforme est fondé sur l'idée que, face à ce facteur contraignant, une mobilisation d'acteurs locaux nombreux et divers au service du « *développement économique* » de la « *métropole* » est nécessaire, voire incontournable. Mettre en place et afficher des coopérations entre acteurs publics et privés aurait, alors, à leurs yeux, des effets positifs en termes de répartition des capacités de décision et d'action publique locales et permettrait de favoriser efficacement le « *développement économique* » local. La « *métropolisation* » que la « *gouvernance économique* » doit favoriser, apparaît ici comme un outil discursif qui doit permettre de dépasser les conflits entre acteurs locaux. En d'autres termes, la « *gouvernance économique métropolitaine* » est un moyen d'action qui se transforme en objectif prioritaire de l'action, réformer les modes d'action

piliers de la politique économique de la DAEL, nous avons vu qu'ils ne constituent pas l'ensemble de cette dernière. De plus, la « *gouvernance* » est aussi affichée, avec d'autres acceptions (notamment plus « *citoyennes* ») dans le cadre de dispositifs tels que le 'Conseil de Développement'. Reste que l'accent est mis, au sein de la communauté urbaine de Lyon, sur la « *gouvernance* » dite « *économique* » que nous étudions ici.

⁶⁹⁴ Voir partie II.

⁶⁹⁵ Le contexte macro-économique dans lequel émergent les discours étudiés ainsi que les dispositifs d'action concrets dans lesquels ils s'incarnent est donc important. S'il n'est pas directement étudié dans ce travail, nous prenons en compte les réactions des acteurs locaux face à ce contexte.

publique locaux, et qui véhicule une série d'objectifs articulés au premier, notamment la rationalisation des dépenses publiques.

Analyser la genèse de cette réforme nous a permis de souligner que l'engagement des acteurs locaux dans 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack' est le fruit de différents facteurs et processus. Ces dispositifs de réforme sont ainsi situés historiquement et sociologiquement.

Les acteurs lyonnais dont nous étudions les mobilisations à la fin des années 1990 font d'abord le constat d'un mouvement général de mondialisation fortement contraignant, d'une crise durable de l'économie locale qui révèle l'incapacité de l'État à intervenir dans ce domaine et d'une situation de concurrence entre acteurs locaux souhaitant agir en faveur du « *développement économique* » local. Ils recherchent ainsi des « *bonnes pratiques* » à développer localement de manière à palier ces difficultés.

Ils traduisent progressivement ce contexte général en impératif métropolitain, en une série d'injonctions à mettre en place des configurations d'acteurs locaux dits publics et privés coopérant étroitement en faveur du « *développement économique* » local. En d'autres termes, ils font de la « *gouvernance économique métropolitaine* » un mot d'ordre pour fédérer des acteurs locaux divers autour d'objectif dits communs.

Le fait que différents groupes se saisissent de cette thématique de la « *gouvernance économique métropolitaine* » et la manière selon laquelle ils s'en saisissent sont liés à leur propre histoire. Les maires de Lyon et présidents de la communauté urbaine, par exemple, trouvent là un moyen de s'afficher comme des « *maires entrepreneurs* ». L'histoire de ces différents groupes : les chefs d'entreprise et leurs représentants, mais aussi les élus et les agents de l'agence d'urbanisme et de la communauté urbaine de Lyon, favorisent ainsi l'émergence de cet impératif métropolitain.

Enfin, la déclinaison de cet impératif en dispositifs d'action concrets portés par la communauté urbaine de Lyon est rendue possible par la transformation progressive des types d'expertise mobilisés par les élus et les

agents de cette institution locale. Le cadre législatif du transfert de la compétence économique des communes à la communauté urbaine, caractérisé dans un premier temps par une absence de définition de cette compétence transférée et dans un second temps par l'uniformisation du montant d'une taxe professionnelle prélevée à l'échelle de la structure intercommunale, et devenue une source essentielle de financement de cette dernière, favorise en effet un recours de plus en plus fréquent à des experts chefs d'entreprise. La légitimation des capacités d'expertise de ces « *acteurs économiques* » se fait alors paradoxalement en référence aux données et aux analyses parallèlement produites par des « experts technocrates » de l'agence d'urbanisme et des « experts académiques » travaillant sur la « *gouvernance* » urbaine. Les chefs d'entreprise et leurs représentants, progressivement officiellement reconnus comme des experts associés à la prise de décision et à l'action publiques, sont alors considérés comme experts au nom de leur « *expérience* » et de leurs réseaux relationnels.

Cette transformation des qualités des « experts » sollicités pour formuler les politiques économiques intercommunales s'accompagne, en fin de compte, d'une tentative de transformation des registres de légitimation des acteurs de l'action publique locale. Il est alors à noter que la mise en perspective historique de la genèse de l'urbanisme révèle l'ancienneté d'autres tentatives de redéfinition du « *politique* » de ce type. Ainsi, au début du XX^{ème} siècle, « (...) *l'élaboration de l'urbanisme et des compétences urbaines offre un terrain de redéfinition du pouvoir municipal. La question de l'urbanisme et de l'aménagement rationnel des villes est soumise aux édiles, comme aux élus nationaux (...). Les porte-drapeaux des compétences hygiénistes et urbanistiques s'affirment comme de nouveaux professionnels de la ville et de l'aménagement urbain en démontrant que d'autres ne le sont pas ; ils voient précisément dans les édiles, selon eux à la merci d'intérêts particuliers, la domination d'un 'archaïsme', voire d'une 'incompétence'. Au cours des premières*

décennies de ce siècle s'opposent deux formes de légitimité : celle résidant dans une compétence encore jeune –l'urbanisme– et celle émanant du suffrage universel »⁶⁹⁶.

La communauté urbaine tente d'intervenir dans le domaine économique en affichant sa capacité à structurer des actions collectives. L'acquisition d'une nouvelle compétence et, parallèlement, la définition d'un « nouveau » moyen d'action devraient ainsi, aux yeux des acteurs rencontrés, permettre à la communauté urbaine d'être une structure centrale de régulation de l'action publique concernant la « métropole » lyonnaise, notamment dans un domaine économique prioritaire. Les dispositifs d'action économique étudiés apparaissent avant tout comme des politiques dont l'objectif est la « métropolisation » : la mise en place d'un système de régulation de l'action publique à l'échelle de la « métropole » lyonnaise au cœur duquel serait placée la communauté urbaine de Lyon. Il s'agit donc de politiques de réforme institutionnelle qui ne disent pas leur nom. L'articulation des termes « gouvernance », « métropole » et « développement économique », apparaît progressivement dans son caractère instrumental⁶⁹⁷. Elle a en effet pour ambition d'accroître la légitimité de ceux qui en font usage. Élus et agents de la communauté urbaine de Lyon, mais aussi chefs d'entreprise locaux et leurs représentants, cherchent ainsi à légitimer leur intervention dans l'action publique locale grâce à des dispositifs présentés comme menés sur la base de coopérations étroites entre acteurs locaux dans le domaine économique.

⁶⁹⁶ Cf. PAYRE, *À la recherche de la 'science communale'. Les 'mondes' de la réforme municipale dans la France de la première moitié du vingtième siècle*, op. cit., p.13 (notre pagination) ainsi que Jean-Pierre GAUDIN, *L'avenir en plan. Technique et politique dans la prévision urbaine, 1900-1930*, Seyssel, Champ Vallon, 1985. Cf. également, concernant une autre période de transformation des formes d'expertise mobilisées pour l'action publique articulée à une transformation des registres de légitimation des acteurs de l'action publique ainsi qu'à une transformation des rôles et des positions de ces acteurs, cf. DULONG, *Moderniser la politique : aux origines de la Vème République* et Vincent DUBOIS et Delphine DULONG (dir.), *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 1999.

⁶⁹⁷ Cf. Neil FLIGSTEIN, "Rhétorique et réalités de la 'mondialisation'", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°119, 1997, pp.36-47. Cet article vise à montrer que la « mondialisation » n'est pas une simple contrainte externe mais un moyen de justification de l'actionnariat dans l'économie américaine. Il nous semble possible d'établir un parallèle entre cette analyse de la « mondialisation » et celle qu'il est possible de faire de la « gouvernance économique métropolitaine », qui est mobilisée par des acteurs lyonnais pour s'autolégitimer.

La « *gouvernance* » apparaît comme une tentative d'organisation d'un mode de régulation de l'action publique locale permettant à Lyon d'être une grande « *métropole* » européenne et internationale, grâce à une nouvelle répartition du pouvoir local. Il s'agit d'une opportunité, pour les élus et les agents de la communauté urbaine comme pour les chefs d'entreprise et les instances patronales, d'accroître leur emprise respective sur l'action publique locale, dans un contexte où la légitimité de ces acteurs à intervenir en faveur du « *développement économique* » local n'est que partiellement établie. Les élus de la communauté urbaine de Lyon, notamment, ne se sont vu transférer la compétence économique que récemment. En outre, ils ne sont pas élus directement par la population mais seulement nommés par les conseillers municipaux.

Ces références à la thématique de la « *gouvernance* » et leurs traductions en dispositifs d'action concrets participent néanmoins à la définition à la fois du mode d'exercice et du contenu de la compétence économique transférée en 1992 des communes aux communautés urbaines. La « *gouvernance* » devient un vocable résumant une série d'objectifs prioritaires plus ou moins officiels de l'action économique intercommunale que des traductions différentes d'un même impératif métropolitain, portées par des configurations différentes d'acteurs doivent permettre d'atteindre. Nous n'analysons donc pas un ensemble de politiques constituant une « réforme de l'intercommunalité », ni même « des politiques de réforme de l'intercommunalité », mais plutôt deux dispositifs d'action économique dont le moyen central d'action devient le premier objectif, à savoir opérer une réforme de l'action publique urbaine (de ses modes, de ses territoires, de ses cibles et de son contenu). Cette volonté de réforme émerge au même-moment où s'opère une création institutionnelle, au même moment que la création d'un service économique intercommunal, la DAEI. Le « *développement économique* » devient alors un domaine d'intervention prioritaire de l'action publique locale autour duquel on vient articuler les autres.

Les acteurs mobilisés dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' tentent de participer à une modification des « règles du jeu » de la production de l'action publique urbaine, à la fois par le biais des discours qu'ils tiennent et par le biais des dispositifs qu'ils lancent. Le processus, dont ils entendent finalement tout à la fois rendre compte et favoriser le développement, pourrait ainsi être influencé par les discours et les dispositifs qu'ils tiennent et mettent en oeuvre. En d'autres termes, la place et le rôle des différents acteurs pourraient effectivement évoluer, se transformer en partie du fait de ces discours et de ces dispositifs. La « *gouvernance économique métropolitaine* » demeure néanmoins une expression dont les acteurs locaux prétendent qu'elle permet de rendre compte du fait que tout a radicalement changé de manière simultanée ou presque. Elle leur permet d'opposer deux représentations de l'action publique et de souligner le passage de l'une à l'autre. Par-delà le caractère caricatural de ces deux représentations, l'évolution affichée peut ainsi être discutée. Certaines caractéristiques de l'action publique urbaine peuvent changer, mais pas forcément toutes, ni systématiquement de la manière indiquée dans le discours des acteurs locaux.

Dans la deuxième partie de ce travail, nous allons précisément tenter de mesurer les écarts potentiels entre les objectifs affichés de ces dispositifs et leur mise en oeuvre concrète. Nous allons notamment comparer les relations entre acteurs locaux que 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack' visent à rassembler et les relations entre acteurs locaux dont nous observons finalement la mobilisation sur le terrain. Nous faisons donc en quelque sorte subir l'épreuve du terrain aux récits sur la « *gouvernance économique métropolitaine* » des acteurs rencontrés et aux présentations officielles des dispositifs censés incarner ces discours. Cette comparaison entre discours et pratiques nous permettra de définir si l'évolution de la manière de présenter les modes d'action intercommunaux étudiée dans cette première partie est le reflet fidèle d'une évolution concrète de ces modes d'action à laquelle elle pourrait

participer. Cela nous amène à tenter d'identifier les permanences et les mutations concrètes que ces récits et ces dispositifs accompagnent même s'ils n'en rendent que partiellement compte⁶⁹⁸.

⁶⁹⁸ Il nous importe ici peu que les discours des acteurs rencontrés soient « vrais » ou non. L'étude de l'adéquation entre discours et pratiques de ces acteurs n'est à nos yeux qu'un moyen de repérer les freins et les opportunités qu'implique un outil discursif tel que la « *gouvernance* » pour permettre aux acteurs de modifier leurs modes d'action, voire de les conserver. Nous verrons en effet que certains acteurs s'investissent dans des dispositifs pourtant affichés comme innovants, de manière à éviter certaines évolutions de l'action publique locale.

PARTIE II

USAGES ET ENJEUX DE LA « GOUVERNANCE ECONOMIQUE METROPOLITAINE » :

LES RECOMPOSITIONS DE L'ACTION PUBLIQUE A L'ŒUVRE

Introduction de la partie II :

Le tout premier objectif de cette seconde partie est d'identifier plus précisément ce que les acteurs locaux mobilisés dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' attendent de la « *gouvernance économique métropolitaine* » et, surtout, d'identifier les conséquences de cette réforme sur l'action économique intercommunale telle qu'elle est mise en œuvre. Il s'agit donc de cerner les enjeux, les usages et les effets de la « *gouvernance économique métropolitaine* » à Lyon.

En d'autres termes, nous interrogeons la nature et l'ampleur des changements générés par cette réforme. Pour répondre à cette question, il nous faut définir si 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack' marquent une rupture avec les dispositifs antérieurs, en termes de modes d'action et en termes de contenu de l'action. Le fait même d'affirmer que les choses ont changé et de tenter d'incarner ces changements par des dispositifs d'action concrets, peut en effet avoir des impacts sur les permanences et les mutations de l'action publique locale. « (...) *On peut [ainsi], au contraire de ceux qui refusent d'employer le terme de gouvernance et lui cherchent des substituts, estimer (...) que la vogue dont jouit le terme 'gouvernance' représente aussi un fait extrêmement important dont il faut tenir compte. Il fait en soi partie des transformations qu'il prétend désigner, y participe et les infléchit, et il doit donc être un objet d'étude au même titre qu'elles. Il faut non seulement analyser son succès et les raisons de celui-ci mais aussi en mesurer les conséquences* »⁶⁹⁹.

⁶⁹⁹ Cf. Vincent SIMOULIN, "La gouvernance territoriale : dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles", dans Romain PASQUIER, Julien WEISBEIN et Vincent SIMOULIN (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., coll. "Droit et société", 2007, pp.15-32, p.23. D'ailleurs, même quand des chercheurs se montrent critiques face à la notion de « *gouvernance* », la question des transformations de l'action publique demeure à leurs yeux centrale (cf. par exemple Jean-Gustave PADIOLEAU, "L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques", *Politiques et management public*, vol.17, n°4, 1999, pp.85-127).

La première partie de ce travail nous a permis de souligner trois caractéristiques de la « *gouvernance économique métropolitaine* » à Lyon. Elle est une tentative d'association de la communauté urbaine et de la « *société civile* », plus particulièrement des « *acteurs économiques* », dans la production de politiques économiques intercommunales sur un mode coopératif. Elle est, en outre, une recherche de légitimation à la fois des politiques économiques dans le cadre desquelles elle est mise en place, des différents groupes d'acteurs prenant part à ces dernières, et de la communauté urbaine les pilotant. Elle est, enfin, de manière plus générale, une tentative de réforme des modes de régulation de l'action publique intercommunale et, par-là, de l'action publique locale. Reste à définir plus précisément quelle « *société civile* », et donc quels « *acteurs économiques* », sont associés aux politiques économiques intercommunales, quels registres de légitimation de l'action publique et de ses acteurs sont promus, et quelles transformations des modes de régulation publique du local sont opérées concrètement. Cela nous permettra de saisir comment cette réforme répond concrètement au problème de gouvernabilité de Lyon dans un contexte où les acteurs locaux investis dans l'action publique urbaine, notamment ici dans le domaine économique, sont nombreux. En d'autres termes, comment cette réforme répond concrètement à la fragmentation croissante des intérêts des acteurs locaux.

La première partie de ce travail nous a, en effet, également permis de remarquer que les acteurs locaux engagés dans cette réforme affichent l'« *ouverture* » des processus de décision de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' quand ils opèrent, par le biais de ces mêmes dispositifs, une sélection des partenaires de la communauté urbaine. Qu'ils affichent une « *déconflictualisation pragmatique* » et, ainsi, une « *dépolitisation* » quand ils diffusent un ensemble de valeurs identifiables concernant l'action publique (telle que la remise en cause des capacités d'intervention de l'État). Qu'ils affichent une « *métropolisation* » au sens de mise en place d'un système de régulation publique spécifique à l'échelle de l'agglomération, en assimilant alors l'action publique intercommunale à l'action publique locale sans définir le

territoire d'intervention de la première. Et, enfin, qu'ils prônent une plus grande prise en compte des intérêts des entreprises, sans définir son degré ni ses modalités concrètes.

L'objectif de cette seconde partie est dès lors d'analyser les enjeux et les usages de la « *gouvernance économique métropolitaine* » en veillant à prendre en compte les deux dimensions de ce récit qui constitue tout à la fois une structure cognitive et une ressource⁷⁰⁰. Le matériau que nous avons rassemblé⁷⁰¹ nous incite, de fait, à considérer que les acteurs locaux associent des couples d'idées et d'actions *a priori* contradictoires, à la fois de manière construite (ou volontaire) et de manière contrainte (ou subie)⁷⁰². De manière construite, d'abord. Non pas uniquement pour cacher ce qu'ils font (bien qu'ils y aient parfois clairement intérêt) mais aussi, voire surtout, parce qu'ils cherchent précisément, par le biais de cette « *gouvernance économique métropolitaine* » à mobiliser un type singulier d'« *acteurs économiques* », à engendrer une transformation spécifique des registres de légitimation de l'action économique intercommunale, de la communauté urbaine et des différents groupes d'acteurs prenant part aux dispositifs réformateurs étudiés et, enfin, à entraîner des modifications elles-aussi particulières de l'action publique locale, notamment du rôle des gouvernants. De manière contrainte, ensuite. Car ces acteurs ne parviennent pas à mettre en œuvre certains de leurs principes d'action sur le terrain, mais aussi car les effets attendus de ces derniers se trouvent modifiés par différents éléments de contexte. En outre, ces éléments de contexte évoluent, ce qui renouvelle le type de contraintes pesant sur les acteurs

⁷⁰⁰ Récit dont nous avons mis en évidence l'émergence, les porteurs et les contours généraux dans la première partie de ce travail (cf. Claudio RADAELLI, "The power of policy narratives in the European Union : The Case of Tax Policy", dans Andreas BUSCH et Dietmar BRAUN (dir.), *Public policy and political ideas*, Cheltenham, Edward Elgar, 1999, pp.98-115, *op. cit.*).

⁷⁰¹ Voir l'introduction générale de ce travail.

⁷⁰² Ainsi ces acteurs « bricolent » et se « débrouillent » sans parvenir à planifier un changement rationnel et radical (cf. Charles LINDBLOM, *The intelligence of democracy. Decision making through mutual adjustment*, New York, Free Press, 1965, *op. cit.*) ainsi que les travaux de la sociologie des organisations, notamment : Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, coll. "Points", 1977, *op. cit.*).

mobilisés dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' et modifie donc à nouveau les effets de la réforme que ces dispositifs doivent incarner.

C'est pourquoi nous ne nous contentons pas d'étudier la « *gouvernance économique métropolitaine* » lyonnaise de manière statique à un temps « T ». Nous l'étudions plutôt de manière dynamique avec, en outre, une mise en perspective historique. Nous considérons, en outre, que les acteurs engagés dans cette réforme sont dotés de logiques identifiables qui sont le fruit d'interactions entre leurs intérêts, leurs idées et les institutions dont ils sont membres⁷⁰³, ces trois facteurs constituant également des contraintes de l'action. Cela nous permettra de comprendre les contradictions entre les discours et les actions des acteurs que nous avons rencontrés et observés, de manière à qualifier et à mesurer les changements concrets qu'entraîne la mise en place de la « *gouvernance économique métropolitaine* » et leurs effets sur l'action publique urbaine.

Cette seconde partie sera centrée sur l'étude de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' (dont certains aspects sont mis en lumière grâce à une comparaison avec 'Lyon, Métropole Innovante') et du 'Pack' (dont certains aspects sont là encore mis en lumière grâce à une comparaison avec le 'Lyon').

Dans un premier temps, nous y soulignerons la sélection et l'institutionnalisation auxquelles conduisent ces deux dispositifs (voir Chapitre III). Nous chercherons d'abord à comprendre comment et pourquoi les acteurs affichent une « *ouverture* » et une « *informalité* » de leurs modes d'action quand il procèdent à une sélection des partenaires de la communauté urbaine et à une institutionnalisation des pratiques de coopération de ces derniers. Nous chercherons ensuite à décrire et à qualifier la sélection et l'institutionnalisation des pratiques que nous observons finalement sur le terrain.

Dans un second temps, cette analyse de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' nous amènera à étudier le caractère privé de l'action publique orchestrée par les élus et les agents de la communauté urbaine dans le cadre de ces deux dispositifs (voir Chapitre IV). Nous chercherons alors à analyser la prise en compte des intérêts des entreprises dans les politiques économiques intercommunales. Nous nous pencherons ensuite sur l'emprise croissante de la communauté urbaine sur les politiques économiques urbaines. Cette emprise se trouve à la fois favorisée et limitée par l'association étroite, à ces politiques, des chefs d'entreprise et, surtout, de leurs représentants. Cela nous conduira enfin également à questionner la transformation des rôles de l'ensemble des différents partenaires de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack'. Notamment des élus et des agents communautaires qui participent à la structuration des intérêts des « *rivaux-associés* »⁷⁰⁴ que sont les chefs d'entreprise locaux et leurs représentants, tout en cherchant à défendre leurs propres intérêts professionnels.

De nombreux travaux menés dans une perspective de gouvernance urbaine ont souligné que la « *gouvernance* » n'est pas synonyme de démocratisation, qu'elle conduit à une sélection des acteurs locaux amenés à participer à l'action publique urbaine⁷⁰⁵. Dans cette seconde partie, nous nous efforçons néanmoins de questionner, à partir du cas de Lyon, les processus qui conduisent à telle sélection et leurs effets sur l'action publique urbaine :

⁷⁰³ Pour plus de détails concernant les pistes et les outils d'analyse mobilisés dans ce travail et leur articulation, se reporter à l'introduction générale de ce travail.

⁷⁰⁴ L'expression « *associés-rivaux* » est habituellement utilisée pour qualifier les relations entre acteurs publics et privés agissant en partenariat, cf. Jean-Pierre GAUDIN, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1999, *op. cit.*

⁷⁰⁵ Cf. Bernard JOUVE et Christian LEFÈVRE (dir.), *Métropoles ingouvernables : Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Économica, coll. "Villes", 2002, Patrick LE GALÈS, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, *op. cit.*, Gilles PINSON et Antoine VION, "L'internationalisation des villes comme objet d'expertise", *Pôle Sud*, n°13, novembre 2000, pp.85-102 *op. cit.* et Gilles PINSON, "Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes", *Revue Française de Science Politique*, vol.56, n°4, août 2006, pp.619-651 *op. cit.*

comment (et depuis quand) s'opère concrètement une telle sélection, qui sont précisément les acteurs sélectionnés, avec quels effets sur le groupe des gouvernants, et notamment quel impact sur le rôle de ces gouvernants dans l'action publique urbaine ?

Chapitre III :

LES PRINCIPES D'ACTION DE 'GRAND LYON, L'ESPRIT D'ENTREPRISE' ET DU 'PACK' À L'ÉPREUVE DU TERRAIN

Les acteurs mobilisés dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' affichent une ouverture à la « *société civile* » tout en opérant sur le terrain une sélection des acteurs partenaires de la communauté urbaine. Nous allons voir que cette manière d'agir, *a priori* contradictoire avec les buts affichés, vise en réalité à opérer une transformation des registres de légitimation des actions menées dans ce cadre. La recherche de légitimation par les *inputs* est en effet classique pour les institutions dont les membres élus sont sélectionnés au suffrage universel direct. Mais elle est délicate lorsque les institutions ont des membres élus au suffrage indirect, ce qui est le cas de nombreuses institutions au niveau local (telles que les communautés urbaines notamment), ainsi qu'au niveau européen⁷⁰⁶. Certains travaux portant sur les institutions européennes peuvent nous aider à analyser la tentative de transformation du registre de légitimation de l'action intercommunale que nous observons. Fritz SCHARPF souligne ainsi que la démocratie n'est pas seulement le gouvernement du peuple par le peuple, mais aussi le gouvernement pour le peuple⁷⁰⁷. À ses yeux, la démocratie se fonde concrètement sur deux types de légitimité : non seulement une légitimité par les *inputs* fondée sur l'élection, mais aussi une

⁷⁰⁶ Cf. Fritz SCHARPF, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000 (1ère édition américaine : 1999).

⁷⁰⁷ *Ibid.*

légitimité par les *outputs* fondée sur la résolution des problèmes publics. Tout comme à cette échelle européenne que Fritz SCHARPF étudie, nous allons voir que la communauté urbaine de Lyon oscille entre légitimation par les *inputs* et légitimation par les *outputs* mais tend progressivement à rechercher davantage la seconde⁷⁰⁸.

Lors de la mise en œuvre de ces dispositifs, les actions des membres de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' sont néanmoins contraintes par différents éléments de contexte. La sélection effective des partenaires de la communauté urbaine opérée dépasse finalement, de loin, les principes d'action de ces groupes.

Les acteurs mobilisés affichent également un mode de fonctionnement « déconflictualisant », « pragmatique », « apolitique », c'est-à-dire à leurs yeux « informel »⁷⁰⁹, tout en s'accordant sur un ensemble de valeurs discriminantes dont nous allons montrer qu'elles constituent une idéologie⁷¹⁰. Ils agissent à nouveau sur le terrain de manière *a priori* contradictoire avec les buts affichés car ce qui est en réalité en jeu, à leurs yeux, est précisément une redéfinition des acteurs et des modes de régulation de l'action publique locale. En d'autres termes, les acteurs mobilisés souhaitent « neutraliser la politique pour mieux la transformer »⁷¹¹. Les définitions de la politisation établies dans certains travaux de sociologie politique, peuvent nous aider à comprendre à la fois ce que ces acteurs cherchent alors à faire, et ce qu'ils parviennent à faire sur le terrain. Selon Jacques LAGROYE, tout n'est pas politique. La politisation est un « processus de requalification des activités sociales les plus diverses, requalification qui résulte d'un accord pratique entre des agents sociaux enclins, pour de multiples raisons,

⁷⁰⁸ *Ibid.*

⁷⁰⁹ Expressions fréquemment employées dans nos archives, dans nos entretiens retranscrits et dans nos notes d'observations.

⁷¹⁰ Cf. Lionel ARNAUD, Christian LE BART et Romain PASQUIER (dir.), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2006.

⁷¹¹ Intervention d'un membre du 'Pack' lors du week-end de l'association *Émergences*, observation réalisée le 29 novembre 2003.

à transgresser ou à remettre en cause la différenciation des espaces d'activité »⁷¹². Cette première définition ne nous semble pas permettre d'intégrer un cas où les acteurs tentent en quelque sorte de « socialiser une activité politique »⁷¹³. La question de la définition de cette activité « politique » demeure dès lors entière. D'autres auteurs soulignent, en ce qui concerne les seuls discours des acteurs, qu'il y a politisation lorsque l'on constate à la fois une montée en généralité et une dimension conflictuelle des propos tenus⁷¹⁴. Nous pouvons enfin rappeler que l'anglais, plus précis que le français, permet de distinguer différents sens du terme « *politique* » : les politiques au sens de politiques publiques (*policies*), le politique au sens d'institutions publiques ou de système politique (*polity*) et la politique au sens de débats politiques et de compétition partisane (*politics*). L'ensemble de ces éléments nous permet de ne pas nous contenter d'affirmer que 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack', *a contrario* de ce qu'affirment leurs membres, seraient politisés soit parce qu'en cherchant à nier la politique (*politics*) et le politique (*polity*) ils seraient amenés à les évoquer dans leurs discours, soit parce que des acteurs reconnus comme « *politiques* » les qualifieraient ainsi⁷¹⁵. Ces éléments nous permettent plutôt de préciser que les

⁷¹² Cf. Jacques LAGROYE (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, coll. "Socio-histoires", 2003, p.360. « Dans cette acception, la politisation peut donc résulter de deux phénomènes : une requalification objective, lorsqu'un enjeu ou un dossier qui se situe initialement hors du champ politique est saisi par des acteurs socialement définis comme politiques, ou un recodage subjectif, lorsque les acteurs impliqués labellisent leurs pratiques comme étant politiques », cf. Camille HAMIDI, "Éléments pour une approche interactionniste de la politisation. Engagement associatif et rapport au politique dans des associations locales issues de l'immigration", *Revue Française de Science Politique*, vol.56, n°1, 2006, pp.5-25, p.9.

⁷¹³ Cas de figure dont l'occurrence n'est pas très surprenante puisque, pour reprendre à nouveau les termes de Jacques LAGROYE, « (...) la politisation n'est rien d'autre que la production sociale de la politique, de ses enjeux, de ses règles et de ses représentations. La politique peut d'autant mieux se saisir des activités sociales qu'elle en est aussi le produit. » (cf. LAGROYE (dir.), *La politisation*, op. cit., p.4).

⁷¹⁴ Cf. Sophie DUCHESNE et Florence HAEGEL, "La politisation des discussions", *Revue Française de Science Politique*, vol.54, n°6, décembre 2004, pp.877-909, même s'il ne nous semble pas forcément nécessaire que le locuteur reconnaisse la dimension conflictuelle des propos qu'il tient (cf. *Infra*). Certes, l'ensemble de ces éléments nous conduisent à donner une définition *a priori* de la politisation « mais dès lors que l'on ne retient ni l'indicateur de la labellisation politique par les acteurs, ni la mise en relation avec les catégories socialement construites comme politiques, une telle démarche s'impose nécessairement », cf. HAMIDI, "Éléments pour une approche interactionniste de la politisation. Engagement associatif et rapport au politique dans des associations locales issues de l'immigration", op. cit., p.11.

⁷¹⁵ Sans considérer que tout est politique, nous veillerons donc à ne pas nous contenter d'une définition légitimiste de la politisation. « En effet, les approches centrées sur l'existence d'un ordre politique spécialisé, selon lesquelles un discours n'est politisé que lorsque cet ordre est explicitement

membres de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' tiennent des discours politisés (ils défendent une idéologie) et tentent d'assigner une place singulière au politique (*polity*) en leur sein ainsi que dans la mise en place de l'action économique intercommunale, sans pour autant être soutenu par, ni soutenir, un parti ou un homme politique.

Les acteurs de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' sont néanmoins, là encore contraints par différents facteurs lors de la mise en œuvre des deux dispositifs étudiés, si bien que leurs mobilisations s'institutionnalisent et entraînent finalement également la résurgence d'enjeux, et même de conflits partisans et institutionnels.

La première évolution affichée des modes de régulation de l'action publique locale, à laquelle nous nous intéressons dans ce chapitre, est donc l'ouverture des processus de prise de décision et de mise en œuvre de l'action intercommunale grâce aux dispositifs dits de « *gouvernance* » que sont 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack' (voir Section I). Nous montrerons plus précisément comment sont définis la « *société civile* » et les « *acteurs économiques* » invités à prendre part à ces dispositifs. Puis nous montrerons comment s'effectue leur sélection sur le terrain. Les deux dispositifs étudiés nous servent ainsi d'observatoire privilégié pour essayer de comprendre comment et pourquoi la communauté urbaine de Lyon affiche une ouverture de dispositifs d'action publique qui permettent en réalité de sélectionner un nombre très réduit de partenaires de cette même action publique⁷¹⁶.

invoqué ou que des acteurs qui sont issus de ce champ se font les porteurs du discours, courent le risque du légitimisme », cf. *Ibid.*, p.10.

⁷¹⁶ D'autres recherches ont permis de souligner cette tendance qui n'est donc pas propre à la « *gouvernance* » telle qu'elle est mise en place à Lyon, cf. notamment PINSON, "Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes", *op. cit.* et Anne-France TAICLET, "Le développement économique territorial au regard des hypothèses de la gouvernance territoriale", dans Romain PASQUIER, Vincent SIMOULIN et Julien WEISBEIN (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., coll. "Droit et société", 2007, pp.109-128.

La seconde évolution des modes de régulation de l'action publique locale affichée à laquelle nous nous intéressons dans ce chapitre, est la capacité d'« *innovation* » institutionnelle, fondée sur un principe d'« *informalité* » (voir Section II). Nous montrerons comment les acteurs locaux que nous avons rencontrés pensent pouvoir lancer des mobilisations collectives libérées de tout enjeu concernant des concurrences entre institutions, des conflits entre partis politiques, ou encore des débats d'idées. Puis nous montrerons comment 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack' s'institutionnalisent progressivement et refont surgir des conflits entre acteurs locaux. Les deux dispositifs étudiés nous servent cette fois d'observatoire privilégié pour essayer de saisir comment et pourquoi la communauté urbaine de Lyon affiche des dispositifs « *informels* » qui aboutissent en réalité à la structuration de configurations institutionnalisées et traversées par des enjeux notamment électoraux.

Le premier objectif de ce chapitre est de comprendre comment s'opère la sélection des partenaires de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack'. Et, dans un second temps seulement, de donner les premiers éléments permettant de définir qui sont les membres de 'Grand, Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' (leurs caractéristiques sociales, leurs relations et leurs rôles seront analysés tout au long de cette partie). Nous allons ici montrer que ces deux dispositifs accompagnent une transformation des modes de légitimation de l'action intercommunale (des acteurs de cette action et de la communauté urbaine elle-même). Or la qualification de ces modes de légitimation est précisément rendue possible par l'analyse des différents facteurs qui conduisent à la sélection des partenaires de ces dispositifs, puis par l'analyse des dispositions et positions de ces acteurs.

Section I : De la participation de la « société civile » à la sélection des partenaires

Les dispositifs que nous étudions visent tous officiellement « [à] intégrer de nouveaux acteurs dans les processus décisionnels »⁷¹⁷. L'idée est de « créer du lien » entre les acteurs locaux, aussi bien pour la définition des objectifs à atteindre grâce à l'action économique intercommunale que pour la mise en œuvre de ces objectifs. Tous ces dispositifs économiques dits de « gouvernance », sont censés incarner une capacité d'ouverture des processus de décision publique locaux à de nouveaux acteurs, divers et issus de la « société civile » locale :

« [...] on est passé [...] à une intercommunalité on va dire de..., de... gouvernance presque on pourrait dire ! C'est peut-être un peu osé comme schéma, mais en tout cas on ne se pose plus la question de soi par rapport aux autres ou contre les autres, mais de soi avec les autres : qu'est-ce qu'on fait avec les autres ? [...] ça a à voir avec la gouvernance... C'est-à-dire comment on se saisit de l'énergie des mots pour permettre de créer un projet commun qui soit accepté, validé, par tous, par le maximum de personnes, par la société civile, en tout cas par les intérêts différents qui se sentent concernés par ce sujet-là »⁷¹⁸.

Sur notre terrain d'enquête, l'ensemble des références générales à une « société civile », dont ni les contours ni les lignes de fracture éventuelles ne sont évoqués, permet de maintenir dans l'ombre les questions des difficultés liées à l'identification des acteurs de cette « société civile » ou encore des difficultés liées à leur association à l'action publique locale. L'ouverture de ces dispositifs d'action publique semble ainsi pouvoir être sans bornes, pouvoir aller de l'intégration de tout groupe professionnel, à l'intégration de « simples » citoyens⁷¹⁹. Loin d'être purement stratégique, cette idée d'une ouverture totale

⁷¹⁷ Entretiens avec l'enquêté n°21 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, directeur adjoint depuis 2004.

⁷¹⁸ Entretiens avec l'enquêté n°6 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, chargé de mission « *veille économique* ».

⁷¹⁹ La notion de « société civile » s'est progressivement substituée, dans le langage courant, dans le langage scientifique et dans le langage institutionnel, à celle de « groupes d'intérêt », dont on spécifiait auparavant le plus souvent la nature des intérêts défendus (cf. Gautier PIROTTE, *La notion de société civile*, Paris, La découverte, coll. "Repères", 2007, Julien WEISBEIN, "Sociogenèse de la 'société civile européenne'", *Raisons politiques*, n°10, mai 2003, pp.125-137 et Michel OFFERLÉ, "La société civile en question. Présentation et commentaire de textes", *Problèmes politiques et sociaux*, La documentation française, n°888, 2003). La définition de cette notion, et notamment des différents types d'acteurs qu'elle rassemble aujourd'hui sous cette même étiquette, est dès lors un enjeu important pour les acteurs concernés. Rassembler les groupes d'industriels, les

des processus de prise de décision publique semble plutôt relever, chez certains acteurs lyonnais, de l'ordre de la croyance. En outre, il s'agit alors davantage d'une croyance en la capacité de la communauté urbaine de réunir tous les « bons » acteurs locaux, à savoir les « *grands* » ou encore les « *principaux* » « *acteurs économiques* », que d'une croyance en l'ouverture sans aucune limite des processus de décision publique⁷²⁰. Certaines références des acteurs à la « *gouvernance* », sont donc bien également une manière de souligner la capacité des agents de la communauté urbaine à identifier quelques acteurs locaux puis à organiser leur participation à l'action économique intercommunale. En d'autres termes, à sélectionner des partenaires :

« La gouvernance économique consiste à organiser entre les acteurs principaux de l'espace économique pertinent (agglomération et plutôt aire urbaine) une démarche stratégique à la fois globale (pour la cohérence) et par projet (pour l'efficacité). [...] Notre force dans la compétition européenne, c'est l'affichage d'une ambition commune et la lisibilité des responsabilités de chacun »⁷²¹.

Les glissements entre l'« *ouverture* » et la « *sélection* » censées être toutes deux opérées grâce aux dispositifs dits de « *gouvernance* » sont très fréquents. Ils sont d'abord nombreux dans les présentations de ces dispositifs telles qu'elles sont formulées par les acteurs eux-mêmes. Le slogan de la campagne de

organisations syndicales et les associations de consommateurs sous une même étiquette peut en effet entraîner une perte de légitimité pour certains d'entre eux et une transformation des modes d'action pour l'ensemble de ces acteurs organisés selon des logiques moins distinguées qu'auparavant par les institutions auxquelles ils s'adressent (cf. Hélène MICHEL, "La 'société civile' dans la 'gouvernance européenne'. Éléments pour une sociologie d'une catégorie politique", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°166-167, 2007/1-2, pp.30-37). Dans le cas des dispositifs que nous étudions, l'utilisation de la notion de « société civile » permet de souligner l'ouverture des modes de prises de décision intercommunaux sans préciser le type de « groupes d'intérêt » alors sélectionné et mobilisé.

⁷²⁰ « *Le SDE. Un projet économique pour l'agglomération lyonnaise* », Document produit par l'agence d'urbanisme de Lyon, Janvier 2002, p.17 (témoignage de Pierre Mossaz, PDG de la société de plasturgie *LM réalisations* spécialisée dans les coffrets de protection pour les matériels informatiques et électroniques, et membre de la CCIL). Entretien avec l'enquêté n°21 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, directeur adjoint depuis 2004. Document interne de la communauté urbaine de Lyon concernant le 'Pack' (cabinet du président), 3 décembre 2001. « *Lancement de Lyen (LYon ENTREpreneurs)* », Document interne de la communauté urbaine de Lyon (DAEI), Non daté.

⁷²¹ Entretien avec l'enquêté n°24 : un ancien chargé de mission « *Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise* » aujourd'hui en charge des politiques de « *développement économique* » et d'« *aménagement* » au sein de l'agence d'urbanisme de Lyon.

communication de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' lancée à l'automne 2004 est, par exemple, le suivant :

*« Ce qui nous rapproche nous distingue »*⁷²².

Cette formule un peu sibylline est l'unique commentaire qui accompagne l'image suivante : un homme, en costume noir et dont on ne perçoit que le bas de la jambe, marche en laissant pour empreinte une patte de lion sur le sol. Ce slogan et cette image soulignent certaines ambiguïtés entre ce qui est alors affiché comme un moyen d'action : l'ouverture par la proximité (*« ce qui nous rapproche »*), et un objectif d'*« efficacité »* et d'excellence⁷²³ (*« nous distingue »*) qui implique, comme naturellement, de sélectionner les partenaires des actions entreprises dans le cadre de ce dispositif d'action publique. L'homme qui marche sur cette image, s'il semble à première vue assez banal, est en effet habillé en costume. Il participerait ainsi, par le biais de son travail de « col blanc », à construire une identité lyonnaise symbolisée par l'empreinte de lion qu'il laisse sur le sol. Le commentaire intégré au dos de cette image confirme l'objectif d'*« efficacité »* de ce qui s'apparente alors clairement à une quête d'excellence :

*« Cette dynamique unique en France fédère les énergies et améliore la performance globale de l'agglomération lyonnaise. Car les partenaires du Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise partagent une même ambition : placer Lyon et ses 80 000 entreprises dans le top 15 des grandes métropoles européennes »*⁷²⁴.

À ces premiers glissements construits, et donc volontaires, s'ajoutent progressivement d'autres glissements entre l'idée d'ouverture des processus de décision intercommunaux et l'idée de sélection des partenaires de l'action publique communautaire, au fur et à mesure de la mise en place concrète de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack'. Ces nouveaux glissements davantage contraints, et donc subis, sont alors liés aux modes de recrutement des acteurs locaux invités à prendre part à ces dispositifs ainsi qu'aux contextes de mise en place de ces derniers.

⁷²² Pochette de présentation officielle de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', document de la DAEL, campagne de communication de l'automne 2004 (voir le volume d'annexes de ce travail).

⁷²³ Terme employé à de nombreuses reprises au cours de nos entretiens et de nos observations ainsi que dans les sources que nous avons rassemblées.

⁷²⁴ *Idem*.

L'ensemble de ces glissements, construits puis contraints, explique que les effets performatifs de la « *gouvernance économique métropolitaine* », en termes d'ouverture de l'action publique locale sont finalement fortement limités. À Lyon, la « *gouvernance* » telle qu'elle est incarnée par 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', 'Lyon, Métropole Innovante', le 'Pack' et le 'Lyon', est même avant tout synonyme de sélection sur le terrain. Dans cette section, nous cherchons dès lors à comprendre comment sont plus précisément articulées ces principes d'ouverture et de sélection lors de la définition de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack', puis à évaluer dans quelle mesure ces principes sont mis en œuvre –ou non. Cela nous permet de saisir ce qui se joue autour de ce processus d'ouverture affichée qui vient légitimer un processus de sélection finalement tout à la fois volontaire et subi.

1/ Quelle ouverture affichée des modes de prise de décision ?

Le double principe d'action que se donnent les initiateurs⁷²⁵ de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' –réunir des acteurs issus de la « *société civile* » et les acteurs dits « *principaux* » de l'économie lyonnaise– les conduit d'abord à opérer une assimilation réductrice entre « *société civile* », d'une part, et « *entreprises* », d'autre part. La « *société civile* » est alors progressivement assimilée aux acteurs « *principaux* » de l'économie lyonnaise, qui sont à leur tour assimilés aux « *entreprises* » lyonnaises (ou, plus exactement, situées dans l'aire urbaine de Lyon). Ces assimilations sont liées au domaine d'intervention publique auquel nous nous intéressons, le domaine économique, ainsi qu'aux transformations des représentations des acteurs lyonnais : au poids qu'ils

⁷²⁵ Nous avons déjà eu l'occasion d'évoquer certains de ces initiateurs (Raymond Barre, Henry Chabert et des agents de l'agence d'urbanisme pour 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' ou encore Gérard Collomb et Maxence Brachet pour le 'Pack'). Nous les présentons progressivement, davantage dans le détail, dans la deuxième section de ce chapitre ainsi que dans le Chapitre IV de ce travail. En effet, identifier ces initiateurs des dispositifs dits de

accordent à la crise économique menaçant la ville en permanence depuis 1994, ainsi qu'au rôle moteur et positif qu'ils attribuent désormais communément aux entreprises privées dans le « *développement économique* »⁷²⁶.

Dans le cas de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', les initiateurs de ce dispositif scellent, en outre, cette articulation délicate des deux principes d'ouverture et de sélection qu'ils assignent à la « *gouvernance* » *via* la mobilisation de représentants du monde de l'entreprise. Dans le cas du 'Pack', ils scellent cette articulation délicate *via* la mobilisation de chefs d'entreprise appartenant à des secteurs d'activité divers. L'articulation de deux principes d'action en partie contradictoires, à savoir ouvrir et sélectionner, s'opère de deux manières différentes : autour de l'idée de représentativité dans le cas de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et autour de l'idée de diversification dans le cas du 'Pack'. Il s'agit là de deux manières différentes de mettre l'accent sur une recherche de légitimation de l'action par les *outputs*⁷²⁷.

a / L'ouverture des processus de décision par la représentativité des acteurs mobilisés

'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' (ainsi que 'Lyon, Métropole Innovante') se caractérisent, d'abord, par une volonté d'ouverture très nettement affichée et par une volonté de sélection des partenaires de la communauté urbaine partiellement assumée. La sélection de partenaires à laquelle ils procèdent est, ensuite, avant tout fondée sur un critère de capacité de ces derniers à représenter la « *société civile* », c'est-à-dire ici avant tout les « *entreprises* » lyonnaises.

« *gouvernance* » que nous étudions et analyser leur rôle, nous permet d'analyser les transformations de l'action publique locale que ces dispositifs engendrent –ou non.

⁷²⁶ Voir Partie I.

⁷²⁷ Cf. SCHARPF, *Gouverner l'Europe*, *op. cit.*

« Gouvernance citoyenne » et « gouvernance économique » : un flou entretenu

Le terme « *gouvernance* » est utilisé par les acteurs locaux pour qualifier des dispositifs d'action différents dont la caractéristique principale est parfois précisée grâce à un adjectif qualificatif :

« [...] il existe des dispositifs de *gouvernance institutionnelle*, associant des institutions publiques ; de *gouvernance économique*, associant des acteurs publics et privés ; et de *gouvernance citoyenne*, associant les citoyens à la conception et au suivi des politiques et des projets »⁷²⁸.

Ce terme demeure malgré tout, le plus souvent, employé seul⁷²⁹. En outre, accompagné –ou non– d'un adjectif qualificatif, il continue implicitement à renvoyer à ses trois dimensions, institutionnelle, économique et citoyenne. Celles-ci peuvent d'ailleurs se chevaucher. Les chefs d'entreprise, par exemple, peuvent être à la fois des acteurs « *privés* », des « *citoyens* » et des membres d'« *institutions* » locales (de syndicats patronaux et/ou de chambres consulaires, voire de collectivités locales s'ils sont élus).

Au sein des dispositifs dits de « *gouvernance* » que nous avons pu identifier, apparaît notamment un flou important entre ceux qui sont censés incarner la « *gouvernance citoyenne* » et ceux qui sont censés incarner la « *gouvernance économique* »⁷³⁰. Ce flou est particulièrement marquant dans le plan de mandat de Gérard Collomb où le terme « *gouvernance* » est employé dans deux sections consacrées à deux volets de l'action intercommunale distincts, sans que son sens soit précisé. Lorsqu'il est question de « *développement économique* » et de « *participation citoyenne* »⁷³¹. Nous retrouvons le même flou au sein de certaines présentations des dispositifs que nous étudions. 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', par exemple, est défini dans l'extrait d'entretien suivant comme ayant pour « *objectif [...] de rassembler toutes*

⁷²⁸ « *Gouvernance* », site Millénaire 3, <http://www.millenaire3.com>. Le contenu de ce site internet a été rédigé et est régulièrement mis à jours par des agents de la DPSA.

⁷²⁹ Voir Partie I.

⁷³⁰ Les dispositifs dits de « *gouvernance économique* » nous semblent alors plus nombreux que ceux dits de « *gouvernance citoyenne* ». Et ce, notamment parce que le domaine économique est affiché comme prioritaire et joue un rôle fondamental dans la recherche de légitimation de l'institution intercommunale (voir Partie I).

⁷³¹ Gérard Collomb, « *Plan de Mandat de la communauté urbaine de Lyon 2001-2007* », voté le 26 novembre 2001.

les forces vives de l'agglomération »⁷³². Le degré de généralité de la formule ne gêne pas l'acteur qui présente en ces termes le dispositif, sans préciser davantage sa pensée. « Rassembler toutes les forces vives » est pourtant une formule ambiguë : il s'agirait de réunir des acteurs auxquels il serait prêté certaines qualités (faisant précisément d'eux des « forces vives »), sans qu'il soit indiqué qui les identifie, ni selon quels critères⁷³³. Une volonté d'ouverture est ainsi mise en premier lieu en avant, tout en étant étroitement associée à un souci de sélection dont on ne connaît ni le degré, ni les fondements :

« Le SDE c'était une idée d'élus lyonnais, quand je dis lyonnais, c'est qu'ils avaient un mandat à la ville de Lyon et à la communauté urbaine dans le précédent mandat (1995-2001) dans lequel le président du Grand Lyon était Raymond Barre. Cette idée, elle consistait à mettre en place un outil, un plan de bataille visant à faire de Lyon une Eurocité. Les élus lyonnais et les décideurs économiques, mais plus les élus politiques, font depuis très longtemps un complexe vis-à-vis des autres villes européennes et sont obsédés par la place que Lyon doit occuper dans le concert des villes européennes. Il y a une concurrence pour l'attraction des entreprises, pour l'emploi : c'est un problème de notoriété qui les oppose à Francfort, Milan, Barcelone, Birmingham... L'objectif est de rassembler toutes les forces vives de l'agglomération dans un programme organisé, concerté pour faire de Lyon cette Eurocité. Ça consiste à répondre à cette question : 'Qu'est-ce que l'agglomération de Lyon peut offrir à des investisseurs qui ont des projets de développement ? Comment faire pour les attirer et créer les conditions pour que leur activité se développe ?'. Quelle était l'expression fétiche de l'un de ces élus ... ? 'Être des facilitateurs'... »⁷³⁴.

Le « développement économique », considéré comme concrètement assuré par les « entreprises », devrait être soutenu par des politiques publiques pensées et mises en œuvre en collaboration avec ces dernières. Le label « gouvernance » permet ainsi parfois de souligner une ouverture des processus de décision publique à un seul type d'acteurs tout en renvoyant implicitement à une ouverture à l'ensemble des acteurs locaux constituant la « société civile ». Les partenaires de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' (et de 'Lyon, Métropole Innovante') jouent en quelque sorte des ambiguïtés d'une « gouvernance » définie de manière très générale. La « gouvernance » apparaît ici clairement

⁷³² Les mêmes termes sont donc employés pour présenter 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et 'Lyon, Métropole Innovante' (voir *Supra*).

⁷³³ Le flou est encore plus grand si l'on considère que l'acteur interrogé fait ici directement référence à une formule notamment utilisée au début de la Vème République. Les « forces vives » alors appelées à participer aux processus de décision publique sont en effet constituées à la fois de groupes professionnels, de syndicats et d'associations (cf. par exemple ROUSSELIER, "Deux formes de représentation politique : le citoyen et l'individu", *op. cit.*, p.314).

⁷³⁴ Entretien avec l'enquêté n°25 : un membre de la commission « développement économique » de la Chambre de Métiers.

comme un outil de labellisation qui permet à ceux qui l'emploient de jouer de la polysémie de ce terme pour adoucir (voire parfois dissimuler) le caractère sélectif des démarches lancées. Il s'agit d'une manière de désigner, sur un mode valorisant, le fonctionnement d'un système que l'on présente comme pluriel et complexe, et qui ne se fonderait plus sur une seule source d'autorité. Il en résulterait des jeux institutionnels entre des acteurs nombreux et déhiérarchisés, ou entretenant entre eux des relations hiérarchiques variables dans le temps et selon les circonstances. La « *gouvernance* » suggère alors l'horizontalité et l'égalité (en termes de droits et de devoirs) des différents acteurs locaux, comme s'il n'était précisément procédé à aucune sélection et comme si les partenaires de ce type d'action publique pesaient tous d'un poids équivalent sur sa formulation puis sur sa mise en œuvre.

Le flou entretenu entre « *gouvernance citoyenne* » et « *gouvernance économique* » doit permettre de légitimer des dispositifs en réalité particulièrement sélectifs que porte la DAEI. Le label « *gouvernance économique* » permet à ceux qui l'emploient de jouer de sa proximité apparente avec une « *gouvernance citoyenne* » plébiscitée ou appelée de leurs vœux par de nombreux partis politiques et par de non moins nombreuses associations⁷³⁵. Le chevauchement cognitif des différentes dimensions de la « *gouvernance* » (notamment de ses dimensions « *citoyenne* » et « *économique* ») facilite la mise en place concrète de cette réforme.

Une DAEI plus sélective : l'ouverture par la représentation

Au sein des dispositifs portés par la communauté urbaine de Lyon et labellisés grâce au terme « *gouvernance* », se juxtaposent notamment des dispositifs portés par la DPSA et par la DAEI. Respectivement 'Millénaire 3' et le Conseil de Développement, ainsi que 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', 'Lyon, Métropole Innovante', le 'Lyon' puis le 'Pack'. Si certains de ces

⁷³⁵ Sur les injonctions de plus en plus nombreuses à mettre en place des modes d'action publique favorisant la participation citoyenne, cf. notamment BLONDIAUX et SINTOMER, "L'impératif délibératif", *op. cit.*

dispositifs dits de « *gouvernance* » visent avant tout à incarner une « *gouvernance citoyenne* » (tels que 'Millénaire 3' et le Conseil de Développement) quand d'autres visent davantage à incarner une « *gouvernance économique* » (tels que 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack'), tous ces dispositifs sont liés. Leurs liens sont en partie formels du fait de l'institution que les porte : la communauté urbaine de Lyon. Ils sont aussi en partie reconstruits. Ainsi 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' est-il officiellement positionné dans la continuité de 'Millénaire 3' :

*« Inscrit dans le droit fil de Millénaire III, dont il assure la déclinaison opérationnelle dans le champ économique, le SDE désigne à la fois une démarche partenariale et le résultat de cette même démarche, à savoir une stratégie générale déclinée en 'actions-cadres' »*⁷³⁶.

Certains de ces liens s'établissent enfin progressivement sur le terrain, notamment *via* les services communautaires chargés de porter ces dispositifs. Si des agents de la DAEI ont, par exemple, été chargés de mettre en place le 'Lyon', l'agent communautaire responsable du 'Pack' a quant à lui été accueilli au sein de la DPSA.

Dans cette nébuleuse, les dispositifs portés par la DAEI se distinguent malgré tout par un principe de sélection qui s'avère plus prégnant, sans pour autant être toujours pleinement assumé. Si 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' est pensé et présenté comme un processus de « *concertation et de responsabilisation de la société civile* »⁷³⁷, il est ainsi également explicitement décrit comme : « *une pratique innovante de 'gouvernance territoriale', c'est-à-dire plus*

⁷³⁶ « *Le SDE. Un projet économique pour l'agglomération lyonnaise* », Document produit par l'agence d'urbanisme de Lyon, Janvier 2002, p.11. Sans être infondé, ce lien de filiation n'est que partiel. En abordant les questions de l'identification des initiateurs de ces dispositifs, de la sélection des acteurs mobilisés et de l'institutionnalisation de leurs mobilisations telles qu'elles s'opèrent sur le terrain, nous montrons en effet progressivement que des groupes d'acteurs relativement distincts sont à l'origine de ces deux dispositifs. Si certains acteurs investis dans 'Millénaire 3' ont été invités à suivre la mise en place de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', leurs échanges avec les acteurs mobilisés dans le cadre de ce dernier n'ont été que ponctuels et limités dans le temps. Reconstruire des liens entre 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et 'Millénaire 3' peut ainsi être appréhendé comme un moyen de gommer des tensions, entre l'agence d'urbanisme de Lyon qui a lancé 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', et certains services de la communauté urbaine notamment la DPSA qui a lancé 'Millénaire 3' et la DAEI qui est désormais responsable de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' (voir Chapitre IV).

⁷³⁷ *La Lettre du SDE*, n°1, septembre 1998, p.1.

souple et plus sensible aux attentes des chefs d'entreprise »⁷³⁸. Cette remarque, qui peut sembler anodine, a deux conséquences importantes. Tout d'abord, contrairement à ce que peuvent laisser sous-entendre certains discours sur la « gouvernance », et donc certaines présentations de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' comme mode de prise de décision publique ouvert, les citoyens ne sont pas considérés comme des acteurs à mobiliser dans ce cadre :

« À qui s'adresse ['Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'] ? Aux 80 000 entreprises de l'agglomération ?
 - Oui, d'abord !
 - Donc, quelque part, c'est une manière de dire : 'On sait que vous existez et on...'
 - Oui
 - Plus qu'à la population...
 - C'est... Sur le champ économique, on n'est quand même pas sur du grand public, hein ! On est : entreprises, investisseurs... [On n'est] pas du tout grand public... On market le territoire, mais d'un point de vue économique. [...] Enfin, cela dit, j'espère que quand on aura nos quatre par trois, en octobre, pour la campagne d'affichage, j'espère que quelques personnes vont lever la tête dans leur voiture et se dire : 'Ah, c'est quoi ? Qu'est-ce qu'ils font à Lyon ??'. J'espère. C'est pas gagné, mais... »⁷³⁹.

Le domaine économique est considéré comme trop technique et trop éloigné de leurs préoccupations quotidiennes pour être compris et même pour intéresser les citoyens⁷⁴⁰.

En outre, dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', les « entreprises » sont représentées par leurs « chefs d'entreprise »⁷⁴¹. Cette assimilation entre « entreprises » et « chefs d'entreprise », que l'on trouve dans certains discours dès le lancement de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', se

⁷³⁸ *Idem.*

⁷³⁹ Entretien avec l'enquêté n°2 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, chargé de mission « Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise » depuis 2004. Cette affirmation distingue nettement 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' de 'Millénaire 3' et du Conseil de Développement qui, pour leur part, sont axés d'abord et avant tout sur la participation de la population à l'action publique locale (à savoir des chefs d'entreprise mais aussi des associations, des riverains et des citoyens en général). Ainsi 'Millénaire 3' a-t-il conduit à la mise en place du Conseil de Développement qui, en 2002, comptait plus de 600 membres dont 156 « simples citoyens », 105 personnes issues du « monde économique », 129 personnes du domaine de la « culture », etc. (« Stimuli, La lettre du Conseil de Développement », juin 2002).

⁷⁴⁰ Le domaine économique est donc un domaine dans lequel les citoyens ne se voient reconnaître aucune « compétence d'usages », contrairement à d'autres domaines d'intervention publique tels que l'aménagement urbain (cf. Magali NONJON, *Quand la démocratie se professionnalise. Enquête sur les experts de la participation*, Thèse de science politique, Lille, Université Lille II, décembre 2006).

⁷⁴¹ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique*, « Comptes rendus des réunions du 3 novembre 1997, du 13 novembre 1997, du 19 novembre 1997, du 4 décembre 1997, des 15, 17 et 18 décembre 1997 et du 2 février 1998 ».

renforce nettement au cours de la mise en œuvre de ce dispositif (cf. *Infra*). 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' demeure présentée comme une démarche d'« ouverture innovante » du fait de deux caractéristiques de l'ouverture des processus de décision publique qu'il doit permettre de mettre en place. Cette ouverture instaure une participation des chefs d'entreprise locaux très en amont et jusque dans la mise en œuvre⁷⁴² :

*« Le Schéma de Développement Économique est une démarche innovante, car peu de collectivités ont aujourd'hui engagé une approche participative aussi en amont, avec les acteurs économiques, puisque nous en sommes, ce soir, au point zéro »*⁷⁴³.

Ces chefs d'entreprise sont, en outre, sélectionnés selon un critère de représentativité. L'association d'un grand nombre d'acteurs à l'action publique locale est ainsi considérée comme concrétisée grâce à la réunion de chefs d'entreprise considérés comme représentatifs.

Au cours de la première phase de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', c'est-à-dire au cours de la phase de formulation de cette politique, l'agence d'urbanisme commence ainsi par réaliser une enquête quantitative⁷⁴⁴ auprès d'un panel de chefs d'entreprise « représentant »⁷⁴⁵ les 80 000 entreprises de l'aire urbaine de Lyon ou encore les « usagers du schéma »⁷⁴⁶. En 2003, la communauté urbaine réitère le même type d'enquête. La citation suivante permet de saisir l'importance accordée à cette appréhension quantitative de l'opinion des chefs d'entreprise locaux :

« En 1998, le diagnostic du Schéma de Développement Économique s'était très largement appuyé sur une enquête réalisée par l'agence d'urbanisme auprès des chefs d'entreprise de l'aire urbaine de Lyon. Cinq ans après, les [...] partenaires de la démarche 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' ont confié à l'OPALE l'actualisation de ce questionnaire. [...] Un questionnaire a été envoyé à 8 500 entreprises de l'aire urbaine de Lyon en avril et mai 2003. L'échantillon interrogé comprenait toutes les entreprises de plus de 50 salariés, une sélection d'entreprises de 10 à 50 salariés et d'entreprises artisanales. Après relance, 660

⁷⁴² Nous n'analysons les transformations que la participation des chefs d'entreprise à la mise en œuvre des dispositifs économiques intercommunaux entraîne que dans un second temps (voir Chapitre IV).

⁷⁴³ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : Schéma de Développement Économique, « Compte rendu de la réunion du 3 novembre 1997 », p.7.

⁷⁴⁴ Voir Partie I.

⁷⁴⁵ La Lettre du SDE, numéro spécial, juin 1999.

⁷⁴⁶ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : Schéma de Développement Économique, « Compte rendu de la réunion du 3 novembre 1997 », p.11.

entreprises ont accepté de nous répondre et nous les en remercions très vivement. Les taux de retour obtenus pour les cibles d'entreprise de plus de 10 salariés sont très satisfaisants pour ce type d'enquête (questionnaire long et envoyé par courrier). Le taux de retour est en revanche très faible pour les entreprises artisanales : nous ne sommes donc pas en mesure de publier des résultats détaillés pour ce type d'entreprise »⁷⁴⁷.

Au sein de ce dispositif, les membres des instances patronales locales rappellent par ailleurs fréquemment leur rôle de représentants des entreprises. C'est le cas d'un membre de la Chambre de Métiers et d'un membre de la CGPME dans les deux citations suivantes :

« [Un membre du service économique de la Chambre de Métiers] : Dans la continuité de la réflexion que j'ai faite au déjeuner, nous pouvons nous poser des questions, nous, Chambre [de] métiers, qui sommes les représentants d'une famille professionnelle dont la seule cohérence est juridique, un peu sociologique, mais à l'intérieur de laquelle il y a des écarts très importants de tailles, d'activités, de modes d'exercice de l'activité, de visions des chefs d'entreprise, de formations et d'insertions dans le territoire en question »⁷⁴⁸.

« [Le président de la commission économique CG PME/PMI] : Je représente les PME et j'entends des choses qui me font un peu peur. Quand j'entends budget, quand j'entends augmentation de moyens, j'entends aussi augmentation d'impôts, et j'entends fuite. Il ne faut quand même pas oublier que l'entreprise cherche avant tout, à mon avis, un milieu favorable aussi en termes de fiscalité. Alors, toujours augmenter les moyens, c'est obligatoirement pomper le tissu économique, et donc augmenter l'imposition et donc le risque du départ »⁷⁴⁹.

Qu'ils soient membre d'une instance patronale locale ou « simple » chef d'entreprise, les participants à la démarche 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' se savent invités pour représenter « leur » secteur d'activité économique et pour faciliter la circulation d'informations de l'agence d'urbanisme (puis de la communauté urbaine) aux entreprises locales (et inversement)⁷⁵⁰. Ainsi n'est-il pas rare que l'un d'entre eux se soucie explicitement de l'image de cette démarche et de la manière dont les chefs d'entreprise locaux peuvent la percevoir :

« [Un conseiller du président de la CG PME/PMI] : [...] pour que je sois efficace dans votre réunion, il faut que je rende des comptes à des PME/PMI et qu'elles me retournent l'information pour que je puisse vous la rapporter. Et il me semble que s'il n'y a pas de pragmatisme, alors que les PME/PMI ont des priorités qui sont, je vous le rappelle,

⁷⁴⁷ Les notes de l'OPALE, Numéro spécial « Résultats de l'enquête 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' », Janvier 2004, p.1.

⁷⁴⁸ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : Schéma de Développement Économique, « Compte rendu de la réunion du 3 novembre 1997 », p.24.

⁷⁴⁹ Ibid., p.35.

⁷⁵⁰ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : Schéma de Développement Économique.

les échéances de fin de mois, les banquiers, le chiffre d'affaires, etc., je crains qu'elles me disent : 'qu'est-ce que tu fous là-bas ?'. Excusez-moi de vous le dire comme je le pense, mais je crois qu'il fallait le dire... »⁷⁵¹.

Les organisateurs de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' ont bien choisi de sélectionner des partenaires dont ils considèrent qu'ils représentent les entreprises locales, comme l'illustre encore la citation suivante :

« [Nous avons] réussi à monter ce qu'on appelle le groupe de gouvernance où on retrouve à la fois l'institution politique avec le Président de la communauté urbaine, mais aussi les institutions y compris le monde de l'artisanat, y compris le monde de la PME, y compris le Medef, y compris les gens qui tournent autour c'est-à-dire une institution comme la Chambre de Commerce... »⁷⁵².

Faire de la sorte référence au « monde de l'artisanat » revient à employer une formule très englobante et homogénéisante qui laisse sous-entendre que la Chambre de Métiers représenterait l'ensemble des acteurs de l'artisanat dont elle serait dès lors en mesure de restituer les points de vue, de manière à ce que ceux-ci servent de fondement à la politique 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'.

Il nous est difficile d'établir une comparaison précise de l'ensemble des dispositifs communautaires dits de « gouvernance » que nous avons pu identifier⁷⁵³. Nous pouvons néanmoins souligner qu'une « nouvelle version » du Conseil de Développement a été mise en place en 2006⁷⁵⁴. Or, telle qu'elle nous

⁷⁵¹ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique*, « *Compte rendu de la réunion du 3 novembre 1997* », p.39. Georges Blanc ne se rend pas aux réunions suivantes de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', mais il est remplacé par un autre représentant de la CGPME.

⁷⁵² Entretien avec l'enquêté n°22 : un chargé de mission du président de l'agence d'urbanisme de Lyon à la fin des années 1990.

⁷⁵³ Notamment de leurs degrés respectifs de sélection des partenaires de la communauté urbaine de Lyon. Nous manquons en effet, pour cela, de sources en ce qui concerne certains de ces dispositifs (nous disposons, notamment, d'assez peu d'informations concernant le Conseil de Développement). En outre, si tous ces dispositifs se transforment dans le temps, ils n'évoluent pas toujours au même rythme, ni toujours selon les mêmes logiques.

⁷⁵⁴ Le Conseil de Développement « *refondé* » tient sa première séance le 3 juillet 2006 (cf. <http://www.grandlyon.com/Historique.1387.0.html>). Désormais composé d'environ 250 membres, le Conseil de Développement (jusqu'alors composé d'une unique assemblée de membres volontaires) est désormais structuré en six collèges dont les membres ont un mandat de trois ans. Ces collèges doivent lui permettre d'« être représentatif de la diversité de la société civile ». Ils sont composés, à peu de choses près, du même nombre de membres et intitulés comme suit : « *acteurs économiques et organisations socio-professionnelles* », « *organismes publics et assimilés* », « *vie associative* », « *représentation territoriale des habitants* », « *citoyens* » et « *personnes qualifiées* ».

a été présentée par certains agents de la communauté urbaine de Lyon, celle-ci se veut plus sélective, et ce à l'image des dispositifs lancés par la DAEI :

« J'ai lu ton article sur 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'. Avec [le directeur adjoint du service et un certain nombre d'agents de la DPSA], on est assez d'accord pour dire que la DAEI a opéré une sélection importante des acteurs qu'elle souhaitait mobiliser dans ce cadre-là. Mais c'est la DAEI qui avait raison : si on ne sélectionne pas, on ne peut pas travailler. C'est bien beau de vouloir ouvrir, ouvrir, pour que tout le monde puisse participer à nos démarches, mais quand on ouvre trop, on ne peut plus être efficaces. Alors maintenant, on va essayer de faire comme eux : repérer les principaux acteurs des secteurs avec lesquels on veut travailler. Les principaux acteurs associatifs, les principaux acteurs économiques... C'est d'ailleurs ce qu'on fait dans la nouvelle version du Conseil de Développement [...] »⁷⁵⁵.

La raison d'être de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' est globalement la même. Ces deux dispositifs visent à « rassembler les principaux acteurs économiques ». Seulement les initiateurs de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' entendent par là rassembler des représentants des entreprises locales, quand les initiateurs du 'Pack' entendent par là rassembler des chefs d'entreprise appartenant à des secteurs d'activités divers. Dans le cas du 'Pack', l'ouverture est recherchée par un autre moyen : la diversification. En d'autres termes, l'assimilation réductrice opérée entre « société civile » et « entreprises », finalement jamais pleinement assumée⁷⁵⁶, serait comme compensée par la représentativité dans le cas de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et par la diversité dans le cas du 'Pack'. Ainsi les acteurs mobilisés continuent-ils à afficher en premier lieu une volonté d'ouverture de l'action publique menée par la communauté urbaine de Lyon. Le 'Pack' est, à ce titre, parfois comparé au Conseil de Développement :

*« [Le 'Pack' et le Conseil de Développement] ont des points en commun :
- [ils] ont été initi[és] à la même époque ;*

⁷⁵⁵ Discussions avec l'enquêté n°4 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, chargé de mission « INTERACT » de 2001 à 2004. Cet agent communautaire fait alors référence à l'article suivant : Aisling HEALY, "Une gouvernance patronale' : de l'ouverture des modes de prise de décision publique locaux à la sélection des acteurs participant à l'action économique de la communauté urbaine de Lyon", dans Xavier ENGELS, Mathieu HÉLY, Aurélie PEYRIN et Hélène TROUVÉ (dir.), *De l'intérêt général à l'utilité sociale ? La reconfiguration de l'action publique entre État, associations et participation citoyenne*, Paris, L'Harmattan, coll. "Logiques sociales", 2006, pp.227-241, que nous lui avons transmis à sa demande.

⁷⁵⁶ Malgré le rôle central désormais attribué aux entreprises dans le « développement économique » local (voir Partie I).

- le Conseil de Développement lyonnais est l'un des plus ouverts à la société civile en France et notamment aux simples citoyens, tout comme le Pack qui ne fait participer que des 'personnes' et non des groupes ou des responsables ;
- le Pack est aussi démocratique que le Conseil de Développement qui fonctionne [lui aussi] par appel à candidatures, puisqu'il s'agit de passer un 'entretien' –informel bien entendu– afin de comprendre les tenants et les aboutissants de cette démarche, puis, bientôt, de signer une charte pour y adhérer ;
- le Conseil de Développement fonctionne par groupes de travail et le Pack par groupes d'objectifs »⁷⁵⁷.

Pourtant les membres du 'Pack' sont, eux aussi, sélectionnés. L'organisateur de ce groupe revendique même ouvertement cette sélection. Là encore, ouverture et sélection demeurent deux principes d'action articulés, malgré les contradictions que cela peut engendrer.

b / L'ouverture des processus de décision par la diversité des acteurs mobilisés

À l'inverse des acteurs réunis dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', les membres du 'Pack' affichent clairement leur volonté de constituer un groupe d'« élites »⁷⁵⁸ lyonnaises. La présentation de ce groupe peut sembler, à ce titre, plus claire et plus assumée. Il revendique même être un « groupe de décideurs »⁷⁵⁹. Il cherche à être identifié comme un groupe de chefs d'entreprise reconnus localement. En d'autres termes, un groupe de « personnalités lyonnaises »⁷⁶⁰. Le principe d'ouverture de l'action publique locale à de nouveaux et à de nombreux acteurs n'est pas pour autant été écarté par les initiateurs du 'Pack'. Les chefs d'entreprise que ce groupe vise à réunir ont, en effet, pour caractéristique commune d'exercer une activité dans des secteurs nombreux (et, par-là même, divers). Si les acteurs que nous avons rencontrés ont nié les ressemblances pouvant exister entre le 'Lyon' et le 'Pack'⁷⁶¹, ces deux

⁷⁵⁷ Cf. ROSIER, *Lyon, seconde agglomération française mais quelle vocation internationale ?*, op. cit., p.42.

⁷⁵⁸ Terme employé à de nombreuses reprises dans nos entretiens avec des membres du 'Pack' et au cours de nos observations des réunions de ce groupe.

⁷⁵⁹ *Idem*.

⁷⁶⁰ « Charte de l'entrepreneur », document signé par les membres du 'Pack' et présenté de manière officielle le 27 octobre 2003.

⁷⁶¹ À l'exception des deux organisateurs du 'Lyon', qui reconnaissent certains points communs aux deux démarches (notamment leur principe de rassemblement de chefs d'entreprise de « second rang », à savoir de chefs d'entreprise innovants et en pleine réussite économique mais non-engagés ni affiliés aux chambres consulaires ou aux instances patronales), même s'ils

dispositifs ont à nos yeux pour point commun de proposer une ouverture de l'action publique de la communauté urbaine de Lyon, non pas en s'adressant à des chefs d'entreprise locaux chargés de représenter les autres, mais plutôt en mobilisant directement un maximum de chefs d'entreprise à titre individuel⁷⁶².

Dans le cas du 'Pack', des sources beaucoup plus nombreuses nous permettent d'analyser comment ses membres travaillent leur image de groupe d'« élites » locales et comment ils parviennent malgré tout à affirmer parallèlement incarner une capacité d'ouverture de l'action publique locale à de nouveaux et à de nombreux acteurs locaux.

Un « pack d'avants » : les attributs d'une démarche qui se veut « élitiste »

Le 'Pack' doit doter la communauté urbaine d'une structure établissant :

« [...] la synergie des principaux acteurs de [l']environnement économique, social et culturel [...] avec le soutien des milieux entrepreneuriaux [...] »⁷⁶³.

En reprenant ses propres termes, Maxence Brachet a été chargé de :

« [...] créer les conditions d'un rapprochement des acteurs, des principaux décideurs de la Cité pour que tout le monde s'approprie le concept de former le développement de la notoriété d'une ville qui n'en a pas beaucoup »⁷⁶⁴.

À ce titre, il ne recherche officiellement aucune légitimité « démocratique »⁷⁶⁵ :

« [...] je peux très bien être agressé demain matin par un gars qui me dira : 'Votre machin, c'est élitiste, c'est anti-démocratique, c'est une affaire de gens qui sont payés entre eux [Dit très vite, passage peu audible] et en plus en quoi ils savent ces gens-là ce qui est bon pour le quartier de Gerland...'. Je n'ai pas à répondre à ça, moi ! Parce que je ne veux pas avoir

soulignent aussi que l'ambition du 'Lyon' était moindre, notamment parce qu'il se focalisait sur un seul secteur d'activité : la santé (Entretien avec l'enquêté n°14 : le directeur du *Centre des Entrepreneurs* de l'École de Management de Lyon à la fin des années 1990 et Entretiens avec l'enquêté n°19 : un élu membre de l'UDF, vice-président de la communauté urbaine de Lyon de 1977 à 2001 notamment en charge de la stratégie d'agglomération).

⁷⁶² Ces deux dispositifs réunissent même des chefs d'entreprise peu investis dans les chambres consulaires et les instances patronales qui sont les représentants officiels des chefs d'entreprise locaux (cf. *Infra*).

⁷⁶³ Document interne de la communauté urbaine de Lyon concernant le 'Pack' (cabinet du président), 3 décembre 2001.

⁷⁶⁴ Entretiens et discussions avec l'enquêté n°10 : l'organisateur du 'Pack' de 2001 à 2005, agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA de 2001 à 2004.

⁷⁶⁵ Malgré les ambiguïtés avec d'autres discours soulignant par ailleurs le caractère démocratique du 'Pack' (cf. *Supra*).

toutes les associations de quartier sur le dos. Je les respecte mais c'est pas elles qui vont faire mon boulot !»⁷⁶⁶.

Le nom du 'Pack' indique, par une métaphore sportive, une volonté d'être assimilé à un pack rugbystique, à un concentré d'énergies agissant avec force pour le développement de « son » agglomération, ou encore à :

*« un regroupement de bonnes volontés, [...] de personnes avec des responsabilités importantes [...] qui se mettent au service de leur ville, [...] qui se réunissent pour agir »*⁷⁶⁷.

Ce nom a été choisi, par la quinzaine de personnes contactées à l'origine pour mettre en place cette démarche⁷⁶⁸, en écho à la victoire de l'équipe de France de rugby au Tournoi des Six Nations au printemps 2002. « Pack » est en effet l'abréviation de l'expression « pack d'avants » en référence au groupe des joueurs de rugby les plus puissants poussant dans les mêlées⁷⁶⁹.

La présentation de ses membres par l'organisateur du 'Pack' donne tout particulièrement à voir ce principe de rassemblement d'acteurs localement « importants »⁷⁷⁰. Ces membres sont le plus souvent énumérés *via* la mention de leurs fonctions, pour souligner leur renommée (ils occuperaient des postes si importants que préciser leur nom ne serait pas nécessaire) et, paradoxalement, pour préserver une forme d'anonymat (pour respecter le souhait de certains de

⁷⁶⁶ Entretiens et discussions avec l'enquêté n°10 : l'organisateur du 'Pack' de 2001 à 2005, agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA de 2001 à 2004.

⁷⁶⁷ Entretien avec l'enquêté n°16 : un membre du 'Pack' également bâtonnier de l'Ordre des avocats de Lyon de 2000 à 2003.

⁷⁶⁸ Ce nombre (une quinzaine de personnes) nous a été indiqué par l'organisateur du 'Pack'. Néanmoins, aucune liste précise et complète de ces fondateurs ne nous a jamais été fournie. Seuls quelques noms ont été évoqués au cours de nos entretiens auprès des membres du 'Pack' et au cours de nos observations des réunions de ce groupe. Ils correspondent à ceux des membres du 'Pack' les plus actifs pendant la période où Maxence Brachet anime ce groupe (cf. *Infra*).

⁷⁶⁹ Pour l'anecdote, cette métaphore peut sembler surprenante. Certes le « pack » d'une équipe de rugby est constitué de joueurs puissants. Mais ces joueurs occupent tous un même poste au sein de l'équipe (celui de joueur de mêlées), un « pack » n'est donc pas constitué de joueurs divers. En outre, les joueurs du « pack » sont plus lourds que rapides et plus puissants que meneurs de jeu (ou, pour le dire autrement, ce ne sont généralement pas ces joueurs-là qui brillent par leur « intelligence de jeu » pour reprendre une expression sportive), cf. "Le rugby", *Pouvoirs*, n°121, 2001. Ces éléments rappellent qu'il s'agit-là d'une métaphore avant tout choisie suite à un événement sportif (une victoire de l'équipe de France) mais aussi que Lyon n'est pas une terre de rugby si l'on accepte de se placer dans une perspective d'identité territoriale chère aux membres du 'Pack' eux-mêmes (cf. *Infra*).

participer à cette démarche en toute discrétion, mais aussi comme si entourer une démarche de secret s'avérait un moyen efficace d'en attester l'importance). Par-delà le premier aperçu des membres du 'Pack' qu'il offre, l'extrait d'entretien suivant a surtout pour intérêt de donner à voir cette manière ambiguë d'en lister les membres :

« Il y a des personnes intéressantes : un expert comptable, le patron de la bibliothèque de Lyon, le directeur général du groupe CEGID (voilà un entrepreneur !), le directeur de cabinet de Claudie Haignerée (qu'on ne voit logiquement mais malheureusement plus beaucoup), [...] un entrepreneur lyonnais bien connu qui s'appelle X, l'ancien président du centre français du patronat chrétien, le patron de l'aéroport St-Exupéry, [...] le patron EDF grands comptes de la région Rhône-Alpes, [...] le directeur général d'une entreprise de textile très connu, Y : fondateur du Grand Prix de Tennis de Lyon, Z qui, comme son nom l'indique, est un pur nordiste installé à Lyon qui a une PME fructueuse [...]. C'est quand même joli ! Et toutes ces gens-là sont là à titre personnel ! »⁷⁷¹.

La présentation des membres du 'Pack' est finalement un cérémonial réservé aux personnes proches du groupe. Elle nécessite, en outre, de connaître les milieux sociaux ainsi mobilisés. Ce cérémonial participe à un effort de définition du 'Pack' comme une sorte de famille, à l'image des grandes dynasties patronales lyonnaises. Les expressions « *il y a des personnes intéressantes* » et « *c'est quand même joli !* » employées dans la citation ci-dessus rappellent que l'organisateur du 'Pack' revendique réunir des « *élites* »⁷⁷². Les agents de la communauté urbaine, exclus de cette famille, n'auraient alors pas une connaissance de Lyon suffisamment fine pour saisir l'« *importance* » des acteurs ainsi réunis, comme le souligne le ton sur lequel l'organisateur du 'Pack' affirme répondre à leurs interrogations concernant l'identité des membres de ce groupe :

« [...] lorsque dans cette maison, qui est décidément d'un conservatisme fou, on me dit : 'Mais qu'est ce qu'il fait et où est-il ?', je dis : 'Ben, il est sur Internet à telle adresse !' [Rire] »⁷⁷³.

⁷⁷⁰ Terme employé à de nombreuses reprises dans nos entretiens avec des membres du 'Pack' et au cours de nos observations des réunions de ce groupe.

⁷⁷¹ Entretiens et discussions avec l'enquêté n°10 : l'organisateur du 'Pack' de 2001 à 2005, agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA de 2001 à 2004.

⁷⁷² À l'image des clubs lyonnais tels que le *Cercle de l'Union* dont le 'Pack' entend pourtant se distinguer (voir Partie I).

⁷⁷³ Entretiens et discussions avec l'enquêté n°10 : l'organisateur du 'Pack' de 2001 à 2005, agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA de 2001 à 2004.

Les lieux des rencontres du 'Pack' et leur déroulement participent eux aussi à souligner le caractère « *élitiste* » de ce dispositif. Ces rencontres ont régulièrement lieu dans un château de la région lyonnaise. Chaque réunion de travail est, en outre, suivie d'un buffet dînatoire qui permet aux membres du groupe de se dire leurs aménités. Si le 'Pack' tient clairement à être distingué des clubs d'entrepreneurs existant à Lyon⁷⁷⁴, il n'en reste donc pas moins un lieu de sociabilité important où les temps de conversations dites « *bugne à bugne* »⁷⁷⁵, autour d'un verre ou d'un repas, de préférence dans un endroit à l'architecture séduisante, sont nombreux⁷⁷⁶.

L'organisateur du 'Pack' n'est pas le seul à souligner l'« *importance* » des membres de ce groupe. Certains acteurs évoquent cette dernière en révélant implicitement une stratégie individuelle d'engagement comme faire-valoir. Autrement dit, en évoquant l'« *importance* » des membres du 'Pack', ils semblent chercher à se mettre eux-mêmes en valeur, comme en miroir :

*« Au 'Pack', tu croises des personnes importantes. Que des personnes importantes. Elles sont importantes car elles sont connues. D'ailleurs, les journaux locaux parlent des membres du 'Pack'. Certains passent à la télé »*⁷⁷⁷.

Enfin, de nombreux jeunes de l'association *Émergences* ont reconnu que leur première motivation pour s'investir dans cette association était l'obtention d'« *un carnet d'adresse bien fourni* »⁷⁷⁸.

⁷⁷⁴ Voir Partie I.

⁷⁷⁵ Adaptation de l'expression « en tête-à-tête » faisant référence à une célèbre pâtisserie lyonnaise, utilisée par plusieurs membres du 'Pack' qui prennent plaisir à souligner leur capacité à « lyonniser » jusqu'à leur vocabulaire (cf. *Infra* : le 'Pack' se veut une mobilisation « pour et par Lyon »).

⁷⁷⁶ Cette dimension notabiliaire des réunions du 'Pack' n'est pas sans contradiction avec les références fréquentes au fonctionnement de l'entreprise qui donnent lieu à des discours normatifs sur la nécessaire recherche permanente de productivité et d'efficacité (cf. *Infra*). Le 'Pack' se trouve en quelque sorte pris en tenailles entre un discours qui se veut moderniste et un fonctionnement en partie au moins traditionnel. Ces contradictions ou cette absence de lien logique peut gagner en cohérence si l'on prend en compte les trajectoires des acteurs et leur capacité d'invention limitée pour construire leur répertoire d'action collective (cf. *Infra*), cf. TILLY, "Les origines du répertoire de l'action collective en France et en Grande-Bretagne", *op. cit.*

⁷⁷⁷ Discussion avec l'enquêté n°28 : l'assistante de l'organisateur du 'Pack' de 2002 à 2004.

⁷⁷⁸ Interventions de plusieurs jeunes de l'association *Émergences*, observations réalisées en 2003, 2004 et 2005.

Si le responsable de cette démarche affiche plus clairement que ceux de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' un travail de sélection des acteurs mobilisés (quitte même à l'accentuer), le 'Pack' est malgré tout présenté comme rassemblant des acteurs « *divers* ». C'est ainsi par la diversification que ce groupe affirme assurer une ouverture des modes de prise de décision publique.

Le « tout économique » : l'ouverture par la diversification

Pour résumer, une double caractéristique peut être dégagée concernant les membres que le 'Pack' affirme rassembler. Ceux-ci se disent d'abord « *décideurs* » locaux appartenant à une « *élite entrepreneuriale* »⁷⁷⁹. Par le truchement de trois équivalences, ils se présentent malgré tout également comme constituant un groupe ouvert. Selon la première de ces équivalences, tout dirigeant d'une organisation est considéré comme un chef d'entreprise. Selon la deuxième, tous les secteurs d'activité sont considérés comme relevant du champ économique. Et selon la troisième, toutes les générations de lyonnais sont considérées comme devant s'investir dans le domaine du « *développement économique* ».

Tous les membres du 'Pack' sont donc, premièrement, présentés comme des chefs d'entreprise. Les discours prononcés dans ce cadre s'adressent effectivement prioritairement aux dirigeants d'entreprise, comme en témoigne ce court extrait d'une intervention lors d'une réunion du 'Pack' :

*« Vous êtes entrepreneurs, dirigeants d'entreprise et, pour certains, responsables d'entités, alors bougez, réagissez ! »*⁷⁸⁰.

Le « nous » identificateur du groupe se construit notamment autour de cette thématique entrepreneuriale, au prix de certaines montées en généralité faisant fi des spécificités de chacun :

*« Nous, dirigeants, savons bien que la première règle qu'apprend un chef d'entreprise [...] »*⁷⁸¹.

⁷⁷⁹ Entretien avec l'enquêté n°26 : un membre du 'Pack' également président du club d'entrepreneurs lyonnais le *Cercle*.

⁷⁸⁰ Intervention lors d'une réunion du 'Pack', observation réalisée le 27 octobre 2003.

L'appartenance à ce groupe passe avant tout par l'exercice d'un rôle de direction d'une entreprise publique ou privée, qu'il s'agisse d'une société spécialisée dans la communication, d'un établissement public, d'un théâtre, etc. Peu importe finalement le statut de l'organisation dont chaque membre a la responsabilité :

« [...] un chef d'entreprise... Et j'emploie ce mot au sens large, si bien qu'à mes yeux il englobe les organisations publiques qui ne sont autres que de grandes entreprises avec beaucoup de salariés [...] »⁷⁸².

L'origine professionnelle des membres n'est pas neutre. Pour autant, en partant d'une définition extrêmement large de ce qu'est une « entreprise », l'organisateur du 'Pack' affirme rassembler des acteurs d'horizons très divers.

Qu'il soit directeur de théâtre, de PME spécialisée dans la communication, de club de basket, d'aéroport, de cabinet de ministre, ou encore d'association, chaque membre du 'Pack' est, en outre, considéré comme exerçant une activité économique. Le 'Pack' revendique une capacité d'ouverture à « tous les secteurs de l'économie lyonnaise »⁷⁸³.

L'organisateur du 'Pack' affirme, enfin, que les « jeunes » doivent, eux aussi, devenir des « ambassadeurs de Lyon », à l'image des « personnalités » réunies dans le 'Pack'⁷⁸⁴. Il entend pour cela assurer des échanges entre générations, entre chefs d'entreprise ayant réussi une carrière brillante et jeunes actifs débutant la leur. Comme nous avons pu l'évoquer précédemment, le tout premier projet du 'Pack', qui commence à se structurer en 2002, consiste ainsi à mettre en place une association jouant le rôle « de boîte à idées pour tout ce qui est

⁷⁸¹ Intervention lors du week-end de l'association *Émergences*, observation réalisée du 27 au 30 novembre 2003.

⁷⁸² Intervention lors d'une réunion du 'Pack', observation réalisée le 27 novembre 2003.

⁷⁸³ Entretien avec l'enquêté n°3 : un membre du 'Pack' également membre de la commission « développement économique » du Medef Rhône. Le 'Pack' revendique, dès lors, une capacité d'ouverture supérieure à celle des chambres consulaires et des instances patronales. Nous avons même pu constater que le 'Pack' vise à réunir des chefs d'entreprise issus de secteurs d'activité distincts de ceux traditionnellement représentés au sein du Medef Rhône et de la CGPME (cf. *Infra* et voir également Chapitre IV).

⁷⁸⁴ « Charte de l'entrepreneur », document signé par les membres du 'Pack' et présenté de manière officielle le 27 octobre 2003 et Intervention lors du week-end de l'association *Émergences*, observation réalisée du 27 au 30 novembre 2003.

de nature à faire grandir un territoire »⁷⁸⁵. L'extrait de source écrite suivant donne un aperçu des objectifs et du fonctionnement de cette association :

*« Émergences 'méridienne', Créer et Innover pour la Cité.
À l'initiative de la société civile [...], 21 talents émergents de la région lyonnaise seront réunis pendant trois jours [...]. Partant du constat que les enjeux de développement de notre territoire sont peu ou mal connus par la tranche d'âge 20-30 ans, il s'agit, dans un premier temps, d'en transmettre les clefs principales. Trois équipes se verront ensuite confier le soin de faire émerger sous neuf mois, trois projets susceptibles d'accroître, à court ou moyen terme, la notoriété de notre région. [...] Le profil des jeunes auxquels il est proposé de rejoindre cette [association] sera déterminé par une équipe issue du Pack, créé en mars 2002 et rassemblant plus de 70 décideurs d'horizons différents. Au-delà d'un processus d'acculturation, il s'agit par un échange d'expériences, de bonnes pratiques et d'idées, de créer et innover pour la cité »⁷⁸⁶.*

À l'image de la sélection des membres du 'Pack', celle des « jeunes talents » de l'association *Émergences* vise à rassembler des personnes d'horizons divers : responsables des ressources humaines, chefs d'entreprise, avocats ou encore étudiants.

La « gouvernance » du 'Pack' se veut tout à la fois « élitiste » et « pluraliste ». Les acteurs qui en deviennent membres ne sont pas sélectionnés au titre de leur capacité à représenter « leur » secteur économique, mais plutôt au titre de leur capacité à réussir dans ce secteur économique.

Dans le cas de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', le principe de sélection de la « gouvernance » n'est pas pleinement assumé. Ses initiateurs ont choisi, dès l'origine, de placer l'« entreprise » au cœur de ce dispositif de « développement économique ». C'est néanmoins en affichant coopérer avec des acteurs représentatifs de ces dernières, que les agents de la DAEI revendiquent une capacité d'ouverture de leurs processus de décision publique, et ce malgré

⁷⁸⁵ Entretien avec l'enquêté n°3 : un membre du 'Pack' également membre de la commission « développement économique » du Medef Rhône. Ce premier projet du 'Pack' est d'autant plus important qu'il donne finalement son nom au 'Pack' lui-même qui devient ainsi 'Émergences' à partir de 2005 (voir Chapitre IV). Le premier projet du 'Pack', et le seul à s'être concrétisé aujourd'hui, aura ainsi consisté à se créer lui-même. Cet élément constitue une illustration presque caricaturale du passage de la « gouvernance » d'un statut de moyen d'action affiché des dispositifs que nous étudions, à un statut d'objectif premier de ces dispositifs (voir Partie I).

⁷⁸⁶ Extraits du tract de présentation de l'association *Émergences* distribué le 27 octobre 2003.

un glissement amorcé des « *entreprises* » à leurs seuls « *chefs d'entreprise* ». Dans le cas du 'Pack', le principe de sélection de la « *gouvernance* » est plus clairement affiché. Ses membres revendiquent malgré tout une certaine ouverture du groupe constitué. En s'appuyant cette fois sur une définition très englobante de ce qu'est un « *acteur économique* », le 'Pack' affirme en effet rassembler des acteurs divers en termes de secteurs d'activité et de générations.

Les acteurs que 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack' visent à mobiliser entendent mettre en place des projets reconnus pour leur « *efficacité* ». Ils recherchent avant tout une légitimation de leurs actions par les *outputs*. Néanmoins, la tentative d'ouverture par la représentation de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' suggère que cette recherche de légitimation par les *outputs* est moins assumée dans le cadre de ce dispositif que dans le cadre du 'Pack'. Les présentations officielles des deux dispositifs illustrent cette différence entre les deux dispositifs. En ce qui concerne 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', elles débutent toujours par une mise en scène des acteurs réunis dans ce cadre et concluent ensuite sur une liste des actions que ces acteurs entendent mettre en œuvre. En ce qui concerne le 'Pack', en revanche, ces présentations débutent toujours par une mise en scène des actions que ce groupe entend mettre en œuvre et concluent ensuite sur une liste des acteurs réunis à cet effet⁷⁸⁷.

Si différentes acceptions et traductions concrètes de la « *gouvernance* » coexistent à Lyon, en ce qui concerne les dispositifs économiques de la communauté urbaine de Lyon, ce terme est employé dans une acception « *élitiste* » plus ou moins assumée, tout en faisant également référence en arrière-plan à son acception démocratisante d'ouverture des processus de décision publique aux acteurs locaux. Conformément à l'hypothèse de recherche que formulent certains chercheurs à partir d'autres terrains d'enquête, « *le pouvoir urbain (...) serait alors à la fois semi-collégial et élitiste* »⁷⁸⁸. Pourtant, au cours de la mise en œuvre de ces dispositifs, des contraintes

⁷⁸⁷ D'après l'ensemble des présentations officielles de ces deux dispositifs que nous avons pu avoir entre les mains pour leurs versions papier et auxquelles nous avons pu assister lorsqu'elles prenaient la forme de rencontres publiques.

⁷⁸⁸ Cf. PINSON, "Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes", *op. cit.*, p.649.

apparaissent et pèsent sur les ambitions des organisateurs de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack'. La sélection opérée *via* ces dispositifs dits de « *gouvernance* » se fait alors de plus en plus poussée.

2/ La sélection effective des partenaires de l'action intercommunale

Revenir sur les étapes des processus de mobilisation des « *acteurs économiques* » de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack', nous permet de mettre en évidence des transformations notables des configurations d'acteurs progressivement constituées. Ces transformations sont directement liées à la manière selon laquelle les partenaires de ces dispositifs sont recrutés (tout comme ceux de 'Lyon, Métropole Innovante' et du 'Lyon'), ainsi qu'aux contextes de mise en œuvre de ces dispositifs. Dans le cas de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' s'opère, en effet, une focalisation progressive sur les représentants officiels des chefs d'entreprise locaux. Dans le cas du 'Pack' s'opère, en revanche, une focalisation progressive sur des responsables d'entreprises aux tailles et aux secteurs d'activité très similaires (plutôt innovateurs).

Au fur et à mesure de la mise en œuvre de ces deux dispositifs, Lyon se révèle une très bonne illustration du fait que la « *gouvernance* » n'est pas toujours synonyme de démocratisation. Pourtant ces dispositifs dits de « *gouvernance* » et les partenaires qu'ils rassemblent constituent un élément central de la politique de communication de la communauté urbaine de Lyon⁷⁸⁹. Cet affichage des configurations d'acteurs locaux constituées dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack', permet en réalité de rendre visible des coopérations qui pouvaient exister auparavant de manière plus discrète, d'offrir une occasion aux acteurs mobilisés de se légitimer mutuellement, de placer la communauté urbaine au centre de différents types de coopérations avec les milieux économiques locaux et de soutenir une

⁷⁸⁹ Voir Partie I.

(re)structuration de la représentation des intérêts des chefs d'entreprise locaux en cours.

***a / 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' :
une focalisation progressive sur les institutions patronales***

Entre 1997 et 2001, le principe de sélection des initiateurs de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' prend l'ascendant sur celui d'ouverture. Sur le terrain, la sélection se fait en effet de plus en plus nette. Différents facteurs permettent de rendre compte de cette transformation : notamment les caractéristiques des premiers acteurs invités à prendre part à 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', ainsi que les modifications des contextes institutionnel et électoral dans lesquels ce dispositif est mis en place.

L'objectif défini, à l'origine de la politique, est de mobiliser les acteurs « économiques » lyonnais afin de produire, avant avril 1999, un plan d'actions partenariales qui doit permettre de renforcer la position de l'agglomération au niveau européen, voire international⁷⁹⁰. Cette politique vise alors à réunir les « entreprises » locales, d'ores et déjà en partie assimilées aux chefs d'entreprise locaux, et à organiser leur participation active dans l'intervention économique intercommunale. Sur le terrain, les principaux partenaires de cet outil de pilotage global sont pourtant exclusivement des chefs d'entreprise dans un premier temps, puis uniquement les chambres consulaires (CCIL et Chambre de métiers) et les instances patronales locales (Medef Rhône et CGPME) dans un second temps. Le mode de prise de décision de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' n'est donc que très relativement ouvert.

Pour saisir la manière selon laquelle s'opère, au sein de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', une focalisation progressive sur les partenaires que sont les chambres consulaires et les syndicats patronaux, nous proposons de repartir des premiers groupes de travail constitués dans le cadre de cette politique⁷⁹¹.

⁷⁹⁰ Voir Partie I.

⁷⁹¹ La première étape de cette politique, considérée par les acteurs comme une phase de formulation est donc ici appréhendée comme une étape de sa mise en œuvre. Ce décalage entre le regard des acteurs et celui du chercheur concernant le découpage des étapes de cette politique est directement lié au fait que les premiers affichent la « *gouvernance* » comme un

La mise à l'écart des citoyens et des syndicats de travailleurs

D'après les archives de l'agence d'urbanisme, nous pouvons dresser une liste des premiers participants à 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'. Nous les énumérons dans l'encadré ci-dessous qui résume les listes de présence aux réunions tenues en 1997 et 1998.

- * Les présidents et/ou leurs conseillers ainsi que des membres permanents de la CCIL, de la Chambre de Métiers, du Medef Rhône et de la CGPME
- * Les vice-présidents en charge du « *développement économique* » de la communauté urbaine de Lyon
- * Les membres de l'agence d'urbanisme responsables de cette politique
- * Les consultants du cabinet *Algoé* chargés du lancement concret de cette politique
- * Les présidents de groupes professionnels tels qu'*Unitex* (organisation professionnelle textile) et *Lyon Place Financière et Tertiaire* (communauté professionnelle des activités financières et de services), ainsi que des membres du Centre des jeunes dirigeants (CJD)
- * Des membres de la direction (PDG, directeurs généraux ou encore directeurs de services centraux tels que le marketing ou la communication) des entreprises suivantes : *EDF-GDF, Laboratoires Boiron, RVI, France Telecom, Clasquin SA, Solyphar SA, ABB Control, Plastic Omnium et Deloitte et Touche*⁷⁹².
- * Et le bâtonnier de l'ordre de avocats de Lyon⁷⁹³.

Le choix de ces premiers partenaires est le fruit de deux facteurs conjoints et a une conséquence directe notable. Ces acteurs sont contactés par les initiateurs de cette politique, qui s'appuient pour cela sur leurs réseaux de connaissances au sein des milieux économiques locaux. Leur participation est ensuite structurée par un cabinet de consultants sélectionné par l'agence d'urbanisme de Lyon, notamment pour la très bonne réputation dont il jouit auprès des chefs d'entreprise locaux. La conséquence directe de ce mode de recrutement des partenaires de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' est alors la

moyen d'action, quand nous avons montré qu'elle est devenue un objectif central de cette action publique.

⁷⁹² *Clasquin SA* est une société de transport et de logistique, *Solyphar SA* une société de conseil en financement des pharmaciens, *ABB Control* une société spécialisée dans le domaine de la fourniture de matériel électronique, *Plastic Omnium* une société de conception et de réalisation d'équipements automobiles et *Deloitte et Touche* une société de conseil auprès des banques.

⁷⁹³ Cet encadré ne rend pas compte de la fréquence avec laquelle ces participants se sont rendus aux réunions de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'. AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique*. Pour établir cette liste, nous avons sélectionné les acteurs présents à au moins deux réunions de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' entre 1997 et 1998.

mise à l'écart, non seulement des « simples » citoyens, mais aussi des syndicats de travailleurs.

La liste des toutes premières invitations lancées dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' est établie grâce aux carnets d'adresses des agents (à savoir des membres de l'agence d'urbanisme) et, surtout, des élus qui lancent ce dispositif (à savoir, surtout, d'Henry Chabert). Aucun effort particulier de démocratisation ou même de simple objectivation des logiques de sélection n'a été fait, si ce n'est, dans le cas de 'Lyon, Métropole Innovante', la constitution d'une liste de critères suivante rapidement prise en notes :

« La composition des groupes de travail favorisera la transversalité par la diversité, Au niveau de leur structure ils devront se situer à un poste de responsabilité, Les membres seront choisis en raison de critères : d'expérience, de compétence, de disponibilité, de motivation, d'indépendance et de nombre de participants »⁷⁹⁴.

Outre les chambres consulaires et les instances patronales locales, les tout premiers invités sont des « entreprises » représentées par leur chef d'entreprise. Elles sont peu nombreuses (moins d'une dizaine), relèvent de différents secteurs d'activité, ont une taille importante⁷⁹⁵, et sont implantées localement même si elles sont internationalisées.

Cette première phase du projet (jusqu'en 2001) est menée conjointement par l'agence d'urbanisme et part le cabinet de consultants Algoé. Ce bureau d'études lyonnais qui s'adresse, en premier lieu, aux entreprises privées et, en second lieu, aux institutions publiques⁷⁹⁶, obtient une délégation de maîtrise

⁷⁹⁴ « Groupes de travail, Cahier des charges », Document interne à la communauté urbaine de Lyon (DAEI), Document non daté.

⁷⁹⁵ Ces entreprises sont cotées en bourse et appartiennent, pour certaines, au top 50 des entreprises lyonnaises dans le classement de la presse économique : ainsi en 2003/2004, Renault Trucks (ex RVI) est n°2 du Rhône en termes de chiffre d'affaires et de salariés, quand Plastic Omnium et Boiron sont respectivement n°34 et n°37 de ce même classement. Clasquin Group est, par ailleurs, n°18 de la branche transport et logistique (toujours en termes de chiffre d'affaires et de salariés). Outre France Telecom et EDF/GDF, dont les sièges sociaux ne sont pas à Lyon, seules Solyphar et Deloitte et Touche n'apparaissent pas dans ces classements (*Palmarès des entreprises en Rhône-Alpes, Guide économique Lyon région, Le Progrès, Hors série, 2003/2004*). Nous ne disposons pas, néanmoins, de telles informations pour les années de lancement de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise, à savoir pour 1997 et 1998.

⁷⁹⁶ Historiquement, le cabinet Algoé a installé ses bureaux à Lyon puis à Paris, Chambéry, Marseille et Rouen. Ce cabinet s'est d'abord focalisé sur le management des entreprises privées pour, dans un second temps, proposer des services d'aide au management des collectivités locales. Il emploie environ 200 personnes. Il s'agit ainsi d'un important cabinet de conseil en

d'ouvrage pour la conception de la politique. C'est avant tout sa réputation de neutralité institutionnelle et partisane, ainsi que de proximité avec les milieux économiques locaux, qui est mise en avant pour légitimer son intervention dans la préparation et l'animation des premiers groupes de travail chargés de formuler les actions prioritaires du « développement économique » de l'agglomération⁷⁹⁷. Ainsi un consultant du cabinet Algoé s'adresse-t-il dans les termes suivants aux premiers acteurs invités à participer à cette démarche :

« D'aucuns peuvent se dire : 'entreprise et collectivité, les liens sont peu fréquents. Finalement, en quoi les entreprises peuvent être concernées par les politiques publiques ?'. [...] l'entreprise se trouve pourtant au cœur d'un dispositif qui relève des collectivités. Cet ensemble d'éléments peut paraître évident, mais il permet de resituer le rôle et les interactions réelles qui existent entre l'entreprise et les collectivités. Les liens sont en réalité fort nombreux : les infrastructures, les équipements publics, les capacités d'accueil, les dispositifs d'appui, de recherche, les capacités en matière d'appui financier, la politique en matière d'image, les réseaux, l'information, la communication... Toutes ces dimensions agissent sur l'environnement de l'entreprise, et donc sur l'entreprise. Ainsi, la collectivité a un rôle significatif à jouer, à travers les investissements, les dispositifs... les interactions sont très fortes [...] Le Schéma de Développement Économique part du principe que le territoire peut être un atout concurrentiel mais, qu'en aucun cas, les politiques publiques ne peuvent être élaborées en chambre, sans dialogue avec les acteurs. Aujourd'hui, nous entamons donc une démarche participative : sur chacun des domaines cités précédemment, réfléchissons ensemble »⁷⁹⁸.

C'est aux consultants d'un cabinet spécialisé dans le management dont les compétences semblent être reconnues par les chefs d'entreprise locaux, que revient la tâche d'expliquer l'intérêt, pour ces chefs d'entreprise, de travailler avec les institutions publiques locales.

Les premiers acteurs invités à prendre part à 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' déterminent les règles de fonctionnement de cette démarche. Ils s'organisent en groupes de travail thématiques. Ceux-ci sont au nombre de trois et intitulés comme suit : « état de l'économie lyonnaise », « moyens » et « objectifs ». Ils se répartissent entre ces trois groupes de travail, fixent la fréquence de leurs

management au niveau régional (Entretien avec l'enquêté n°15 : un consultant du cabinet de conseil aux entreprises et aux institutions publiques lyonnais Algoé, directeur du service de conseil aux institutions publiques à la fin des années 1990, désormais directeur de ce cabinet de consultant, et <http://www.algoe.fr>).

⁷⁹⁷ Entretien avec l'enquêté n°23 : un membre du cabinet communautaire de Gérard Collomb, ancien consultant du cabinet de conseil Algoé.

⁷⁹⁸ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : Schéma de Développement Économique, « Compte rendu de la réunion du SDE du 3 novembre 1997 », p.10. Un consultant du cabinet Algoé

rencontres et listent les objectifs qu'ils souhaitent atteindre dans chacun de ces groupes. La question des moyens de connaissance de l'économie lyonnaise et des outils « *efficaces* »⁷⁹⁹ de production d'une politique économique locale est alors au cœur de leurs échanges. Si la capacité des acteurs réunis à rendre compte de l'état de cette économie locale et à formuler une politique économique « *efficace* » est fréquemment questionnée, aucun participant n'évoque la possibilité d'associer de « simples » citoyens à cette réflexion. Cela peut s'expliquer par l'existence de liens relativement distendus entre les agents et les élus communautaires et, plus encore, les membres de l'agence d'urbanisme, d'une part, et les citoyens, d'autre part⁸⁰⁰. L'institution intercommunale est, en effet, une « *institution de second rang* », dont aucun membre n'est élu au suffrage universel direct (cf. *Supra*). L'agence d'urbanisme pourrait, quant à elle, être considérée comme une « *institution de troisième rang* », dont quelques membres sont élus par d'autres institutions comprenant la communauté urbaine de Lyon, chargée de mettre en cohérence les projets des différentes institutions publiques locales et, pour cela, de produire des connaissances sur l'urbain⁸⁰¹. Les chefs d'entreprise ont, pour leur part, avant tout à faire à des citoyens « *clients* ». Ils considèrent le « *développement*

fait cette intervention alors que, dans le même temps, les élus de la communauté urbaine, qui interviennent très peu, se positionnent plutôt en retrait (cf. *Infra* et voir Chapitre IV).

⁷⁹⁹ Terme qui revient fréquemment au cours de ces échanges : AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique*.

⁸⁰⁰ Ainsi la DPSA a-t-elle effectué un long travail (encore en cours) de repérage des associations de l'agglomération et d'établissement de contacts avec ces dernières ainsi qu'avec les citoyens, dans le cadre de 'Millénaire 3' (Entretien avec l'enquêté n°30 : un membre du 'Pack' jusqu'en 2004 également président du Conseil de Développement de la communauté urbaine de Lyon en 2004, Entretien avec l'enquêté n°37 : un élu sans étiquette, vice-président de la communauté urbaine de Lyon à la participation depuis 2001, Entretien avec l'enquêté n°38 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, chargé de mission « *concertation* » en 2003 et 2004 et Entretien avec l'enquêté n°39 : un membre du conseil de quartier 'Lyon, 7^{ème}'). D'autres travaux ont d'ailleurs montré, à partir de l'étude de différentes structures intercommunales, que les liens entre les élus et les agents intercommunaux, d'une part, et la population, d'autre part, sont distendus (cf. Olivier BORRAZ, "Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition", *Pôle Sud*, n°13, novembre 2000, pp.11-26).

⁸⁰¹ Le président de l'agence d'urbanisme (qui, à Lyon, est traditionnellement le vice-président en charge de l'urbanisme de la communauté urbaine) est élu par l'assemblée générale de cette structure associative, c'est-à-dire par des représentants des institutions qui la financent (la communauté urbaine, le département, la région, l'État...) : <http://www.urbalyon.org>.

économique » comme leur affaire⁸⁰². 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' ne s'adresse pas à aucun moment à ce public qui n'est pas non plus partenaire de cette démarche (cf. *Supra*).

La mise à l'écart des syndicats de travailleurs est un sujet qui nous a semblé particulièrement difficile à aborder en entretiens pour une raison qui s'est avérée constituer en elle-même un résultat de recherche. Nos évocations d'une potentielle mobilisation des représentants des syndicats de travailleurs ont suscité de très vives réactions de la part de nos interlocuteurs. Par exemple :

« En ce qui concerne les acteurs mobilisés dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', enfin, du Schéma de Développement Économique à ce moment-là, est-ce que d'autres 'acteurs économiques' ont été évoqué, voire peut-être invités ?... [Silence] Et si oui, est-ce que ce sont eux qui ont refusé de s'engager ?

- [Silence] Comment ça, 'd'autres acteurs économiques' ? Non, je ne vois pas ! Ils étaient tous là, réunis, ensemble ! Je ne comprends pas votre question... [Silence] Vous suggérez que nous avons mal choisi nos interlocuteurs, c'est ça ? Vous ne posez pas une question là, vous suggérez plutôt que...

- Non, non, je ne suggère rien du tout ! Simplement, j'aimerais savoir si, à un moment donné, a été posé la question de savoir si aucun 'acteur économique' n'avait été oublié...

- Et vous pensez à qui, alors ?

- Et bien, [...] aux syndicats de travailleurs...

- Les syndicats ? Non, je ne vois pas... Non, non, la question ne s'est pas posée ! Je ne crois pas... Mais vous avez peut-être d'autres questions moins affirmatives [Sourire]... Je pensais que vous souhaitiez connaître l'histoire de cette politique, je ne pensais pas que vous étiez là pour l'évaluer [Rire froid] »⁸⁰³.

Un acteur a finalement accepté d'explicitier les raisons de ce refus fréquent d'aborder cette question. À ses yeux, en effet, la question de la participation des syndicats de travailleurs est bien posée aux premiers acteurs invités à prendre part à 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'⁸⁰⁴. Ceux-ci s'opposent néanmoins

⁸⁰² Entretien avec l'enquêté n°41 : le président de l'association PERICA (parc d'entreprises de Rilleux Caluire), Entretien avec l'enquêté n°49 : un ancien PDG de la société Morel Journal, Entretien avec l'enquêté n°48 : le directeur de l'association syndicale du lotissement industriel de Vénissieux, Corbas, Saint-Priest, Entretien avec l'enquêté n°47 : le directeur adjoint du Medef Rhône-Alpes, etc.

⁸⁰³ Entretien avec l'enquêté n°22 : un chargé de mission du président de l'agence d'urbanisme de Lyon à la fin des années 1990.

⁸⁰⁴ Entretiens avec l'enquêté n°24 : un ancien chargé de mission « Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise » aujourd'hui en charge des politiques de « développement économique » et d'« aménagement » au sein de l'agence d'urbanisme de Lyon. Nous n'avons pas trouvé de traces de ces échanges concernant l'intégration –ou non– des syndicats de travailleurs dans les archives de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' que nous avons pu consulter. Nous avons néanmoins uniquement eu accès, au sein des archives non-classées de l'agence d'urbanisme, aux réunions ayant eu lieu en 1997 et 1998.

alors vivement à ce que des représentants syndicaux soient intégrés à cette démarche participative (allant jusqu'à menacer de la quitter s'ils le sont)⁸⁰⁵. Des représentants départementaux de la CFDT et de la CGT-Force Ouvrière sont malgré tout invités à une réunion qui a lieu à l'agence d'urbanisme en mai 2001. Au cours de cette dernière, des actions économiques prioritaires définies précédemment (par les premiers acteurs invités à prendre part à 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'), leur sont simplement présentées pour avis⁸⁰⁶. À la fin de cette unique rencontre, les représentants patronaux émettent un certain nombre de réserves au premier rang desquelles figure l'impossibilité, à leurs yeux, de produire un programme économique sans tenir compte de leur avis, sans les intégrer à ce travail de production⁸⁰⁷. Le témoignage d'un représentant de l'Union départementale CGT-Force Ouvrière est tout de même cité dans une section du premier bilan publié concernant 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', dans une section consacrée aux soutiens dont jouit cette démarche et, à cet effet, constituée d'une accumulation de témoignages positifs. Le témoignage de ce représentant, dès lors censé constituer la caution syndicale du dispositif, demeure pourtant en demi-teinte :

« [...] quant à la volonté de mise en place d'une gestion sociale du développement économique, on ne peut que s'en féliciter, si, dans le concret, elle aboutit à une amélioration de la condition des salariés et à la prévention des difficultés. Moyennant quoi, le développement économique sera une réussite profitable à tous »⁸⁰⁸.

Dès l'origine, les premiers acteurs mobilisés viennent renforcer une assimilation entre « entreprises » et « chefs d'entreprise » déjà en partie posée par

⁸⁰⁵ Les syndicats de travailleurs sont taxés de ne pas être suffisamment représentatifs et de ne pas être ouverts à la discussion. Au cours d'une discussion informelle avec un agent communautaire, a ainsi été évoqué le fait que le modèle servant de base à la « gouvernance économique métropolitaine » de la communauté urbaine est le modèle barcelonnais (agglomération où des délégations d'élus et d'agents de la communauté urbaine de Lyon se rendent en effet régulièrement, notamment depuis le mandat de Raymond Barre). Aux yeux de l'acteur qui a mentionné ce modèle barcelonnais (dont nous préférons maintenir l'anonymat), la « gouvernance » barcelonaise peut intégrer les syndicats de travailleurs car ces derniers sont plus représentatifs et plus coopératifs en Espagne qu'en France.

⁸⁰⁶ *Idem.*

⁸⁰⁷ *Idem.* Nous ne sommes pas parvenue à identifier ces représentants syndicaux dont personne ne nous a donné le nom. Nous ne les avons donc pas rencontrés.

⁸⁰⁸ « Le SDE. Un projet économique pour l'agglomération lyonnaise », Document produit par l'agence d'urbanisme de Lyon, Janvier 2002, p.17.

les initiateurs de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' lors de la formulation des objectifs généraux de cette politique⁸⁰⁹. Sur le terrain, les glissements entre ouverture et sélection se font progressivement plus fréquents et plus marqués : les « *entreprises* » deviennent les « *chefs d'entreprise* », avant de devenir les chambres consulaires et les instances patronales...

Des institutions patronales placées au cœur du dispositif

À partir de 2001, 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' opère une nette focalisation sur la mise en place de partenariats étroits et privilégiés avec les chambres consulaires et les instances patronales locales. Cette politique fixe même finalement des modes de coopération privilégiés avec ces représentants officiels des chefs d'entreprise locaux. Comme nous l'avons évoqué précédemment, elle associe dès lors cinq instances pilotes : la communauté urbaine, la CCIL, la CGPME, la Chambre de métiers et le Medef Rhône. L'étude du dispositif opérationnel de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et de ses évolutions révèle, qu'à partir de 2001, les chefs d'entreprise investis à titre individuel deviennent au mieux une exception⁸¹⁰. Plusieurs facteurs permettent de comprendre le départ de ces chefs d'entreprise à l'origine investis à titre individuel dans 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'. En premier lieu, le changement de présidence de la communauté urbaine qui s'accompagne, en 2001, d'un transfert de la politique de l'agence d'urbanisme vers le DAEI. En deuxième lieu, les difficultés que l'agence d'urbanisme puis la DAEI rencontrent dans l'organisation de la participation de ces acteurs à 'Grand

⁸⁰⁹ Les principes d'action de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' ont en réalité en partie été définis au cours de la première phase de cette politique (entre 1997 officiellement, et même entre 1995 de manière plus informelle, et 2001). Ils ont donc en partie été définis par les acteurs des premiers groupes de travail. Ainsi des chefs d'entreprise se sont-ils autodéfinis comme pouvant être assimilés aux « *entreprises* » locales.

⁸¹⁰ D'après les listes de présence des membres de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', ces chefs d'entreprise disparaissent même totalement de ce dispositif. Nous n'avons pas eu accès à l'intégralité des listes de présence exactes des « *groupes de travail* » de ce dispositif. Un très fort taux d'absentéisme au sein de ces « *groupes de travail* » nous a néanmoins été mentionné par plusieurs acteurs rencontrés en entretien (notamment : Entretien avec l'enquêté n°1 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, chargé de mission « *Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise* » de 2001 à 2004 et Entretien avec l'enquêté n°2 : un agent de la communauté

Lyon, l'Esprit d'Entreprise'. Et en troisième lieu, une forte volonté d'afficher le partenariat étroit établi entre la communauté urbaine, les chambres consulaires et les instances patronales, qui renforce un sentiment d'exclusion chez certains chefs d'entreprise.

La victoire de Gérard Collomb aux élections municipales du printemps 2001 explique donc, en premier lieu, le départ d'une partie des chefs d'entreprise investis à titre individuel dans la politique. La mobilisation initiale d'acteurs proches des équipes de Raymond Barre semble, en effet, avoir induit le départ de nombre d'entre eux juste après l'élection de Gérard Collomb⁸¹¹. En outre, une période de flou en termes de poursuite –ou non– des projets lancés pendant le mandat précédent, suit l'élection de Gérard Collomb au poste de président de la communauté urbaine. Ce dernier aurait particulièrement hésité à maintenir 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'⁸¹². Après une période de flottement d'environ un an, ce serait finalement sous la pression des chambres consulaires et des instances patronales qu'il aurait accepté de poursuivre cette démarche. Chambres consulaires et instances patronales auraient alors clairement manifesté leur volonté d'être très étroitement associées au dispositif⁸¹³.

urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, chargé de mission « *Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise* » depuis 2004).

⁸¹¹ Entretien avec l'enquêté n°50 : un ancien agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL responsable de 'Lyon, Métropole Innovante', désormais directeur adjoint de l'Aderly, Entretien avec l'enquêté n°43 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, chargé de mission « *recherche et innovation* » à la fin des années 1990 désormais employé par l'Aderly et Entretien avec l'enquêté n°51 : un agent de la CCIL.

⁸¹² De nombreux travaux ont montré que ce type de période de flou suit fréquemment une élection qui amène une nouvelle équipe aux postes de gouvernement. L'élection de Gérard Collomb entraîne, en effet, un changement de parti à la tête de la mairie de Lyon et de la communauté urbaine qui induit un changement des équipes d'élus, voire d'agents communautaires, ainsi qu'une logique d'affichage de changements dans l'action, cf. "Les temporalités du politique", *Pôle Sud*, n°25, 2006 (II). Nous avons pu constater cette période de flou sur le terrain, aussi bien en ce qui concerne 'Lyon, Métropole Innovante' qu'en ce qui concerne 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'. Le 'Lyon' a, quant à lui, déjà disparu en 2001. Le 'Pack', enfin, est lancé à la suite de l'élection de Gérard Collomb, précisément en signe de changement.

⁸¹³ Entretiens et discussion avec l'enquêté n°33 : le directeur général du Medef Rhône de 1984 à 2004, Entretien avec l'enquêté n°32 : le président du Medef Rhône de 1998 à 2002 et Entretien avec l'enquêté n°40 : un ancien membre de la direction du Medef Rhône, désormais président de la Fédération nationale des promoteurs constructeurs.

Parallèlement, quand elle redémarre, la politique est prise en main directement par la communauté urbaine *via* son service économique. Ce transfert de l'agence d'urbanisme à la DAEI, a trois conséquences qui participent directement au départ des chefs d'entreprise à l'origine investis à titre individuel dans 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'. Tout d'abord, les consultants d'*Algoé* et les responsables de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' au sein de l'agence d'urbanisme ne sont plus investis dans cette démarche. Ce changement d'interlocuteurs complique la situation de chefs d'entreprise qui avaient pu prendre l'habitude de travailler avec certains élus et agents et qui ne connaissent pas leurs nouveaux interlocuteurs (cf. *Infra*).

En outre, au début des années 2000, la DAEI est encore un service relativement jeune dont les contacts avec les milieux économiques demeurent limités, notamment les contacts directs avec les chefs d'entreprise locaux. En effet, ce n'est que six ans avant d'hériter de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' que ce service établit ses tout premiers contacts avec les milieux économiques locaux. En 1994, les agents de la DAEI envoient de nombreux courriers aux grandes entreprises et aux responsables de zones d'activité, auxquels ils joignent un questionnaire. Dans ces courriers, ils rappellent les missions de la communauté urbaine. Ils en soulignent d'abord le rôle dans le « *développement* » de l'agglomération, notamment dans son « *développement économique* », puis en évoquent plus rapidement les responsabilités (pourtant originelles) dans le domaine des services urbains⁸¹⁴.

Enfin, la DAEI mène plusieurs politiques participatives à partir de 2001, notamment à la fois 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et 'Lyon, Métropole Innovante'⁸¹⁵. Certes, mis à part quelques représentants des chambres

⁸¹⁴ ACU 1650 W 003, carton intitulé : « *Contacts avec les entreprises 1994* ».

⁸¹⁵ La politique 'Grands Comptes' cherche également à établir des contacts directs et réguliers entre la communauté urbaine de Lyon et les plus grandes entreprises de l'agglomération. Il s'agit plus précisément d'une politique de « *suivi des grandes entreprises* », dans laquelle on retrouve néanmoins certaines entreprises investies dans 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', dans 'Lyon, Métropole Innovante', voire au moins officiellement dans le 'Pack'. En 2003, cette politique 'Grands Comptes' concerne dix entreprises : *Total*, *Rhodia* (ancienne branche chimie de *Rhône-Poulenc* avant la fusion de cette dernière société dans *Aventis*), *Koyo* (équipement automobile), *Renault Trucks*, *EDF*, *Adecco*, *Lyonnaise de Banque*, *Aventis*, *Merck* (filiale française du groupe pharmaceutique allemand *Merck KGaA*) et *bioMérieux* (*Rapport d'activité 2003*, DAEI,

consulaires et des instances patronales, les acteurs mobilisés dans le cadre de ces deux politiques ne sont pas exactement les mêmes⁸¹⁶. Cette superposition de deux dispositifs participatifs entraîne malgré tout une perte de repères de la part du public alors visé. Elle entraîne même des refus de s'engager dans ces deux dispositifs de la part de certains chefs d'entreprise, comme le souligne l'extrait d'entretien suivant :

« Entre le plan technopole et le Schéma de..., on ne s'y repère plus ! [Silence] C'est un gaspillage d'énergie, de temps et d'argent ! [Silence] Je suppose qu'il y a des raisons, je devrais dire de mauvaises raisons, politiques, là-dedans... Mais, en attendant, ce n'est pas lisible et puis, nous, on ne peut pas aller à toutes les réunions. Alors le plus simple, quand on ne comprend pas, c'est de ne pas s'engager. Au moins, on est sûr de ne pas perdre notre temps ! »⁸¹⁷.

En deuxième lieu, les responsables de ces deux politiques ('Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et 'Lyon, Métropole Innovante') rencontrent sur le long terme le même type de difficultés récurrentes pour structurer, et donc pérenniser, la participation des chefs d'entreprise locaux⁸¹⁸. Un retour sur le cas de 'Lyon, Métropole Innovante' s'avère ainsi éclairant. Il est à noter, cependant, que l'accent est d'abord mis sur la participation des acteurs scientifiques et universitaires à ce dispositif⁸¹⁹. Les premiers partenaires sont invités à se rendre à des « *petits déjeuners technopolitains* », puis à des « *groupes de travail* », et enfin à

p.22). Des membres des directions de *Renault Trucks*, *EDF* et *Lyonnaise de Banque* sont investis dans 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'. Des membres des directions de *Merck* et *bioMérieux* sont investis dans 'Lyon, Métropole Innovante'. Enfin, des membres des directions d'*Adecco* et *EDF* sont aussi membres officiels du 'Pack'. La communauté urbaine sollicite donc parfois les mêmes chefs d'entreprise dans le cadre de ses dispositifs économiques participatifs.

⁸¹⁶ Même les grandes entreprises sont plutôt focalisées sur un dispositif en particulier. Ainsi *Renault Trucks* participe à 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', quand *bioMérieux* s'investit dans 'Lyon, Métropole Innovante'.

⁸¹⁷ Entretien avec l'enquêté n°41 : le président de l'association *PERICA* (parc d'entreprises de Rilleux Caluire).

⁸¹⁸ D'après les entretiens que nous avons réalisés auprès des agents de la DAEL.

⁸¹⁹ Avec néanmoins, là encore, une volonté de rassembler des acteurs représentatifs puisque 'Lyon, Métropole Innovante' privilégie en premier lieu l'établissement de relations étroites entre la communauté urbaine de Lyon et le PUL (Pôle Universitaire de Lyon). Depuis 2006, le PUL est également devenu membre du « *Comité de gouvernance* » de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'. Sans fondre ces deux politiques, les élus et les agents communautaires cherchent ainsi à accroître leur articulation (Entretien avec l'enquêté n°23 : un membre du cabinet communautaire de Gérard Collomb, ancien consultant du cabinet de conseil *Algoê*). Le PUL est un Groupement d'Intérêt Public (GIP) créé en 1995. Il fédère 15 établissements de l'enseignement supérieur situés dans l'agglomération lyonnaise et a pour objectif de promouvoir l'Université de Lyon aux plans local et international (<http://www.universite-lyon.fr>).

participer aux « *groupes de pilotage* » des actions. Douze équipes de travail sont ainsi formées pour définir les objectifs du plan pendant un an (du printemps 1997 au printemps 1998). L'encadré ci-dessous donne un aperçu de la composition de ces équipes de travail qui rassemblent environ deux cents personnes :

50% des premiers acteurs mobilisés dans le cadre de 'Lyon, Métropole Innovante' sont issus du champ de la recherche : Centre National de Recherche Scientifique (CNRS), Centre d'Études de Recherches sur les Transports Urbains (CERTU), École de Management de Lyon (EM Lyon), École Normale Supérieure (ENS)...

30% de ces acteurs sont issus du champ du « *développement local* » : Aderly, Agence Nationale pour la Valorisation de la Recherche (ANVAR), Conseil Régional...

18% de ces acteurs sont issus du champ de l'entreprise et de la finance : *Arthur Andersen Management, bioMérieux, Bonduelle Frais, Flamel Technologie, EVER Team*⁸²⁰...

Et les 2% restant sont issus du champ médiatique⁸²¹.

Certes 18% des acteurs initialement associés au projet étaient des chefs d'entreprise mobilisés à titre individuel⁸²², mais ceux-ci se sont peu à peu retirés de ce dispositif. À partir de 2004, les seuls partenaires de 'Lyon, Métropole Innovante' mentionnés officiellement sont ainsi des acteurs institutionnels⁸²³.

Deux facteurs permettent de rendre compte des difficultés rencontrées par les organisateurs de 'Lyon, Métropole Innovante' à structurer la participation des chefs d'entreprise. Premièrement, ces chefs d'entreprise changent régulièrement d'interlocuteurs. Comme dans le cas de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', le départ soudain des deux initiateurs centraux de cette politique (un agent de la DAEI et un élu : Jacques Moulinier qui ne se représente pas aux élections municipales de 2001) peut expliquer en partie l'absence d'engagement des chefs d'entreprise sollicités à titre individuel par la communauté urbaine. Plus généralement, le portage administratif et politique

⁸²⁰ Il s'agit, là encore, d'entreprises lyonnaises importantes (en 2003/2004, bioMérieux est notamment n°9 en termes de chiffre d'affaires et de salariés dans le Rhône, *Palmarès des entreprises en Rhône-Alpes, Guide économique Lyon région, Le Progrès, Hors Série, 2003/2004*). *Flamel Technologie* est un établissement pharmaceutique de biotechnologie et *EVER Team* une société de gestion de documents d'entreprises éditrice de logiciels.

⁸²¹ <http://www.techgrandlyon.prd.fr>.

⁸²² *Idem*.

⁸²³ Notamment le PUL, l'État, le département, la région, la CCIL ou encore l'Aderly (« *Lyon, Métropole Innovante* », Programme d'actions 2004, document daté du 17 mai 2004).

de 'Lyon, Métropole Innovante' est très instable. La DAEI connaît un turn-over important de son personnel et, au niveau de la structure politique intercommunale, à partir de 2001, plusieurs vice-présidents différents sont potentiellement responsables de la démarche⁸²⁴. La multiplication du nombre d'interlocuteurs, de manière successive ou simultanée, augmente les coûts d'entrée dans un tel dispositif participatif, et ce notamment pour un chef d'entreprise investi à titre individuel. Les chambres consulaires et les instances patronales disposent en effet, quant à elles, de permanents davantage disponibles qui connaissent mieux les différents élus et agents de la communauté urbaine.

Deuxièmement, les élus et les agents communautaires semblent avoir une culture professionnelle différente de celle des chefs d'entreprise locaux. Cette hypothèse mériterait certainement d'être discutée dans le détail⁸²⁵. Nous pouvons néanmoins simplement constater que les acteurs eux-mêmes se perçoivent comme ayant des cultures professionnelles nettement distinctes et parfois incompatibles. Les chefs d'entreprise sont ainsi, aux yeux des élus et des agents de la communauté urbaine, trop occupés et préoccupés par leur activité professionnelle pour pouvoir s'investir sur le long terme dans un dispositif participatif. Les élus et les agents communautaires sont, quant à eux, aux yeux des chefs d'entreprise cette fois, trop peu soucieux du temps consacré à certaines rencontres et insuffisamment pragmatiques dans leur manière de penser et d'agir. Si cette différence de culture professionnelle est en quelque sorte la justification officielle donnée par les élus et les agents de la communauté urbaine pour expliquer le départ des chefs d'entreprise investis à titre individuel à partir de 2001⁸²⁶, les archives de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' soulignent tout de même que ce type de difficultés doit être géré

⁸²⁴ Voir Chapitre IV.

⁸²⁵ Notamment en discutant les notions de « culture » et d'« identité » professionnelles, comme le font les sociologues des professions (cf. Claude DUBAR et Pierre TRIPIER, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 1998).

⁸²⁶ C'est-à-dire à partir du lancement officiel de la phase de mise en œuvre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et de 'Lyon, Métropole Innovante'.

dès le lancement de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'. Notamment un rapport au temps différent :

*« Monsieur X, vous souhaitez partir, avant de nous quitter vous ne voulez pas prendre un groupe [de travail] ?
- Cela ne me paraît pas raisonnable.
- Faut-il être raisonnable ?
- Il y a des limites, oui...
- Il s'agit d'une heure de réunion avec nous, à l'heure qui vous convient. Ensuite, c'est 2h ¼ de réunion jeudi prochain. Toute la synthèse, le compte rendu, la 'paperasse', le secrétariat, c'est nous qui l'assurons [échange interrompu par une question d'un autre participant à cette réunion] »⁸²⁷.*

En troisième lieu, la mise à l'écart progressive des chefs d'entreprise investis à titre individuel dans 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' semble être en partie liée à la volonté des organisateurs de cette politique d'afficher des relations particulièrement étroites entre ses cinq institutions partenaires. Nous avons, à ce titre, évoqué précédemment la tenue, en juin 2003, « *des premiers états généraux de l'économie lyonnaise* ». Les chefs d'entreprise locaux y sont conviés en tant que public mais seuls les représentants des chambres consulaires et des instances patronales y interviennent en tant que partenaires de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'⁸²⁸. Cet affichage tend à renforcer un sentiment de mise à l'écart des chefs d'entreprise eux-mêmes. Ceux-ci ont du mal à saisir quelle place leur est accordée dans cette démarche, comme le souligne la citation suivante :

« Vous aussi vous vous demandez ce qu'on font ici, n'est-ce pas ? Je ne sais pas ce que vous faites... Moi, je suis responsable d'une PME et je vois pas bien pourquoi ils m'ont invité. S'ils veulent discuter entre eux, qu'ils le fassent mais sans nous, non ?... Je dis pas que c'est pas bien, mais ce qu'ils disent est tellement éloigné de mes préoccupations et tellement théorique que je vois pas bien l'intérêt de me faire déplacer, de me faire perdre mon temps... S'ils veulent discuter de leurs différents machins, ils n'ont pas besoin de public pour le faire... De toute manière, il n'y a pas vraiment de place pour des gens comme moi là-dedans... »⁸²⁹.

Cette focalisation sur les chambres consulaires et les instances patronales régulièrement mise en scène explique certainement en partie le jugement porté

⁸²⁷ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique, « Compte rendu de la réunion du SDE du 3 novembre 1997 »*, p.48. Le chef d'entreprise ainsi interpellé continue par la suite à venir aux réunions de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' mais il ne prend pas de groupe de travail en charge.

⁸²⁸ Observation de la présentation officielle de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' réalisée le 26 juin 2003 (voir l'introduction générale de ce travail).

par certains chefs d'entreprise sur ce dispositif. Au printemps 2003, seuls 39% d'entre eux connaissent 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'⁸³⁰ et considèrent que l'action mise en œuvre dans ce cadre ayant le plus d'impact sur le « *développement économique* » est celle qui vise à favoriser la croissance de l'aéroport Lyon-Saint-Exupéry. Or cette action, qui ne représente pas le cœur de cette politique, est avant tout portée depuis le début du XXème siècle par la CCIL, c'est-à-dire par un unique représentant patronal « *traditionnel* ».

Les premiers acteurs recrutés participent à fixer le degré maximum d'ouverture de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'. Ce degré d'ouverture est ensuite à nouveau réduit du fait des contextes électoral et institutionnel dans lesquels ce dispositif est mis en œuvre. 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' aboutit à faire prévaloir le poids des intérêts des chefs d'entreprise –traduits par leurs représentants institutionnels– dans la définition des objectifs généraux et l'évaluation des résultats de la politique économique intercommunale. Dans le cas du 'Pack', le mode de recrutement des acteurs et le contexte dans lequel celui-ci s'opère pèsent également directement sur le degré d'ouverture de ce groupe.

b / Le 'Pack' : un mode de recrutement homogénéisant

Dès 2003, c'est-à-dire dès la première année de fonctionnement routinisé du 'Pack', des écarts apparaissent entre les acteurs que ce groupe tente de réunir et les acteurs qu'il mobilise concrètement. Ces écarts sont avant tout liés au mode de recrutement des membres du 'Pack', à savoir la cooptation, qui conduit à réunir des chefs d'entreprise aux profils très proches. Le 'Pack', qui se veut un « *groupe de décideurs* »⁸³¹, prend dès lors rapidement les allures d'un

⁸²⁹ *Idem.*

⁸³⁰ Pour 660 réponses sur 8500 questionnaires envoyés (*Les notes de l'Opale*, numéro spécial, janvier 2004).

⁸³¹ Expression apparue au cours de plusieurs discussions et entretiens, pour caractériser le 'Pack'.

groupe d'intérêt⁸³² mobilisant avant tout des responsables de PME lyonnaises du secteur tertiaire. Nous nous attachons ici à montrer que certains membres du 'Pack' ont ainsi des profils très proches⁸³³.

Un recrutement assuré exclusivement par cooptation

Le recrutement des membres du 'Pack', qui se veut « élitiste » (cf. *Supra*), est assuré exclusivement sur la base de la cooptation. Chaque nouveau membre est dès lors introduit par un ancien⁸³⁴. Les jeunes « talents » de l'association *Émergences* sont, eux aussi, choisis par cooptation. Chacun d'eux est parrainé par un membre du 'Pack' avant de passer devant un jury de sélection (constitué de trois à quatre membres du 'Pack') auquel il doit présenter ses compétences et ses idées de projets pour « développer » Lyon⁸³⁵.

Procéder par cooptation pour recruter les membres de ce groupe est en conformité avec la volonté de mettre ainsi en place un équivalent lyonnais du 'Comité Grand Lille'⁸³⁶. Nous avons déjà évoqué les liens existant entre le 'Comité Grand Lille' et le 'Pack'. Nous pouvons, plus précisément, les qualifier de mimétisme institutionnel⁸³⁷. Maxence Brachet met en effet en place le 'Pack'

⁸³² Michel Offerlé définit les groupes d'intérêt avant tout par leur fonction consistant à : « (...) faire pression sur les détenteurs des positions de pouvoir bureaucratique-politiques en accédant à la position d'acteur[s] pertinent[s] reconnu[s], ou à tout le moins existant, dans la définition des politiques publiques (...) » (Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, op. cit., p.24).

⁸³³ Dans un second temps, nous analyserons s'ils parviennent à faire pression, sur la base d'intérêts partagés, sur les institutions publiques locales. Et donc, s'ils parviennent à constituer un véritable groupe d'intérêt (voir Chapitre IV).

⁸³⁴ Là encore, le 'Pack' a sélectionné le même mode de recrutement que les cercles lyonnais tels que le *Cercle de l'Union* (voir Partie I).

⁸³⁵ Cette procédure de sélection *via* un oral devant un jury est présentée comme révélatrice d'une capacité d'ouverture du groupe par Charlotte Rosier (cf. ROSIER, *Lyon, seconde agglomération française mais quelle vocation internationale ?*, op. cit.). Cette dernière omet néanmoins alors de souligner que pour se présenter à ces entretiens, tous les jeunes doivent être parrainés. Maxence Brachet, qui nous a précisément personnellement parrainée, n'a pas souhaité que nous passions devant ce jury. Nous avons appris, par la suite, que pour faire accepter notre « dossier » de candidature, il nous avait présentée comme une « spécialiste des politiques économiques locales » au profil européen du fait de nos origines irlandaises. Les membres de ce jury savaient néanmoins également que nous réalisions une thèse de science politique portant en partie sur le 'Pack'.

⁸³⁶ Entretiens et discussions avec l'enquêté n°10 : l'organisateur du 'Pack' de 2001 à 2005, agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA de 2001 à 2004.

⁸³⁷ Cf. Yves MÉNY, *Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe ou le rejet*, Paris, L'Harmattan, coll. "Logiques politiques", 1993 et, pour une présentation synthétique de la notion de transfert de politique publique, Sarah RUSSEIL, "Transfert de politiques publiques", dans

après avoir participé à la mise en place du 'Comité Grand Lille'. Malgré tout, un même mode de recrutement a des conséquences très différentes dans les deux villes. Si la cooptation est une règle commune au 'Comité Grand Lille' et au 'Pack', elle est appliquée dans deux contextes distincts qui soulignent les limites de cette tentative de transfert grâce au mimétisme institutionnel. Le 'Pack' est structuré et animé par Maxence Brachet, alors qu'à Lille, ce dernier travaillait en binôme avec Bruno Bonduelle, figure patronale importante du Nord⁸³⁸. Malgré une quête menée par Maxence Brachet, le 'Pack' ne parvient pas à s'appuyer sur un équivalent lyonnais de Bruno Bonduelle⁸³⁹. En outre, le 'Comité Grand Lille' est mis en place sur l'initiative des milieux économiques⁸⁴⁰, quand le 'Pack' est lancé sur l'initiative du président de la communauté urbaine.

La cooptation des membres du 'Pack' entraîne finalement la constitution d'un groupe bien différent de celui du 'Comité Grand Lille'. Ces deux groupes diffèrent par leur taille : le 'Comité Grand Lille' rassemble des acteurs beaucoup plus nombreux. Ils diffèrent aussi par les caractéristiques de leurs membres : le 'Comité Grand Lille' rassemble notamment bien davantage d'acteurs issus des institutions locales représentant les chefs d'entreprise⁸⁴¹. Le 'Pack' rassemble,

Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT et Pauline RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. "Gouvernances", 2004, pp.444-452.

⁸³⁸ Bruno Bonduelle joue d'abord un rôle important au sein de structures d'interface entre les institutions publiques et les institutions représentant les milieux économiques (cf. MATEJKO, *Mobilisations patronales et métropolisation à Lille et Marseille, op. cit.*, pp.109 et suiv.). Il est en outre, depuis 2005, président de la CCI Lille Métropole (devenue depuis CCI Grand Lyon suite à la fusion de quatre CCI autour de l'agglomération lilloise en 2007).

⁸³⁹ Aux yeux de Maxence Brachet, cet équivalent n'existerait pas. Les intérêts des chefs d'entreprise lyonnais seraient en effet représentés par des structures trop concurrentes et de trop nombreux membres des grandes dynasties patronales lyonnaises auraient revendu leur entreprise (voir Chapitre IV).

⁸⁴⁰ Le 'Comité Grand Lille' est, plus précisément, créé le 21 octobre 1993 sur l'initiative d'un géographe, de Bruno Bonduelle en tant que président de l'APIM (agence pour la promotion internationale de la métropole créée en 1985 grâce au premier partenariat entre la communauté urbaine et la Chambre de Commerce de Lille), du club *Gagnants* (clubs d'entrepreneurs créé en 1985 pour donner une image positive des acteurs économiques lillois) et du directeur de l'ADU (agence de développement et d'urbanisme créée en 1989 sur la base d'un partenariat entre la communauté urbaine, la Chambre de Commerce et l'État). Bruno Bonduelle prend la tête du 'Comité Grand Lille' dès 1993. Par ailleurs, l'*Union Patronale* du Nord, organisme unique en France, réalise la réunion des branches professionnelles de toute la région au sein de la *Maison des Professions* dès les années 1980. C'est cette *Maison des Professions*, rebaptisée *Entreprises et Cités*, qui accueille le 'Comité Grand Lille' en 1993 (cf. MATEJKO, *Mobilisations patronales et métropolisation à Lille et Marseille, op. cit.*, pp.44/45 et p.80 et suiv.).

⁸⁴¹ Ainsi que des acteurs issus des institutions publiques locales, dans une logique de décloisonnement (cf. *Infra*).

quant à lui, avant tout des chefs d'entreprise « extérieurs » à ce type d'institutions⁸⁴². À ce titre, la citation suivante révèle même un principe d'action initial consistant à mobiliser des chefs d'entreprise relativement peu intégrés dans les institutions « traditionnelles » telles que le Medef Rhône, la CGPME, la CCIL ou encore la Chambre de Métiers :

« Pour le Pack, je dirais [qu'ont été] sollicité[s] à la fois des gens installés, mais [aussi] un peu marginaux par rapport au fonctionnement institutionnel de la CCI, du Gil-Medef et compagnie, en disant : 'C'est eux les forces vives ! Ils ont réussi économiquement, professionnellement... Mais le fonctionnement ronronnant des institutions traditionnelles ne les intéresse pas. Par contre, si on arrivait à produire un projet intéressant ensemble, peut-être qu'on arriverait à les mobiliser !' »⁸⁴³.

Cette caractéristique commune aux membres du 'Pack' est une conséquence logique du choix initial également fait par son organisateur, de préférer la diversité des acteurs réunis à leur représentativité. Elle se trouve renforcée par une cooptation qui conduit à recruter des membres qui se considèrent comme « extérieurs » aux chambres consulaires et aux instances patronales et sont même finalement parfois en franche opposition avec ces dernières⁸⁴⁴. Bien que très peu de traces demeurent de l'expérience pour ainsi dire éphémère du 'Lyon'⁸⁴⁵, cette mobilisation de « chefs d'entreprise de second rang »⁸⁴⁶ est un nouveau point commun avec le 'Pack', qui ressort clairement de l'extrait de source écrite suivant :

« Le Lyon (LYon Entrepreneurs) rassemble une dizaine de jeunes entreprises performantes de l'agglomération lyonnaise. Différent, mais non concurrent des instances représentatives, il se donne la vocation de contribuer à promouvoir l'esprit d'entreprise à Lyon. [...] Le LYEN

⁸⁴² La majorité des entreprises lyonnaises sont indirectement adhérentes au Medef Rhône *via* leurs organisations professionnelles. Malgré tout, les chefs d'entreprise membres du 'Pack' apparaissent très peu investis dans les chambres consulaires ou les instances patronales (ils n'en sont ni élus, ni membres permanents).

⁸⁴³ Entretien et discussions avec l'enquêté n°5 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, directeur de service de 1998 à 2004.

⁸⁴⁴ Ceci est certainement une conséquence directe de la manière dont le 'Pack' est présenté aux nouveaux membres cooptés.

⁸⁴⁵ Les membres de ce groupe se sont réunis moins de dix fois sur une période de deux ans (d'après le croisement des quelques sources dont nous disposons concernant le 'Lyon', à savoir : une dizaine de pages de sources écrites, trois entretiens et trois articles de journaux).

⁸⁴⁶ Entretien avec l'enquêté n°19 : un élu membre de l'UDF, vice-président de la communauté urbaine de Lyon de 1977 à 2001 notamment en charge de la stratégie d'agglomération et Entretien avec l'enquêté n°14 : le directeur du Centre des Entrepreneurs de l'École de Management de Lyon à la fin des années 1990.

doit être l'occasion d'échanges et de débats entre des créateurs-développeurs et les élus locaux »⁸⁴⁷.

Mais si le 'Comité Grand Lille' compte 300 membres en 1995 (c'est-à-dire deux ans après son lancement)⁸⁴⁸, dont de nombreux représentants patronaux⁸⁴⁹, le 'Pack' recense, quant à lui, 70 membres fin 2003 (c'est-à-dire, là aussi, deux ans après son lancement) dont très peu sont issus des institutions représentant les intérêts des chefs d'entreprise locaux⁸⁵⁰. Il se présente malgré tout comme un groupe ouvert, en affichant une liste officielle de membres cadres supérieurs au sein des structures de direction des organisations suivantes :

Cegid (société de conseil en outils de gestion), *Cedric Brochier Soieries* (fabricant de textiles de haute couture), *E.D.F.*, *Amon* (ou *Viking*, société de communication), *Banque Morel-Journal*, *Algoé*, *GL Events* (société d'événementiels), *ADECCO*, *Knowings* (société de conseil en gestion de contenu), *SME* (société spécialisée dans les médias économiques), *DIMO-Gestion* (société de logiciels pour le management), *Ernst and Young* (cabinet d'audit), *April* (groupe d'assurances), *Cabinet Bau-Chevallier et Associés* (expertise comptable) *etc.*

Bibliothèque municipale de Lyon, Aéroport Saint-Exupéry, Trésorerie générale du Rhône et de Rhône-Alpes, Grand prix de tennis de Lyon, Théâtre des Célestins, Habitat et Humanisme, Orchestre Symphonique Lyonnais, Ordre des avocats de Lyon, EM Lyon, *etc.*

Pour mobiliser ces acteurs, Maxence Brachet s'appuie sur ses réseaux personnels. L'arrière grand-père de son épouse, n'est autre qu'Edouard Aynard, notamment ancien président de la chambre de commerce et d'industrie

⁸⁴⁷ « Lancement de LYEN (LYon ENtrepreneurs) », document de la communauté urbaine de Lyon, novembre 1999.

⁸⁴⁸ Le 'Comité Grand Lille' rassemble près de 700 en 2006 (Entretiens et discussions avec l'enquêté n°10 : l'organisateur du 'Pack' de 2001 à 2005, agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA de 2001 à 2004).

⁸⁴⁹ Le 'Comité Grand Lille' est lui aussi majoritairement constitué de chefs d'entreprise (responsables de grands groupes tels que les *Trois Suisses* ou *Norauto* ou encore de PME). Nombre d'entre eux sont par ailleurs engagés dans *Entreprises et Cités* ou dans la CCI de Lille (cf. MATEJKO, *Mobilisations patronales et métropolisation à Lille et Marseille, op. cit.*, pp. 93/94).

⁸⁵⁰ Seuls deux membres du 'Pack' ont des responsabilités au sein de la CCIL et du Medef Rhône. Tous deux en sont, en outre, devenus membres quand le 'Pack' avait déjà été mis en place, après environ un an de travail de structuration. Un troisième membre du 'Pack' est également membre de la direction de l'Aderly mais ce dernier ne se rend que très occasionnellement aux réunions du groupe. Par ailleurs, le 'Pack' ne compte aucun membre des institutions publiques locales (élu ou agent administratif), cf. *Infra*.

de Lyon de 1890 à 1899⁸⁵¹. Son épouse appartient donc aux grandes dynasties patronales lyonnaises⁸⁵². Pour sa part, il est le petit-fils d'un chef d'entreprise lyonnais⁸⁵³. En mobilisant en premier lieu des chefs d'entreprise qu'il connaît directement, il personnalise la mission dont l'a chargé Gérard Collomb. Son rattachement à la DPSA de la communauté urbaine n'est finalement que symbolique et matériel (il y dispose d'un bureau). Il ne coopère ni avec les agents de ce service, ni avec les élus amenés à travailler avec ces derniers. La cooptation des membres du 'Pack' est avant tout centrée sur son organisateur, comme le souligne le directeur de la DPSA dans la citation suivante :

« [Maxence] Brachet, il faut bien voir qu'il fait son truc dans son coin, avec ses copains... [Silence] Sans en parler à personne ici ! Même pas à moi, ni à [Gérard] Collomb ! Il utilise ses réseaux personnels. Il utilise son carnet d'adresses. Je suis très sérieux : il prend tous les noms qu'il trouve dans son portable. Il appelle 'untel', prend rendez-vous et tente de le persuader de rentrer dans le 'Pack' en espérant que ce 'untel' convaincra ensuite à son tour les personnes enregistrées dans son portable d'y rentrer aussi. Et ainsi de suite... Moi, ça ne me pose pas de problème. Il est là pour ça ! Mais je n'arrive pas à faire le point avec lui pour savoir comment avance le schmilblick par rapport à la commande initiale de [Gérard] Collomb ».

La manière selon laquelle s'opère le recrutement des membres du 'Pack', ainsi que le contexte dans lequel il s'opère, entraînent finalement une sélection bien plus forte que n'invite à le penser la liste officielle de ses membres.

Une majorité de PME lyonnaises du secteur tertiaire

Le 'Pack' est un réseau qui entend se définir en tout premier lieu par ses membres. Néanmoins, comme nous l'avons souligné précédemment, son organisateur nous a longtemps refusé l'accès à une liste officielle des membres de ce groupe, nous incitant ainsi à penser que l'éventuelle identification précise de ces membres pouvait représenter un enjeu important à ses yeux.

⁸⁵¹ Edouard Aynard (1837-1913), lyonnais d'origine, a par ailleurs été banquier (en 1858, il a transformé la *Maison Aynard et fils*, fabrique de draps, en banque), conseiller municipal de Lyon en 1871 et député de la 8^{ème} circonscription de Lyon de 1889 à 1913 (républicain progressiste), cf. ANGLERAUD et PELLISSIER, *Les dynasties lyonnaises ; des Morin-Pons aux Mérieux du XIX^{ème} siècle à nos jours*, op. cit.

⁸⁵² *Ibid.*

⁸⁵³ La famille Brachet était copropriétaire des *Établissements Brachet et Richard*, fabriquant de cuisines localisé à Gerland.

Or, l'analyse simultanée de cette liste officielle et des listes de présents aux réunions du 'Pack', montre effectivement que certains membres officiels ne sont que très peu mobilisés et, *a contrario*, que certains organisateurs centraux du groupe n'en sont pas membres officiels. Un certain flou entoure donc en permanence les frontières de ce réseau qui ne se montre pas exactement tel qu'il est⁸⁵⁴. Apparaît, par exemple, dans la liste officielle des membres du 'Pack', le président d'*Habitat et Humanisme*⁸⁵⁵, alors même que ce dernier ne se rend que très rarement aux réunions du groupe. *A contrario*, certains chefs d'entreprise très investis dans la démarche, notamment dans l'association *Émergences*, n'apparaissent pas dans cette liste officielle.

En croisant nos entretiens retranscrits et nos notes d'observations, nous pouvons dresser la liste suivante de membres tout particulièrement mobilisés dans cette démarche :

* Le fondateur, PDG et directeur de la publication de *SME (Société des médias économiques)*, société d'édition de presse et d'informations télévisées spécialisée dans l'information économique sur Rhône-Alpes (lettre hebdomadaire *Bref Rhône-Alpes*, magazine mensuel *Entreprises Rhône-Alpes*, et édition du *Guid Eco*, l'annuaire financier des entreprises de Rhône-Alpes et Centre-Est).
 Nombre de salariés : 17
 Siège de la société : Limonest

* Le fondateur et PDG de *Knowings SA*, éditeur de logiciels qui développe et commercialise des solutions de veille, travail collaboratif et gestion des connaissances pour les entreprises, les CCI et les organisations professionnelles
 Nombre de salariés : 24
 Date de création : 1999
 Siège : Le Bourget du Lac

* Le fondateur et PDG d'*Amon* (anciennement *Viking communication*), agence de communication globale
 Nombre de salariés : 6
 Date de création : 2002
 Siège : Lyon

(.../...)

⁸⁵⁴ Est ainsi ici considérée comme un « membre officiel » du 'Pack', toute personne ayant signé la « Charte de l'entrepreneur » dont le nom apparaît ainsi sur certains tracts de présentation du 'Pack'. Cette liste de « grands noms lyonnais » semble avant tout assurer au groupe une certaine visibilité. Elle éclaire peu les caractéristiques économiques et sociales des membres actifs du 'Pack'.

⁸⁵⁵ Association fondée en 1985 par un professionnel de l'immobilier devenu prêtre, qui se donne pour mission de permettre l'accès des plus démunis à un logement et de favoriser l'intégration de ces personnes dans les structures sociales de leur quartier de résidence. Cette association est propriétaire de logements qu'elle acquiert grâce à un fond de placements à taux réduits et qu'elle loue à bas prix (<http://www.habitat-humanisme.org>).

(.../...)

* Le fondateur et PDG de *DIMO Gestion*, spécialiste de solutions logicielles pour le management, éditeur et intégrateur d'experts dans les domaines périphériques aux ERP (*Enterprise Resources Planning*)

Nombre de salariés : 137

Date de création : 1995

Siège : Limonest

* Le fondateur et PDG d'*April Group*, société cotée en bourse d'assurances spécialisée dans la conception, l'aide à la distribution et la gestion de contrats

Nombre de salariés : 2060

Date de création : 1990

Siège : Lyon

* Le fondateur et gérant⁸⁵⁶ de *Cedric Brochier Soieries*, société de fabrication de textiles de haute couture⁸⁵⁷

Nombre de salariés : 20

Date de création : 1986

Siège : Lyon

* Sans être des chefs d'entreprise, deux autres acteurs sont nettement mobilisés dans le cadre du 'Pack'. Le premier est membre du bureau des *Rotary clubs de Lyon* et le second est un ancien président national du mouvement des *Entrepreneurs et Dirigeants Chrétiens*

Cette liste de membres dessine les contours du noyau dur du 'Pack'⁸⁵⁸. Elle permet d'illustrer le fait que l'ouverture affichée de cette scène décisionnelle communautaire est bien loin d'être totale.

À l'image des membres qui constituent son noyau, le 'Pack' tend avant tout à mobiliser une catégorie spécifique de chefs d'entreprise⁸⁵⁹. Ont d'abord été rassemblés des chefs d'entreprise d'une même génération. Ils ont entre 40 et 60 ans et sont donc relativement jeunes au vu de l'importance des fonctions

⁸⁵⁶ Le statut de gérant de cet acteur souligne les limites de l'expression « chef d'entreprise » que nous employons. Cette dernière ne permet pas, en effet, de rendre compte des différences de statut des dirigeants d'entreprises privées que nous qualifions ainsi, et qui peuvent être propriétaires (ou copropriétaires), directeurs généraux, gérants ou encore simples membres de la direction de ces entreprises.

⁸⁵⁷ Différents membres de la famille Brochier sont en réalité investis dans le 'Pack' et dans l'association *Émergences*.

⁸⁵⁸ Nous avons choisi deux critères pour établir cette liste : nous avons retenu les membres du 'Pack' les plus cités au cours de nos entretiens et les plus fréquemment présents aux réunions du 'Pack' et de l'association *Émergences*. Il s'agit ainsi des acteurs qui participent directement, aux côtés de Maxence Brachet, à la définition des projets du 'Pack' et à la gestion de son fonctionnement concret (cf. *Infra*).

⁸⁵⁹ Une seule personne a évoqué le fait que pour être réellement « ouvert », le 'Pack' devrait intégrer d'autres types d'acteurs tels que des représentants syndicaux dans ses rangs. Cette question de l'ouverture du groupe à de nouveaux types de membres n'a néanmoins jamais été posée explicitement en interne (Entretiens avec l'enquêté n°9 : un agent de la CCIL, directeur du

qu'ils exercent. Leurs entreprises sont, en outre, largement issues du secteur tertiaire. Il s'agit très majoritairement de PME et, plus généralement, d'entreprises du domaine des services (notamment des services aux entreprises et du secteur de l'événementiel sportif et culturel⁸⁶⁰). Elles sont également très implantées localement : elles ont pour la plupart leur siège social à Lyon et exercent une part importante de leur activité dans la région Rhône-Alpes⁸⁶¹.

Les membres du 'Pack' sont donc très loin de représenter l'ensemble des chefs d'entreprise dont l'entreprise est située dans l'aire urbaine de Lyon. Ces acteurs sont même liés, pour la plupart, par des liens de quasi-parenté qui fait dire à certains acteurs qu'ils sont « *plus que proches* », comme dans la seconde des citations suivantes :

« Le Pack, finalement, c'est presque une histoire de famille. Il y a des liens très forts entre nous. [... Lui], c'est un fidèle. Je le connais depuis 15 ans. [... Alors lui], il est très proche car son père était très proche de mon beau-père. [... Lui], il s'agit de l'oncle de [...], qui est membre d'Émergences et qui est aussi le fils de mon cousin germain [etc.] »⁸⁶².

« De toute manière ils sont tous cousins là-dedans ! [Rire] Enfin, j'exagère un peu... Mais à peine ! C'est tous les cousins de Maxence [Brachet]. Ceux qu'on voit souvent, en tout cas, ils sont plus que proches ! »⁸⁶³.

Malgré la relative diversité de fonction et de statut de l'ensemble de ses membres officiels, le 'Pack' s'est progressivement structuré autour d'un noyau et d'une majorité de dirigeants d'entreprise susceptibles de partager un certain nombre d'intérêts liés à leur activité professionnelle. Sur le terrain, il y a bien

service économique, sans être un membre officiel du 'Pack', cet acteur participe par ailleurs très régulièrement aux réunions de l'association *Émergences*).

⁸⁶⁰ Aux acteurs constituant le noyau dur du 'Pack' peuvent, en effet, être ajoutés une série de membres moins investis dans ce dispositif mais néanmoins régulièrement présents aux réunions du groupe tels que le fondateur et PDG de *GL Events* (société qui emploie plus de 2000 personnes), le fondateur et organisateur du Grand prix de tennis de Lyon ou encore le directeur de l'Orchestre symphonique lyonnais.

⁸⁶¹ Toutes ces remarques sont également valables pour les membres de 'Lyon'. Au nombre de neuf, ceux-ci sont néanmoins, en outre, tous issus du domaine pharmaceutique. Ils dirigent plus précisément les entreprises suivantes : *A.P. Consultants, EDIP, LVL Médical Groupe, ERIM, Atalante, ESKER, Rigiflex, CTD et Infonie*).

⁸⁶² Entretien et discussions avec l'enquêté n°10 : l'organisateur du 'Pack' de 2001 à 2005, agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA de 2001 à 2004.

⁸⁶³ Discussion avec l'enquêté n°28 : l'assistante de l'organisateur du 'Pack' de 2002 à 2004.

glissement du « *groupe de décideurs* » locaux, vers un groupe d'intérêt constitué de chefs d'entreprise du secteur tertiaire⁸⁶⁴.

La communauté urbaine de Lyon cherche à faire participer la population locale à certaines de ses interventions grâce à des dispositifs dits de « *gouvernance citoyenne* ». Elle cherche ainsi une légitimation de ses interventions par les *inputs*. Elle tente néanmoins également de sélectionner ses partenaires dans un souci d'« *efficacité* » grâce à des dispositifs dits de « *gouvernance économique* » dans son domaine d'action prioritaire. Elle cherche ainsi avant tout une légitimation de ses interventions par les *outputs*. En lançant à la fois 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack' (ainsi que 'Lyon, Métropole Innovante' et, précédemment, le 'Lyon'), cette institution tente d'entraîner une transformation des modes de légitimation de ses interventions économiques avant tout vers une légitimation par les *outputs*. Ces interventions prioritaires sont censées renforcer la légitimité de l'institution dans son ensemble.

Les organisateurs de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' semblent, plus précisément, demeurer attachés à une quête de légitimation de leurs actions par les *inputs* puisqu'ils soulignent la représentativité des acteurs y prenant part⁸⁶⁵. Ils s'orientent malgré tout progressivement vers la quête d'un autre type de légitimation de leurs actions, à savoir une légitimation par les *outputs*, puisqu'ils

⁸⁶⁴ Il nous reste ainsi à voir si ces chefs d'entreprise du secteur tertiaire parviennent à définir une série d'objectifs et de moyens d'action communs (cf. *Infra*), si leurs projets sont liés aux intérêts qu'ils peuvent partager et, enfin, s'ils parviennent à faire pression sur les institutions publiques locales (voir Chapitre IV).

⁸⁶⁵ Ce type de légitimation de l'action est classique pour les institutions dont une partie des membres est élue au suffrage universel direct (cf. SCHARPF, *Gouverner l'Europe, op. cit.*). À ce titre, certains élus et agents communautaires réclament parallèlement une réforme du mode de sélection des membres élus de la communauté urbaine de Lyon. Ils réclament plus précisément leur élection au suffrage universel direct de manière à accroître cette capacité de légitimation par les *inputs* de l'institution intercommunale (Entretien avec l'enquêté n°37 : un élu sans étiquette, vice-président de la communauté urbaine de Lyon à la participation depuis 2001, Entretien avec l'enquêté n°45 : un membre du cabinet communautaire de Gérard Collomb en charge du Conseil de Développement et Entretien avec l'enquêté n°46 : un chargé de mission auprès du président de l'agence d'urbanisme en charge de la participation désormais directeur adjoint de cette structure). Néanmoins, ces élus et ces agents ne parviennent pas, pour l'heure, à obtenir cette réforme

soulignent également l'« efficacité » des acteurs qu'ils sélectionnent pour prendre part à ces actions. Les membres du 'Pack', quant à eux, assument plus nettement rechercher exclusivement une légitimation de leurs actions par les *outputs*⁸⁶⁶. Le cas de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' illustre particulièrement bien le fait que les élus et les agents de cette institution s'orientent ainsi progressivement vers le modèle des institutions européennes non-élues au suffrage universel direct (qu'ils tendent à préférer progressivement à celui des collectivités locales aux membres élus au suffrage universel direct).

limiter le nombre de partenaires des interventions économiques intercommunales doit permettre d'augmenter la taille de leur dénominateur commun et, ainsi, faciliter leur coopération et accroître l'« efficacité » de ces interventions. Suffit-il, néanmoins, de réduire le nombre d'acteurs mobilisés dans un groupe pour augmenter la taille de leur dénominateur commun et augmenter, dès lors, leur capacité à défendre des intérêts partagés ? Les configurations d'acteurs locaux que nous observons sont-elles aussi stables que la simple présentation de leurs membres le suggère ? 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack' parviennent-ils ainsi à écarter tout conflit entre leurs membres respectifs ? Toute configuration d'acteurs étant inscrite dans un environnement avec lequel elle interagit, comment co-existent en outre deux dispositifs tels que 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack' ?

⁸⁶⁶ Ce second type de légitimation est surtout recherché par des institutions non-élues telles que certaines institutions européennes (cf. *Ibid.*).

Section II : De l'« *informalité* » à l'institutionnalisation de pratiques de coopération

Gérard Collomb associe étroitement la « *gouvernance* » au mode avant tout « *pragmatique* » et non « *idéologique* » selon lequel il affirme mettre en œuvre les politiques économiques locales⁸⁶⁷. En outre, en 2001, il remporte une courte victoire à la mairie de Lyon⁸⁶⁸. Il doit ensuite sa nomination à la présidence de la communauté urbaine de Lyon au soutien d'élus communautaires de l'UDF et de l'UMP⁸⁶⁹. Le contexte de son élection est ainsi considéré par certains acteurs locaux comme la principale origine de sa volonté d'ouvrir les processus de prise de décision intercommunaux à des acteurs de différents bords partisans :

« Si on prend les grandes institutions lyonnaises, c'est vrai qu'elles ont souvent été en concurrence, en tout cas tellement en concurrence ou en compétition que [Gérard] Collomb, en arrivant pour son mandat essaie de créer une majorité qui tienne compte de toutes ces tendances, sous la pression politique certes, mais néanmoins, il a pris le parti de se dire : finalement j'ai été élu de justesse à la ville et encore plus au Grand Lyon, parce qu'il y a des gens qui ne sont pas de ma tendance mais qui ont envie de croire dans les idées que je leur propose. Donc, même si c'est compliqué, réunissons des gens de tous bords et voyons comment on peut construire un projet de [...] gouvernance »⁸⁷⁰.

Les volontés de « *pragmatisme* » et d'ouverture partisane de Gérard Collomb (peu importent les raisons qui les motivent), sont-elles des explications suffisantes à l'acceptation, par les acteurs de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack', de travailler en collaboration avec une institution dirigée par un élu PS ? Notamment les chefs d'entreprise locaux et leurs représentants réputés hostiles à la gauche⁸⁷¹ ? Si Lyon connaît une tradition de coopération entre élus

⁸⁶⁷ Voir Partie I.

⁸⁶⁸ Après un affrontement, au premier tour, entre Gérard Collomb, Charles Millon (ancien membre du RPR) et Michel Mercier (UDF), Gérard Collomb l'emporte malgré le regroupement des partisans de Charles Millon et des membres de l'UDF et du RPR sur des listes conduites par Jean-Michel Dubernard. Michel Mercier, talonné par les listes de Charles Millon au premier tour, a en effet refusé une fusion de ses listes avec celles conduites par ce dernier.

⁸⁶⁹ Comme le soulignent de nombreux articles parus dans la presse locale.

⁸⁷⁰ Entretiens avec l'enquêteur n°6 : avec un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, chargé de mission « *veille économique* ».

⁸⁷¹ À notre connaissance, il n'existe pas de statistiques locales concernant Lyon (ou la région Rhône-Alpes) permettant d'objectiver les positionnements partisans des chefs d'entreprise locaux et de leurs représentants. Ces derniers demeurent malgré tout le plus souvent considérés comme proches des idées et des hommes des partis politiques dits de droite (notamment dans la presse ou, plus généralement, les médias locaux).

locaux, agents des collectivités locales et milieux économiques⁸⁷², en 2001, c'est en effet la première fois qu'un parti de gauche y accède au pouvoir. Cette ouverture en termes de types d'acteurs réunis s'accompagne-t-elle d'une ouverture en termes d'idées défendues par les groupes constitués ? Les dispositifs de « *gouvernance* » que Gérard Collomb propose de mettre en œuvre révèlent-ils simplement une tendance à juger, *a priori* et de manière infondée, le positionnement partisan des chefs d'entreprise locaux ? Ou sont-ils plutôt une occasion de « *dépolitisation* » comme de nombreux acteurs l'affirment ?

Gérard Collomb et les acteurs locaux engagés dans 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et dans le 'Pack' affirment tous mettre en place des coopérations « *informelles* »⁸⁷³ qui doivent permettre aux acteurs y prenant part de transcender tout conflit potentiel lié à des luttes entre institutions locales (qu'il s'agisse d'institutions publiques ou de structures partisans), en d'autres termes, des coopérations qui doivent permettre de faire primer l'action concrète à la fois sur les luttes de structures et sur les conflits d'idées. Une coopération « *informelle* » est préconisée pour éviter l'enlisement de toute tentative d'action publique locale dans des conflits entre acteurs locaux. Ceux-ci perçoivent la « *gouvernance* » comme un outil de déconflictualisation car elle correspondrait précisément à un mode de production « *informel* » de l'action publique fondé sur des coopérations transcendant les frontières des institutions existantes. Aux yeux des acteurs locaux que nous avons rencontrés, un dispositif incarnant la « *gouvernance* », tel que le 'Pack', doit bien à ce titre opérer une « *dépolitisation* » :

« [Le 'Pack' rassemble des personnes qui ont] *une volonté à la fois d'être acteur et non engagé dans les institutions. [...] Ce sont des gens qui sont d'accord pour faire mais en dehors de choses qui peuvent devenir des enjeux politico-quelque chose* »⁸⁷⁴.

Lorsqu'ils présentent 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack' comme des dispositifs « *apolitiques* », les acteurs se réfèrent à une absence de conflit partisan et institutionnel qui implique, à leurs yeux, une absence de conflit idéologique.

⁸⁷² Voir Partie I.

⁸⁷³ Expression fréquemment employée dans nos archives, dans nos entretiens retranscrits et dans nos notes d'observations.

Dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack', la politique (les partis) et le politique (les institutions publiques) ne joueraient plus qu'un rôle limité, ce qui permettrait de mener une action libérée à la fois de tout enjeu électoral et institutionnel et de tout carcan idéologique. Le mode d'organisation de ces deux dispositifs se veut novateur et en opposition au « *conservatisme* », ou au manque de capacité d'« *innovation* » des institutions publiques⁸⁷⁵. En d'autres termes, les membres de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack', proposent de structurer le « *territoire* » contre la et le « *politique* » en développant des pratiques d'action distinctes (voire en opposition radicale) de celles d'institutions publiques dites « *traditionnelles* » dont ils jugent le fonctionnement « *dépassé* » et « *figé* »⁸⁷⁶.

S'ils proposent pour cela de mettre en place des coopérations « *informelles* », ils proposent, en associant davantage les chefs d'entreprise locaux aux processus de décision publique (cf. *Supra*), de s'inspirer en outre du fonctionnement et des valeurs de l'entreprise pour mettre en œuvre leur « *nouveau* » mode d'action publique locale. Les mobilisations collectives de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' s'articulent donc autour d'une remise en cause des institutions existantes et d'une référence systématique à la fois au « *territoire* », à Lyon, et au fonctionnement de l'entreprise privée comme guide pour l'action. Il n'est dès lors pas anodin que le 'Schéma de Développement Économique' ait été rebaptisé 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'.

Au sein du 'Pack' et de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' circule finalement un ensemble de valeurs identifiables. Le noyau dur des membres du 'Pack' et les organisateurs de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' s'accordent autour d'un socle de principes que l'ensemble de leurs membres accepte tacitement, ou tolère au moins car il ne s'y oppose pas. Les discours mobilisateurs formulés ainsi que les choix faits en termes d'organisation

⁸⁷⁴ Entretien avec l'enquêté n°27 : un journaliste économique local, intervenant lors des week-end de l'association *Émergences* régulièrement invité aux réunions du 'Pack'.

⁸⁷⁵ Expressions fréquemment employées dans nos archives, dans nos entretiens retranscrits et dans nos notes d'observations.

⁸⁷⁶ *Idem*.

révèlent dès lors, à nos yeux, des prises de position que nous qualifions d'économiquement libérales⁸⁷⁷. Notre définition de la politisation, qui n'accorde pas aux partis ni aux institutions publiques le monopole de la production des idéologies, nous permet ainsi de repérer l'émergence d'une idéologie en dehors de ces structures ou, en d'autres termes, l'émergence de discours politisés, au sens où ils sont fondés sur une montée en généralité et une conflictualisation, même s'ils ne sont portés ni par une institution publique, ni par un parti politique. Cela nous permet de saisir pourquoi les acteurs affirment que leurs mobilisations sont « *informelles* » et « *pragmatiques* » quand ils institutionnalisent leurs pratiques de coopération et les positionnent clairement en fonction d'enjeux idéologiques. En effet, ce qui est précisément avant tout en jeu à leurs yeux c'est une redéfinition du « *politique* », à savoir une redéfinition des frontières entre gouvernants et gouvernés ainsi qu'une redéfinition du rôle de chaque type de gouvernants. En outre, différents éléments des modes de fonctionnement de ces dispositifs permettent à leurs organisateurs de faire exister ces mobilisations collectives et de les pérenniser mais aussi d'anticiper et de gérer des différences de points de vue au moins potentielles concernant leurs valeurs discriminantes. La mise en place de ces dispositifs qui se veulent « *informels* » entraîne ainsi paradoxalement une institutionnalisation. Les acteurs sont contraints, sur le terrain, à mettre en place une série de règles qui viennent autoriser la mise en place de leurs mobilisations et dessinent progressivement les contours finalement très nets des prises de position et des positionnements institutionnels et partisans des acteurs qui s'y engagent.

Dans cette section, nous analysons les représentations et les rapports de force que nous pouvons identifier derrière l'« *apolitisme* » que les membres de

⁸⁷⁷ Par opposition au libéralisme politique et en référence au libéralisme économique, bien que ces deux courants de pensée se recoupent chez certains auteurs classiques. Les membres du 'Pack', notamment, évoquent fréquemment leur souhait de voir l'État et l'ensemble des institutions publiques locales non pas disparaître mais néanmoins réduire radicalement leurs domaines d'intervention. Un certain nombre de travaux ont à ce propos montré que le libéralisme économique est basé sur un ensemble de croyances discriminantes présentées comme des théories scientifiques (cf. par exemple Frédéric LEBARON, *La croyance économique : les économistes entre science et politique*, Paris, Seuil, coll. "Liber", 2000).

‘Grand Lyon, l’Esprit d’Entreprise’ et du ‘Pack’ affirment atteindre grâce à l’« *informalité* ». L’« *informalité* » sur laquelle ils se proposent de fonder leurs mobilisations va en effet de pair avec une représentation économiquement libérale de l’action publique. Leurs principes d’action sont empreints d’une idéologie professionnelle entrepreneuriale. En outre, leurs mobilisations dites « *informelles* » s’institutionnalisent. Une volonté de déconflictualiser les échanges au sein de chaque groupe les conduit, notamment, à éviter tout débat en interne et, finalement, à rassembler des acteurs très proches d’un même bord partisan. Progressivement, même les luttes partisans et institutionnelles refont surface⁸⁷⁸.

1/ L’« *informalité* » comme instrument de mobilisation des acteurs locaux contre la et le « *politique* » ?

La « *gouvernance* » que ‘Grand Lyon, l’Esprit d’Entreprise’ et le ‘Pack’ doivent incarner peut être considérée comme une réponse à un mythe de la ville au bord de l’implosion et de la crise. Ces groupes ne semblent avoir que trop conscience des différents points de vue potentiels sur l’action publique exprimés par leurs membres. Et, plus encore, de ceux de l’ensemble des acteurs locaux lyonnais. Ces différents points de vue potentiels sont, à leurs yeux, directement liés à des appartenances à des structures diverses. Ils nient des différents points de vue lorsqu’ils se présentent, de manière à conjurer le sort de la dislocation qui les menacerait et qui menacerait toute mobilisation collective au niveau local. La « *gouvernance économique métropolitaine* » devrait, à leurs yeux, permettre d’unifier les acteurs de l’agglomération⁸⁷⁹.

Nous nous attachons ici d’abord à comprendre comment les membres de ‘Grand Lyon, l’Esprit d’Entreprise’ et du ‘Pack’ pensent que l’« *informalité* »

⁸⁷⁸ En ce qui concerne plus précisément les conflits entre institutions patronales (chambres consulaires et instances patronales) et entre institutions publiques (ainsi qu’entre ces deux catégories d’institutions locales), voir Chapitre IV.

⁸⁷⁹ Avant tout en rassemblant les « *élites* » de l’agglomération (cf. *Supra*).

peut être une solution à l'ingouvernabilité des grandes agglomérations telles que Lyon. Nous montrons ensuite néanmoins que, par-delà la déconflictualisation (et la « *dépolitisation* ») qu'ils affichent, les valeurs qui circulent au sein de ces groupes sont discriminantes. Ces groupes apparaissent ainsi d'ores et déjà politisés au sens où ils sont porteurs d'une idéologie, au moins professionnelle⁸⁸⁰.

a / Transcender les clivages entre partis et entre institutions

Les configurations d'acteurs que nous étudions sont construites de manière à transcender des clivages qui, par ailleurs, mineraient le fonctionnement des institutions publiques. La remise en cause des institutions existantes devient ainsi un tremplin pour l'action collective. 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack' entendent, chacun à sa manière, travailler au « *décloisonnement* » entre « *décideurs* » de l'agglomération⁸⁸¹ grâce à l'« *informalité* ». Cette dernière sous-entend à leurs yeux à la fois une absence d'inscription dans une compétition institutionnelle et une absence d'inscription dans une compétition partisane.

Des institutions publiques « sclérosées »

Le fonctionnement des institutions publiques dites « *traditionnelles* » est considéré, par les membres du 'Pack' et de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'⁸⁸², comme responsable de l'incapacité des acteurs locaux à « *vendre* » leur agglomération et ses nombreuses qualités⁸⁸³. L'action publique locale telle qu'elle est mise en œuvre est taxée, au mieux, d'« *inefficace* »⁸⁸⁴ et, au pire, d'« *inexistante* ». Un sentiment de gâchis accompagne ainsi le plus souvent la description du système politique lyonnais :

⁸⁸⁰ 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack' sont, par ailleurs, également politisés au sens où ils sont traversés par des conflits partisans et institutionnels (cf. *Infra*, et voir Chapitre IV).

⁸⁸¹ Expressions fréquentes dans nos archives, dans nos entretiens retranscrits et dans nos notes d'observations.

⁸⁸² Dans une moindre mesure néanmoins.

⁸⁸³ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique*.

« Aujourd'hui, on a l'impression qu'il ne se passe pas grand chose pour qu'on s'en sorte et c'est vraiment à l'initiative personnelle de certains chefs d'entreprise qui doivent se bouger pour essayer de secouer un peu les cocotiers que l'on évite de tomber dans un état de délabrement total [...], Je] crois que l'on se doit de favoriser toutes les initiatives qui vont rompre avec l'immobilisme global, général, qui vont pousser la ville, le Grand Lyon, qui vont pousser forcément derrière le rayonnement et si Lyon, le Grand Lyon rayonne, tous ceux qui seront présents à Lyon, que ce soit au niveau économique bien sûr, mais aussi au niveau culturel, rayonneront de la même manière. [...] Aujourd'hui, il y a des initiatives qui sont prises à l'extérieur, en tout cas sans parler politique, et ça mérite d'être soutenu »⁸⁸⁵.

L'incapacité à agir de la sphère publique est spécifiquement imputée, notamment par les membres du 'Pack', aux modes de fonctionnement des institutions locales et même à l'essence de l'administration en général⁸⁸⁶.

« Une bonne idée, avant qu'elle émerge, qu'elle sorte, qu'elle soit validée, échangée, redescendue, signée par une convention... Les responsables politiques en sont très conscients. Maintenant, allez dire à un responsable politique, que son système est merdique ! Il suit des procédures démocratiques ! [...] Dans l'informalité, vous ne vous emmerdez pas ! »⁸⁸⁷.

Une référence est alors fréquemment citée pendant les rencontres de l'association *Émergences*, lors des réunions du 'Pack' ou au cours des entretiens avec des membres de ce groupe : Nicolas Baverez et son récent livre intitulé *La France qui tombe*⁸⁸⁸.

« [...] les systèmes ne marchent plus. Et hier soir, Nicolas Baverez, économiste, historien [...], a fait une très brillante intervention, avec un élément clé : les institutions sont mortes et inadaptées ou inadaptées et mortes. Et ça me plaît ! Là on en arrive à... Il n'y a pas de secret : ce sont les individus qui vont en quelque sorte faire les politiques, mais pas au sens classique. Ils vont s'investir dans des associations, dans des projets, comme ADECCO dans ASVEL⁸⁸⁹ et les projets citoyens pour la fondation AXA⁸⁹⁰ »⁸⁹¹.

⁸⁸⁴ À l'image de l'action de l'État dans le domaine de l'économie locale (voir Partie I).

⁸⁸⁵ Entretien avec l'enquêté n°26 : un membre du 'Pack' également président du club d'entrepreneurs lyonnais le *Cercle*.

⁸⁸⁶ Ce jugement légitime l'intervention des milieux économiques pour assurer le « développement » de l'agglomération (cf. *Infra*).

⁸⁸⁷ Entretiens et discussions avec l'enquêté n°10 : l'organisateur du 'Pack' de 2001 à 2005, agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA de 2001 à 2004.

⁸⁸⁸ Nicolas BAVEREZ, *La France qui tombe*, Paris, Perrin, 2003. De nombreuses tribunes des médias nationaux ont été consacrées à ce spécialiste en économie et en histoire après la publication de son ouvrage à l'automne 2003. Alors identifié comme étant un intellectuel de droite, anciennement séguiniste, il a été au cœur de nombreux débats.

⁸⁸⁹ L'Association Sportive de Villeurbanne et Eveil Lyonnais (ASVEL) est un club omnisports dont la section la plus connue est celle de basket aussi appelée Adecco ASVEL d'après le nom de son principal sponsor depuis 2001.

⁸⁹⁰ La société Axa est, par exemple, partenaire du *Sidaction*.

⁸⁹¹ Entretiens et discussions avec l'enquêté n°10 : l'organisateur du 'Pack' de 2001 à 2005, agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA de 2001 à 2004.

En réaction à cette incapacité d'action des institutions publiques qu'ils dénoncent, les organisateurs du 'Pack' et de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' pensent leur propre organisation de manière à ne pas risquer de reproduire ce que leurs membres considèrent comme typique du fonctionnement de l'administration.

Une solution : l'« informalité »

Le 'Pack' et 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' se veulent « *informels* ». Ils entendent ainsi favoriser le « *décloisonnement institutionnel* »⁸⁹². Aux yeux de leurs membres, en effet :

« *La richesse institutionnelle tue la richesse* »⁸⁹³.

En ce qui concerne le 'Pack', son organisation nous a toujours été présentée comme volontairement floue.

« *Qu'est-ce que c'est finalement le Pack ? Ah ben... Ça n'existe pas ! C'est virtuel...
- Vous voulez dire que c'est en train de se mettre en place ?
- Non ! À Lille, 350 personnes sont dans un truc qui n'existe pas ! Il n'y a pas d'association ! Le Comité Grand Lille n'existe pas. Et bien le Pack n'existera jamais en tant que structure. Jamais* »⁸⁹⁴.

Ce caractère « *informel* » du 'Pack' est également revendiqué dans les quelques documents officiels visant à présenter cette démarche :

« *Le Pack : Sans vous, on n'est rien. Avec vous, on peut tout ! Imaginé en 2001, le Pack réunit à titre personnel, des hommes et des femmes qui souhaitent partager, canaliser et harmoniser leurs énergies. Un objectif : élaborer des projets susceptibles de participer au rayonnement de notre territoire, au-delà des frontières. Pas de structure, pas de formalisme, mais une vision partagée. Le Pack, c'est avant tout libérer ses idées, sans contrainte, ni censure* »⁸⁹⁵.

Le 'Pack' s'inspire une nouvelle fois directement du 'Comité Grand Lille'. Bruno Bonduelle présente en effet ce dernier dans les termes suivants :

⁸⁹² Interventions lors d'une réunion du 'Pack', observation du 27 octobre 2003. Le 'Pack' partage ce principe d'action central avec le 'Comité Grand Lille' (cf. MATEJKO, "Quand le patronat pense le territoire. Le Comité Grand Lille et la pensée métropole", *op. cit.*). Expression que nous avons également croisée dans les archives de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' (AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique*).

⁸⁹³ Intervention lors d'une réunion du 'Pack', observation réalisée le 26 janvier 2004.

⁸⁹⁴ Entretiens et discussions avec l'enquêté n°10 : l'organisateur du 'Pack' de 2001 à 2005, agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA de 2001 à 2004.

⁸⁹⁵ Tract de présentation du Pack distribué le 27 octobre 2003.

« Le Comité Grand Lille est un club informel de décideurs qui réfléchissent. On fait de la prospective. Foin des querelles, foin des chapelles. Chacun laisse sa casquette au vestiaire [...]. On a tous la même ambition, le développement économique. Tout passe par là, le reste vient par surcroît. Comment booster cette région, cette métropole ? »⁸⁹⁶.

Maxence Brachet revendique d'ailleurs explicitement tenter de transposer les principes de fonctionnement du 'Comité Grand Lille' dans le cadre du 'Pack' :

« Je fais maintenant la même chose à Lyon, sauf qu'à Lille, cet ensemble fait 350 personnes. Elles se pointent une fois tous les deux mois à la Cité des Échanges avec en tout et pour tout un petit mot leur disant : 'C'est à 8 heures, le 25'. Personne ne râle parce qu'il n'y a pas de compte rendu. Personne ne pense prendre la parole parce qu'il n'y a pas le temps. C'est très monologue, univoque. Mais tout le monde est là pour retrouver tout le monde et surtout tout le monde y va théoriquement en laissant son fusil à l'entrée. Même Martine Aubry est reçue comme les autres... Bon, la première fois elle a fait une drôle de tête mais ça lui a fait les pieds : personne n'était là pour lui donner une chaise ou un café... [Rire] C'est sûr qu'elle n'a pas l'habitude de se retrouver dans un truc complètement informel... »⁸⁹⁷.

Il y a une volonté de transfert par mimétisme institutionnel, non seulement *via* la circulation d'un acteur (cf. *Supra*) mais aussi *via* la circulation de normes d'action⁸⁹⁸. Les deux démarches s'adressent en priorité à un même public en termes professionnels, à savoir en premier lieu à des chefs d'entreprise qui partagent un certain nombre de valeurs ou de normes communes dont certains membres du 'Comité Grand Lille' tentent d'ailleurs d'assurer la diffusion⁸⁹⁹.

En ce qui concerne 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', la « gouvernance » qu'il doit incarner implique également un mode de fonctionnement « informel » au sens où ses membres sont invités à dépasser les frontières de leurs institutions de rattachement. Certes, 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' est lancé au sein d'une institution publique. Néanmoins, l'agence d'urbanisme jouit d'une position de relative extériorité, notamment par rapport à la communauté

⁸⁹⁶ Cf. MATEJKO, *Mobilisations patronales et métropolisation à Lille et Marseille, op. cit.*, p.83.

⁸⁹⁷ Entretiens et discussions avec l'enquêté n°10 : l'organisateur du 'Pack' de 2001 à 2005, agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA de 2001 à 2004.

⁸⁹⁸ Cf. David DOLOWITZ, *Policy transfert and British social policy. Learning from the USA ?*, Buckingham, Open University Press, coll. "Public policy and management", 2000.

⁸⁹⁹ Le 'Comité Grand Lille' tente de diffuser ses idées grâce à l'organisation de conférences dans le cadre de l'association *Nouveaux territoires pour l'entreprise* coprésidée par le président du CJD et du 'Comité Grand Lille' ou encore dans le cadre de publications, notamment rédigées par Bruno Bonduelle (telles que Bruno BONDUELLE, *43 millions de Français en ont assez d'être traités de provinciaux*, Paris, Albin Michel, 1994, sur ce thème, cf. MATEJKO, *Mobilisations patronales et métropolisation à Lille et Marseille, op. cit.*, p.111).

urbaine de Lyon⁹⁰⁰. Ce positionnement lui permet de critiquer certains modes d'action publique locaux, notamment intercommunaux⁹⁰¹. Les membres de l'agence d'urbanisme, en lançant 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' tentent de mettre en œuvre une politique qui réunit les « *acteurs économiques* » et non les membres d'une institution particulière. Les premiers acteurs prenant part à ce dispositif se sont ainsi organisés en groupes de travail au sein desquels chacun prend la parole librement sans distinction de statut, ni d'institution de rattachement⁹⁰². Aujourd'hui, l'essentiel du travail de cette politique se fait toujours au sein de groupes de travail au mode de fonctionnement « *informel* ». Dès l'origine, ces groupes de travail se réunissent par exemple après un repas au cours duquel les partenaires de cette politique échangent en petits groupes. Ces discussions servent ensuite fréquemment de point de départ aux échanges plus structurés des réunions qui suivent⁹⁰³.

L'« *informalité* », mode d'action commun à 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et au 'Pack', implique non seulement une absence de prise en compte des appartenances institutionnelles des membres de ces groupes au cours de leurs échanges, comme nous venons de le voir, mais aussi une absence de prise en compte de leurs appartenances partisans.

Un « apolitisme » salvateur

Les membres des groupes mobilisés se considèrent comme engagés dans des démarches « *apolitiques* », au sens de non partisans. Comme le souligne un membre du 'Pack' dans la citation suivante, ce groupe ne travaille pas de manière privilégiée avec un bord partisan :

⁹⁰⁰ Institution partenaire de cette association dont elle est la plus proche physiquement (ses bureaux sont situés à côté de ceux de la communauté urbaine de Lyon) ainsi qu'en termes de dispositifs lancés, voire menés conjointement (voir Partie I).

⁹⁰¹ Voir Partie I.

⁹⁰² Les extraits d'archives que nous retranscrivons sont à ce titre trompeurs. Par souci de clarté, nous indiquons en effet systématiquement l'entreprise ou l'institution d'appartenance des acteurs qui prennent la parole au cours des réunions de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', alors qu'en réalité, au cours de ces échanges, ces informations ne sont que très rarement rappelées.

⁹⁰³ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique*.

« Il peut y avoir au travers d'un certain nombre de collaborations discrètes. Quand je dis discrètes, c'est que nous ne sommes pas dans un processus politique, c'est-à-dire que [...] nous n'avons pas vocation à nous immerger dans un monde politique quel qu'il soit, qu'il soit de droite ou de gauche. Alors quand on intervient, c'est uniquement [...] pour donner notre sentiment sur telle ou telle orientation, dès lors que ça nous touche évidemment et qu'on a les moyens de se prononcer, ou pour travailler aussi [...] à travers un certain nombre de tables rondes au rayonnement de la ville ou du Grand Lyon »⁹⁰⁴.

Les membres du 'Pack' affirment également que leur groupe n'est pas partisan en interne, puisqu'ils « se réuni[sent] pour agir sans tenir compte de leurs tendances politiques respectives »⁹⁰⁵. Ou encore :

« Autour de la table, nous sommes de toutes confessions, de toutes tendances politiques. Mais on a décidé de ranger nos flingues. Il n'y a que comme ça qu'on pourra avancer »⁹⁰⁶.

« Le Pack, c'est un groupe de réflexion qui ne veut pas être un cercle fermé, ni un clan, qui est interréseaux et n'est surtout pas au service d'un discours politique. On veut faire avancer des idées, mais on se moque de l'étiquette de ceux avec qui on les porte. Nous ne sommes liés à aucune chapelle. En d'autres termes, le Pack est uniquement au service du développement de la ville. [...] Il me semble que [...] le trait marquant des gens qui se trouvent [dans le 'Pack' est] de dire : 'Nous, on veut faire avancer des projets. On veut faire avancer des idées et on se moque de qui, avec qui on les fait avancer. Enfin, c'est-à-dire qu'on ne les fera pas avancer avec des gens qui sont intolérants, heu... Des gens qui pratiquent l'exclusion. On les fera avancer uniquement avec des gens qui sont ouverts comme nous, mais on se moque de savoir s'ils sont à l'UMP, à l'UDF ou... au parti socialiste, voire au parti communiste'. Enfin... [Sourire] Voilà ! Il n'y a pas du tout... C'est un mode de raisonnement qui est complètement différent ! [...] Moi, enfin, je crois que c'est un peu le point commun de ces gens qui ne se sentent pas liés par des chapelles. Voilà. Et qui sont des gens qui voudraient voir pensés les projets sans qu'ils soient bloqués, sans qu'ils soient flingués par les autres parce que c'est pas un projet qui émane, qui sous-tend un programme politique »⁹⁰⁷.

Dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' il y a davantage absence d'affichage partisan que revendication d'un « apolitisme » au sens d'absence totale de relation avec les partis politiques locaux. Nous avons ainsi évoqué les liens existant, à l'origine, entre de nombreux membres de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et l'élu Henry Chabert. Ces liens ne sont néanmoins jamais mis en avant dans les documents officiels concernant cette politique. En outre, au cours des réunions de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', l'ensemble

⁹⁰⁴ Entretien avec l'enquêté n°26 : un membre du 'Pack' également président du club d'entrepreneurs lyonnais le Cercle.

⁹⁰⁵ Entretien avec l'enquêté n°16 : un membre du 'Pack' également bâtonnier de l'Ordre des avocats de Lyon de 2000 à 2003.

⁹⁰⁶ Intervention lors d'une réunion du 'Pack', observation réalisée le 27 novembre 2003.

⁹⁰⁷ Entretien avec l'enquêté n°16 : un membre du 'Pack' également bâtonnier de l'Ordre des avocats de Lyon de 2000 à 2003.

des élus présents intervient peu, systématiquement en soulignant que l'important est avant tout que les chefs d'entreprise et leurs représentants parviennent à échanger et à formuler une politique économique locale ambitieuse à laquelle les différentes collectivités locales (ainsi que leurs élus), pourront ensuite simplement apporter leur soutien :

« La dernière fois, souvenez-vous [...] nous avons abordé le problème du sens. C'est un mot fort. Chaque fois que nous entreprenons une action professionnelle, qu'elle soit économique, politique ou publique, nous devons nous donner un cap. Je ne veux pas revenir sur ce sujet, je veux simplement rester votre porte-parole »⁹⁰⁸.

Dans cette citation, l'élu qui s'exprime ne prétend même pas prendre part à la définition de l'orientation générale de la politique. Il entend uniquement jouer un rôle de « porte-parole » des chefs d'entreprise et de leurs représentants⁹⁰⁹. Les membres de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' regrettent un manque d'engagement des élus et des collectivités locales en faveur du « développement économique », dont ils attendent une réaction mais qui doivent, à leurs yeux, rester en retrait :

« D'une façon générale, il a été regretté que les différentes instances politiques ne soient guère capables de travailler à des objectifs communs. L'intérêt économique, avec toutes ses conséquences en termes d'emplois, devrait primer sur l'intérêt politique. Certains comportements politiques (il s'agit de 'politique politicienne') sont considérés comme des obstacles majeurs au développement économique. [...] Certains participants ont mis l'accent sur la 'frilosité' des dirigeants politiques et économiques lyonnais, parlant même d'une 'sclérose' des décideurs lyonnais. Elle se traduit par une absence de mobilisation (cf. l'exemple des jeux olympiques...), par une incapacité à 'mettre le plus' (on sait financer un équipement, on ne sait pas décider pour mettre les 10 ou 15% de commercial qui vont permettre de vendre l'opération). C'est un frein au développement, un des principaux points faibles pour la région lyonnaise »⁹¹⁰.

À ce titre, il est à noter, malgré un principe de décloisonnement, que les hommes politiques ne sont pas du tout admis dans le 'Pack'⁹¹¹. Les membres de

⁹⁰⁸ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : Schéma de Développement Économique, « Compte rendu de la réunion du SDE du 13 novembre 1997 », pp.4/5. L'élu qui prend alors la parole est Michel Forien (alors élu RPR), vice-président de la communauté urbaine en charge du « développement économique ».

⁹⁰⁹ Sur le rôle que les élus jouent effectivement sur le terrain, voir Chapitre IV.

⁹¹⁰ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : Schéma de Développement Économique, « Compte rendu de la réunion du 4 décembre 1997 », p.55 et « Compte rendu de la réunion du SDE des 15, 16 et 17 décembre 1997 », p.5.

⁹¹¹ Selon la logique de ses membres, ce risque potentiel de contradiction est appelé à s'estomper. L'offre de projets de rayonnement international est en effet, à leurs yeux, un moyen de faire

ce groupe ont choisi de ne pas les admettre dans leurs rangs « *de manière à rester indépendant[s]* »⁹¹².

*« Nous avons fait le choix de ne pas accepter d'homme politique au Pack. Bien sûr, on peut être entrepreneur et faire de la politique mais l'activité principale des membres ne doit pas être la politique »*⁹¹³.

C'est là une différence importante entre le 'Pack' et le 'Comité Grand Lille'⁹¹⁴. Le décloisonnement davantage poussé dans le cas du 'Comité Grand Lille' semble en effet largement participer à faire de ce dernier un véritable groupe d'intérêt⁹¹⁵.

La fréquence à laquelle cette caractéristique est revendiquée incite à penser que les membres du 'Pack' se considèrent véritablement comme « *apolitiques* », mais aussi que ces acteurs ont un intérêt à présenter leur démarche comme « *apolitique* ». L'« *apolitisme* » ainsi affiché n'empêche pas, par ailleurs, les prises de position tranchées, révélatrices de valeurs discriminantes partagées et donc d'idéologie. Ce décalage entre les présentations ou les représentations recueillies, d'une part, et les positionnements observés, d'autre part, peut au moins en partie s'expliquer par l'intérêt des acteurs à masquer les prises de position idéologiques des dynamiques mises en route de manière à attirer des acteurs de tous horizons. La mise en lumière et l'analyse de ces positionnements idéologiques nous conduit malgré tout à considérer que le 'Pack' et 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' connaissent un processus de

indirectement mais radicalement évoluer les modes d'action publique locaux et donc le rôle des élus et des groupes d'intérêt participant à l'action publique locale.

⁹¹² Entretiens et discussions avec l'enquêté n°10 : l'organisateur du 'Pack' de 2001 à 2005, agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA de 2001 à 2004.

⁹¹³ *Idem.*

⁹¹⁴ Le 'Comité Grand Lille' a en effet largement ouvert ses portes aux hommes politiques qui étaient déjà une quarantaine au sein de ce groupe en 1995 (cf. MATEJKO, *Mobilisations patronales et métropolisation à Lille et Marseille, op. cit.*).

⁹¹⁵ Si des élus sont invités à prendre part à cette démarche, le 'Comité Grand Lille' demeure « *décrit par ses animateurs comme un espace de libre parole, décloisonné, où les acteurs du développement viennent échanger individuellement leurs points de vue de spécialistes, un lieu implicitement opposé à une structure partisane* ». Il constitue un lieu où milieux économiques ainsi qu'élus et agents administratifs locaux peuvent échanger directement et produire ensemble des réflexions concernant le « *développement économique* » de la « *métropole* » lilloise, dont certaines peuvent être ensuite diffusées de manière à influencer les politiques publiques locales, voire nationales (cf. *Ibid.* et MATEJKO, "Quand le patronat pense le territoire. Le Comité Grand Lille et la pensée métropole", *op. cit.*, p.90/91).

politisation au sens où ils sont porteurs d'une idéologie professionnelle dont nous pouvons identifier deux piliers thématiques : Lyon et les entreprises⁹¹⁶.

b / Lyon et ses entreprises : le ciment des mobilisations

L'action concrète est systématiquement présentée comme la raison d'être de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack', comme le principe justifiant la mobilisation de leurs membres, comme l'objectif à la fois premier et ultime des discussions. Le localisme et l'esprit d'entreprise sont les deux principaux constituants du ciment de deux mobilisations dont les acteurs entendent échapper à la sclérose qui caractérise et paralyse, à leurs yeux, les institutions publiques.

La « *gouvernance économique métropolitaine* » apparaît clairement comme le mot d'ordre de mobilisations économiquement libérales. Il n'y aurait pas dépolitisation au sens de désidéologisation, mais plutôt découplage entre une idéologie produite par des acteurs sociaux d'un côté et les partis politiques locaux de l'autre⁹¹⁷.

Agir pour et par Lyon

Les craintes des acteurs mobilisés dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' face à un risque de dislocation de l'agglomération lyonnaise semblent faire écho à celles de certains acteurs lyonnais (notamment alors les craintes d'élus), à la fin du XIX^{ème} siècle⁹¹⁸. Le recours à l'« *identité* » lyonnaise permet, dans les deux cas, de rassembler les acteurs locaux pour

⁹¹⁶ Au début des années 1970, Jacques LAGROYE affirmait : « *La 'politique', ce n'est pas, bien sûr, le simple affrontement des idéologies partisans et des intérêts de classe ; le terme désigne un ensemble complexe de motivations, d'aspirations et de croyances qui débordent de toute part les doctrines* » (cf. LAGROYE, *Société et politique*, Jacques Chaban Delmas à Bordeaux, op. cit., p. 2). Notre travail s'inscrit dans cette perspective, mais en la renversant. Tout en soulignant sa diversité et sa complexité, l'enjeu n'est pas ici de montrer que la politique (*politics*) ne se résume pas à des affrontements idéologiques mais plutôt de souligner que ceux-ci n'ont pas totalement disparu de la politique. En d'autres termes, nous voulons souligner que contrairement à ce qu'un affichage de mobilisations « *apolitiques* » peut laisser penser, l'idéologie n'est pas totalement absente de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', ni du 'Pack'.

⁹¹⁷ C'est pourquoi nous qualifions cette idéologie d'idéologie professionnelle. Elle est, en effet, énoncée en termes professionnels et non partisans (cf. ARNAUD, LE BART et PASQUIER (dir.), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, op. cit.).

sauver la ville de l'atomisation⁹¹⁹. L'« *esprit lyonnais* » de la fin du XIX^e siècle serait néanmoins désormais qualifié de « *lyonnitude* ». Ces deux notions visent à désigner les caractéristiques « *propres* » et « *communes* » des Lyonnais. La « *lyonnitude* » à laquelle se réfèrent fréquemment les membres du 'Pack'⁹²⁰ permet également, aux yeux de ces derniers, de souligner les atouts de Lyon ou, en d'autres termes, les ressources dont disposent les Lyonnais. Les membres de ces groupes soulignent tous le fait que ce « *territoire* », à savoir ses habitants, disposent d'atouts et de traits de caractère spécifiques. Ils insistent sur la présence de grands équipements de transport comme facteur de « *développement économique* », mais aussi sur la possibilité d'accueillir de grandes manifestations telles que des Jeux Olympiques. Ils insistent, en outre, sur l'« *ouverture et la curiosité* » des Lyonnais, sur leur « *esprit d'entreprise* », sur leurs « *capacités d'innovation* », etc.⁹²¹ Lyon est, selon eux, une agglomération non reconnue à sa juste valeur.

Il est à noter que les acteurs mobilisés dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' se caractérisent précisément par leur localisme⁹²². Pour la plupart Lyonnais d'origine, ils résident à Lyon, y exercent leur activité professionnelle et se disent très attachés à cette agglomération dont ils entendent faire reconnaître les mérites.

⁹¹⁸ Cf. Pierre-Yves SAUNIER, *L'esprit lyonnais XIXe-XXe siècle*, Paris, CNRS Éditions, 1995.

⁹¹⁹ Le localisme est donc, ici, pris comme objet de recherche (cf. Pierre-Yves SAUNIER, "Que faire (du localisme) ? L'institutionnalisation de l'identité locale, Lyon au XIX^e siècle", dans Vincent DUBOIS et Philippe POIRRIER (dir.), *Politiques locales et enjeux culturels. Les Clochers d'une querelle XIXe-XXe siècles*, Paris, La Documentation Française, 1998, pp.29-52).

⁹²⁰ Cette expression est reprise des travaux d'un historien lyonnais, Bruno BENOÎT, dont les travaux portant largement sur cette construction identitaire locale, sans toujours éviter une forme d'essentialisme et d'érudition locale pouvant confiner au folklorisme (cf. Bruno BENOÎT, *La lyonnitude : dictionnaire historique et critique*, Lyon, Éditions lyonnaises d'arts et d'histoire, 2000). Les membres du 'Pack' font également fréquemment référence à l'ouvrage publié par l'un des intervenants lors des week-end de l'association *Émergences*, dans lequel un tour de Lyon est proposé au lecteur en 80 chapitres qui lui permettent de définir ce qu'est la « *lyonnitude* » : cf. Régis NEYRET, *Lugdunoscope*, Lyon, Éditions lyonnaises d'arts et d'histoire, 2000.

⁹²¹ Expressions fréquentes dans nos archives, dans nos entretiens retranscrits et dans nos notes d'observations.

⁹²² Les acteurs mobilisés dans le cadre de 'Lyon, Métropole Innovante' et du 'Lyon' se caractérisent eux aussi par leur localisme. Ces deux mobilisations collectives semblent également s'appuyer sur deux piliers (Lyon et l'entreprise). Le matériau dont nous disposons les concernant étant moins conséquent, nous ne pouvons que ponctuellement établir des comparaisons avec ce que nous analysons dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack'.

« La séance de travail a été consacrée à une vue d'ensemble sur le développement de Lyon, ses points forts et ses faiblesses [...]. Des points de convergence clairs apparaissent : * les enjeux liés à la qualité de la vie ; comme élément clé d'attractivité, * la nécessité de présenter des points de différenciation et de construire une image de la ville, * la menace liée au 'centralisme' à la française et donc au rôle de l'agglomération parisienne qui conduit à 'ignorer' Lyon. [...] Nous, on a la chance, a priori, d'être en situation privilégiée, alors il faut en être conscient. Autour de cela il faut développer un certain nombre de moyens de communication, parce que c'est très important. [...] Lyon a cette chance d'avoir tout cela. On le vend peut-être mal, mais on a quand même, à la base, une chance et il faut l'exploiter »⁹²³.

« Je trouve qu'on a à Lyon un potentiel extraordinaire. D'abord de part sa situation géographique et ça tout le monde le sait. Je pense qu'on a une situation qui est tout à fait privilégiée au niveau de son environnement. Un grand nombre d'entreprises, aujourd'hui, délocalisent leur siège social pour venir s'installer à Lyon. Après ils en repartent mais c'est un autre problème ([...], par exemple] à cause des 35 heures). [...] Si on reste à Lyon c'est parce qu'on sent qu'il y a du potentiel. À bien des égards, on y trouve des avantages (on est moins cher que les parisiens). Notre emplacement géographique européen fait qu'on a un rayonnement fabuleux ! [...] On a une qualité de vie à Lyon qui est extraordinaire »⁹²⁴.

Le premier pilier des actions collectives que nous étudions est donc une volonté d'engagement pour et par Lyon. Un intérêt « métropolitain » supérieur aux intérêts qui divisent les acteurs lyonnais créerait du consensus et permettrait à ceux qui se mobilisent de se placer au-delà des clivages. Ces mobilisations collectives pourraient, pour agir, s'appuyer sur les ressources des acteurs lyonnais. Les acteurs de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' ont accepté « d'agir pour le territoire »⁹²⁵ car ils considèrent ce dernier comme une ressource partagée par les acteurs locaux permettant d'éviter la « politisation ». Ils appréhendent le « territoire métropolitain » comme un outil⁹²⁶ qui doit permettre de dépasser les oppositions partisans entre acteurs mobilisés et de mettre en place une action publique portée avant tout par des acteurs sociaux.

⁹²³ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : Schéma de Développement Économique, « Compte rendu de la réunion du SDE du 26 novembre et du 4 décembre 1997 », pp.6-8 et « Compte rendu de la réunion du SDE du 13 novembre 1997 », pp. 73 et suivantes.

⁹²⁴ Entretien avec l'enquêté n°26 : un membre du 'Pack' également président du club d'entrepreneurs lyonnais le Cercle.

⁹²⁵ Entretien avec l'enquêté n°3 : un membre du 'Pack' également membre de la commission « développement économique » du Medef Rhône.

⁹²⁶ Le « territoire » est donc ici avant tout considéré comme une ressource mobilisée par les acteurs et non comme une notion ouvrant une perspective de recherche pour penser l'évolution des politiques publiques locales. Il n'a pas le même statut que dans les nombreuses analyses sur la territorialisation des politiques publiques (que présente en particulier FAURE, *La question territoriale, Pouvoirs locaux, action publique et politique(s)*, op. cit.).

La volonté de réforme de l'action publique locale des acteurs engagés dans 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et dans le 'Pack', comme nous avons eu l'occasion de le souligner précédemment, est axée sur la participation des chefs d'entreprise à cette dernière. Le second pilier de ces mobilisations est la volonté de prendre modèle sur l'entreprise privée pour mettre en place de « nouvelles » manières de produire des politiques publiques.

Au sein du 'Pack', les acteurs lyonnais mobilisés font ainsi référence à un « modèle américain »⁹²⁷. Au début des années 1990, Bruno Bonduelle fait en effet un séjour aux États-Unis et amène avec lui une délégation lilloise⁹²⁸. Il s'agit alors de s'inspirer d'une expérience locale idéalisée. Une fondation privée, créée pour monter le dossier de candidature de la ville d'Atlanta à l'occasion des jeux olympiques de 1996, aurait permis à cette ville d'être sélectionnée et de jouir des retombées économiques liées à ce type de manifestation⁹²⁹. Pendant les réunions du 'Pack', il est souvent fait référence à ce voyage initiatique, origine mythique de cette tentative de décloisonnement des institutions locales visant à

⁹²⁷ Beaucoup moins explicitement mobilisé au sein de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', ce « modèle américain » nous a néanmoins semblé être présent à l'esprit des membres des instances patronales que nous avons rencontrés. L'Aderly a notamment participé à faire connaître et à imposer le cas américain comme un « modèle ». Elle dispose uniquement de deux antennes à l'extérieure de Lyon : au Japon et aux Etats-Unis. L'antenne nord-américaine est considérée comme très active et fournit de nombreux exemples de politiques d'attraction des entreprises tirés d'expériences américaines (cf. BIARNEIX, *L'Agence de Développement Économique pour la Région Lyonnaise, un instrument d'action publique au cœur d'un réseau*, op. cit.).

⁹²⁸ Pour davantage de détails concernant ce voyage, cf. MATEJKO, *Mobilisations patronales et métropolisation à Lille et Marseille*, op. cit.

⁹²⁹ La fondation privée ACOG (Atlanta Committee for the Olympic Games) a soutenu le dossier de candidature de la ville sur les plans technique et financier. D'après le Comité International Olympique, elle aurait également permis aux jeux d'être « financés entièrement par le secteur privé » et d'afficher ainsi un bilan financier équilibré (<http://www.olympic.org>). Les travaux de certains économistes américains dressent un tableau beaucoup moins idyllique de ces jeux. Ils rappellent d'abord que de nombreux scandales qui visaient le mode de sélection de la ville d'Atlanta ont éclaté : certains membres du CIO auraient été soudoyés. Ils soulignent ensuite que la ville d'Atlanta et l'État de Géorgie ont alors investi des fonds publics considérables dans des travaux d'amélioration des infrastructures locales. Ils indiquent, enfin, que les retombées économiques de cette manifestation sportive se sont révélées beaucoup moins conséquentes que ce qu'avaient pronostiqué les études commandées par l'ACOG (cf. Robert BAADE et Victor MATHESON, "Bidding for the Olympics : Fool's Gold ?" dans Carlos BARROS, Murad IBRAHIM et Stefan SZYMANSKI (dir.), *Transatlantic Sport*, Londres, Edward Elgar Publishing, 2002, pp.127-151).

laisser émerger des initiatives dites « *citoyennes* » principalement portées par des chefs d'entreprise.

« On [a] de nombreux exemples américains : Minneapolis, Denver, Seattle, non, Portland dont le centre-ville a été confié à des sans-domiciles fixes. On trouve partout des partenariats public/privé, parce que le public n'est pas étouffant et le privé est très puissant ! Atlanta est sûrement le meilleur exemple de ce type d'initiatives citoyennes. Grâce à un système de fondations, ils peuvent imposer n'importe quel projet »⁹³⁰.

Plus généralement, les membres du 'Pack' se réfèrent à un « *modèle américain* » mythifié dans lequel la remise en cause du rôle des structures publiques légitime non seulement l'intervention de la sphère privée dans des domaines historiquement pris en charge par la puissance publique, mais aussi l'imitation des modes d'action de la sphère privée par la sphère publique⁹³¹. Cette reprise des modes d'action de la sphère privée par la sphère publique est également souhaitée par les acteurs mobilisés dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' :

*« [Le vice-président développement économique de la communauté urbaine] : [...] Nous sommes des acteurs économiques, nous devons rester très pragmatiques. [...] J'ai senti entre nous, un certain nombre de convictions communes. Pour mémoire, j'en rappellerai deux : * c'est l'entreprise qui crée l'activité * nous ne pouvons rien faire sans écouter, sans prendre en compte les attentes de ceux et de celles qui travaillent et qui gèrent les entreprises. Mais si, dans notre démarche, nous devons faire preuve de pragmatisme et d'humilité, l'exercice étant difficile, je crois qu'il faut être aussi très innovant pour sortir des sentiers battus. De ce point de vue, il me semble que nous sommes tous attachés à notre agglomération, à l'image de notre agglomération. [...] Alors comment allons-nous travailler ? [Le directeur de l'agence d'urbanisme] et ses collaborateurs vous ont amenés à réfléchir sur cette question. Vous vous êtes prononcés en faveur d'une réflexion partant de l'état des lieux, de l'existant en matière de développement économique. Ce point de départ traduit notre côté pragmatique d'hommes d'industrie et du développement économique »⁹³².*

⁹³⁰ Entretiens et discussions avec l'enquêté n°10 : l'organisateur du 'Pack' de 2001 à 2005, agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA de 2001 à 2004.

⁹³¹ Pour saisir les principales caractéristiques de l'univers de sens partagé par les membres du 'Pack', il est ainsi important de distinguer les opinions affichées dans ses documents officiels, des opinions véhiculées pendant ses réunions et formulées au cours d'entretiens, ou encore des opinions transmises aux jeunes de l'association *Émergences*. De nombreuses clés de compréhension du « *référentiel d'action* » du 'Pack' nous ont été fournies lors de l'observation participante du week-end d'intégration annuel organisé pour les jeunes de l'association *Émergences* (concernant la notion de « *référentiel d'action* », voir les travaux de l'analyse cognitive des politiques publiques, cf. notamment JOBERT et MULLER, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, op. cit.).

⁹³² AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique*, « *Compte rendu de la réunion du SDE du 13 novembre 1997* », pp.4/5.

Une série de références aux valeurs entrepreneuriales⁹³³ sont dès lors identifiables. Symboliquement, les premières rencontres de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' ont lieu à la CCIL⁹³⁴ et les réunions du 'Pack' aux sièges des entreprises dont ses membres sont les dirigeants⁹³⁵. Les échanges entre membres de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' rappellent fréquemment l'importance que ces derniers accordent aux valeurs de l'entreprise dont les chefs d'entreprise sont à leurs yeux porteurs. L'idée est bien, non seulement de travailler avec les entreprises⁹³⁶, mais aussi, ensuite, de travailler comme les entreprises :

« [...] si Lyon, le Grand Lyon rayonne, tous ceux qui seront présents à Lyon, que ce soit au niveau économique, bien sûr, mais aussi au niveau culturel, rayonneront de la même manière. C'est un peu comme dans une entreprise. Si l'entreprise rayonne à l'extérieur, les salariés se sentent bien et ils ont plaisir à travailler. Ils en tirent des bénéfices, des profits, forcément, c'est une bonne carte de visite etc. Donc une ville c'est pareil. Une ville qui végète, une ville qui sombre, c'est une ville dans laquelle on n'a pas envie de rester et dans laquelle on n'a pas envie de travailler ni de payer des impôts, pour être clair »⁹³⁷.

« Supposons [...] que nous soyons des hommes et des femmes chargés d'élaborer un nouveau produit et que ce produit soit l'environnement propice à l'implantation et au développement d'activités économiques, à la création de richesses et à la création d'emplois. Définir et vendre ce produit, voilà le sens qu'il faudrait donner à notre réflexion sur le schéma de développement économique »⁹³⁸.

« [Le directeur général d'ERAI] : Je reviens sur ce qu'a dit [le directeur adjoint EDF/GDF Lyon métropole] tout à l'heure, et sur ce qui a été dit à midi. Il y avait une idée assez forte –elle n'est pas originale, mais il vaut mieux la répéter– c'était de dire que la collectivité se doit de réagir comme une entreprise, autant que faire se peut. Il y a une adéquation de ressources et de moyens et, à partir de là, on met en place une politique. De là,

⁹³³ Telles qu'étudiées dans une série de travaux : cf. Luc BOLTANSKI et Ève CHIAPELLO, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, coll. "Nrf essais", 1999, Jean-Pierre LE GOFF, *La barbarie douce : la modernisation aveugle des entreprises et de l'école*, Paris, La Découverte, coll. "Sur le vif", 1999 ou encore Renaud SAINSAULIEU, *Sociologie de l'entreprise*, Paris, Presses de la FNNSP et Dalloz, 1997.

⁹³⁴ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique* et Entretiens avec l'enquête n°24 : un ancien chargé de mission « *Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise* » aujourd'hui en charge des politiques de « *développement économique* » et d'« *aménagement* » au sein de l'agence d'urbanisme de Lyon.

⁹³⁵ Observations réalisées le 31 mars 2003 et le 26 janvier 2004 au sein des bureaux du cabinet d'Ernst and Young.

⁹³⁶ Voir Partie I.

⁹³⁷ Entretien avec l'enquête n°26 : un membre du 'Pack' également président du club d'entrepreneurs lyonnais le *Cercle*.

⁹³⁸ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique*, « *Compte rendu de la réunion du SDE du 13 novembre 1997* », pp.4/5.

les évocations de marketing territorial, où il faut véritablement mettre en place à la fois la définition d'une promotion d'un produit et puis de fonctions »⁹³⁹.

De nombreux échanges entre membres du 'Pack' pourraient également être cités, tant le modèle de l'entreprise est omniprésent lors de leurs réunions. L'expérience et la connaissance acquises grâce à l'exercice de fonctions à la direction d'entreprises privées sont, tout particulièrement, transmises aux jeunes de l'association *Émergences* au cours d'un week-end d'intégration. Il s'agit d'« *une occasion d'acculturation pour des jeunes auxquels on donne les clefs du développement du territoire* »⁹⁴⁰. Pendant trois jours, le modèle de l'entreprise est au cœur des présentations au cours desquelles les dirigeants décrivent leur activité, les sources de leur réussite mais aussi les atouts et les handicaps de Lyon. Ces jeunes sont alors fortement incités à prendre exemple sur des chefs d'entreprise renommés et présentés comme investis dans le développement de la « *métropole* »⁹⁴¹. Le cadre cognitif général des projets à construire est progressivement transmis sur la base d'affirmations conduisant par exemple à une définition singulière de l'intérêt général qui accorde une priorité à la liberté individuelle et au « *développement économique* », et donc encore aux entreprises :

« Quelque part, vous allez travailler pour améliorer l'intérêt général qui n'est pas le pré-carré de l'administration. L'intérêt général, c'est la somme des intérêts individuels. [...] Permettre le développement des entreprises, de nos entreprises, c'est ainsi améliorer le sort de Lyon »⁹⁴².

Dans cette perspective, l'ambition est bien de mettre en place des mobilisations par et pour les entreprises. L'ensemble des interventions ne manque pas de rappeler la nécessité de structurer le processus de construction des projets sur la base des « *valeurs de l'entreprise* » : la « *créativité* », la « *liberté* », le « *goût du risque* » et l'« *efficacité* »⁹⁴³. Ces volontés réformatrices insistent sur la nécessité

⁹³⁹ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique*, « *Compte rendu de la réunion du SDE du 13 novembre 1997* », p.32.

⁹⁴⁰ Extrait du tract de présentation de l'association *Émergences* distribué le 27 octobre 2003.

⁹⁴¹ Tels que le directeur général d'ADECCO. Cette société de travail par intérim a beaucoup investi dans le club de basket local l'ASVEL et souhaite intégrer ce club professionnel dans son environnement social en proposant des activités aux habitants des quartiers entourant le club. Parmi ces intervenants, on trouve notamment, présentés comme suit : « *V (écrivain, chef d'entreprise et ancien délégué interministériel à l'insertion des jeunes)*, *W (directeur de l'aménagement et du développement à la CCI de Lyon)*, *X (directeur général d'EM LYON et président de l'association Émergences-méridienne)*, *Y (président fondateur de GL Events)* [et] *Z (directeur général de CEGID)* ».

⁹⁴² Intervention lors du week-end de l'association *Émergences*, observation réalisée du 27 au 30 novembre 2003.

⁹⁴³ *Idem*.

d'un désengagement de l'État et des services publics en général qui doivent se concentrer uniquement sur leurs fonctions régaliennes :

« Je trouve scandaleux qu'il puisse exister aujourd'hui, ... Je vais peut-être être un petit peu... Mais, je trouve ça scandaleux qu'il puisse exister un droit de grève dans un pays qui est en train de toucher le fond. Il est là le rôle des pouvoirs publics : sortir l'armée s'il le faut mais faire respecter les lois et le travail dans ce pays. Voilà ce que doivent faire les pouvoirs publics... Et pas autre chose ! »⁹⁴⁴.

Les catégories de pensée véhiculées au sein du 'Pack' et de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' reflètent une volonté de réformer l'action publique locale sur la base de principes économiquement libéraux. Ces prises de position peuvent être mises en relation non seulement avec les positions économiques et sociales proches des membres de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack', mais aussi avec leurs positionnements partisans révélés par l'institutionnalisation de ces démarches (dont ces positionnements sont au moins en partie une conséquence).

2/ L'institutionnalisation des pratiques : des conflits résurgents entre acteurs locaux

L'une des originalités de ce travail, à savoir le fait d'analyser des réseaux en train de se constituer avant que le temps ne gomme leurs origines, est aussi l'une de ses principales difficultés. L'effort de catégorisation qu'il implique va, en effet, clairement à l'encontre du discours des acteurs⁹⁴⁵. Ceux-ci présentent leurs initiatives comme des « OSNI ou Objets Sociaux Non Identifiés », tel qu'aiment à le rappeler les membres du 'Pack'⁹⁴⁶. À rebours de cette dernière

⁹⁴⁴ Entretien avec l'enquêté n°26 : avec un membre du 'Pack' également président du club d'entrepreneurs lyonnais le *Cercle*.

⁹⁴⁵ Cet effort de catégorisation est en outre limité du fait du manque de distance historique face à ces réseaux en cours de constitution et donc face à leurs évolutions et aux rôles qu'ils jouent (notamment dans le cas du 'Pack', voir Chapitre IV).

⁹⁴⁶ Intervention d'Hervé Serieyx, invité lors du week-end de l'association *Émergences* (discours du 27 novembre 2003). Hervé Serieyx est notamment PDG du groupe de consultants *Quaternaire* et membre du Conseil Économique et Social. Il a été Délégué Interministériel à l'Insertion des Jeunes de 1997 à 1998. Auteur de nombreuses publications, il a notamment écrit : Hervé SERIEYX, *Mobiliser l'intelligence de l'entreprise*, Paris, Entreprise Moderne Édition, 1982 et Hervé SERIEYX, *Mettez du réseau dans vos pyramides*, Paris, Éditions Village Mondial, 1996.

affirmation, notre matériau suggère plutôt que 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack' deviennent progressivement deux « OSTI ou Objet Sociaux Tout à fait Identifiables ».

Non seulement les membres de ces groupes ont des caractéristiques spécifiques et même communes (cf. *Supra*), mais leurs pratiques de coopération s'institutionnalisent. Cette institutionnalisation a pour conséquence directe d'harmoniser les positionnements partisans de membres aux profils socio-économiques déjà proches, puis de faire ressurgir des conflits notamment liés à des enjeux électoraux.

a / Quand deux « OSNI » deviennent des « OSTI »

Les membres des deux dispositifs que nous étudions définissent progressivement leurs modes d'organisation. Les choix qu'ils formulent impliquent, de manière *a priori* paradoxale, une institutionnalisation de l'« *informalité* » qu'ils cherchent à mettre en œuvre et qu'ils affichent comme une manière de transcender les frontières des institutions publiques et des structures artisanes.

L'institutionnalisation de l'« informel »

Dans le cas de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', nous sommes face à une tentative volontaire d'institutionnalisation de l'« *informel* ». Après une phase de formulation de cette politique, au moment de son passage à une phase de mise en œuvre (en 2001), les agents de la DAEI opèrent en effet une nette rupture en termes de mode d'organisation. Chaque action cadre est pilotée par l'une des cinq institutions partenaires qui assure, en partenariat avec les autres, le suivi de cette action ; de son budget et de sa réalisation⁹⁴⁷. 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' a, en outre, conduit à la mise en place d'un dispositif opérationnel spécifique pour la conduite de ces actions. Un « *groupe de*

⁹⁴⁷ Pour rappel, les actions prioritaires de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' sont réparties autour des six thématiques suivantes : « *Entreprendre et développer, Régénérer et innover, Choisir pour se spécialiser, Le marketing territorial, L'aménagement du territoire et Le développement durable* ».

gouvernance » réunit les présidents des institutions partenaires et un « *directoire* » réunit leurs directeurs généraux. Ces deux structures orientent les décisions prises et les actions menées par les « *pilotes* » et les membres de ces cinq institutions investis sur chaque action à mener.

« Ce programme de développement économique, où chacun des cinq acteurs s'investit selon le principe de subsidiarité, est totalement pragmatique. [...] Les facteurs clefs de réussite résident dans le pilotage de la démarche et la responsabilisation de chacun des acteurs. En effet, les projets sont co-décidés et co-pilotés, principe général de la gouvernance économique, qui mélange institutions, consulaires et entreprises »⁹⁴⁸.

'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' s'institutionnalise avec la mise en place du « *comité de gouvernance* », du « *directoire* » et des « *pilotes* » responsables des différents « *groupes de travail* ». Si ces derniers sont toujours censés réaliser l'essentiel du travail dans un cadre dit « *informel* », chaque institution partenaire se voit attribuer des missions précises et prend donc en charge le pilotage de certains de ces groupes. En outre, au sein de chaque institution, chaque acteur joue un rôle précis en fonction de son statut (les présidents sont membres du « *comité de gouvernance* », les directeurs sont membres du « *directoire* », les chargés de mission responsables de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' sont membres du groupe des « *pilotes* » et ceux simplement chargés de mission sont membres des « *groupes de travail* »). Les responsabilités sont réparties selon des règles explicites et rendues publiques. Les membres des « *groupes de travail* » sont placés sous l'autorité des « *pilotes* » qui doivent rendre des comptes aux membres du « *directoire* » et du « *comité de gouvernance* ». Ces deux structures qui fonctionnent sur la base de consensus entre les représentants des institutions partenaires de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' doivent définir les grandes orientations de la politique. Leurs membres se rencontrent deux à trois fois par an pour le « *comité* » et toutes les six semaines pour le « *directoire* ». La gestion courante de la politique est, par ailleurs, assurée directement par la

(pour plus de détails concernant le contenu de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack', voir Chapitre IV).

⁹⁴⁸ « *Note de service* », document interne à la communauté urbaine de Lyon (DAEI), avril 2004.

communauté urbaine. Elle consiste avant tout en un travail de gestion administrative des accords signés ente les différents partenaires⁹⁴⁹.

Le cas du 'Pack', bien que moins caricatural, nous semble mériter une analyse plus détaillée. Ce groupe s'institutionnalise en effet malgré lui. Ainsi, même une démarche cherchant à éviter à tout prix la formalisation n'échappe pas à sa propre institutionnalisation. Outre sa structuration autour d'un noyau de membres particulièrement investis qui renforce le poids des PME issues du secteur tertiaire (cf. *Supra*), le 'Pack' se caractérise aussi par une distinction de plus en plus nette entre les membres officiels du 'Pack', d'une part, et les porteurs de projets, d'autre part. Ces derniers sont souvent issus de l'association *Émergences*. Deux membres du 'Pack' font exception. Ils demeurent néanmoins considérés comme des porteurs de projets qui doivent régulièrement soumettre leurs idées aux membres du 'Pack' chargés d'évaluer l'état d'avancement de ces projets⁹⁵⁰. Un noyau de personnes (avec des différences de statuts en son sein) se réunit dès lors régulièrement, prépare le contenu des réunions, rédige les quelques tracts de présentation, *etc.* Progressivement, notamment grâce aux téléphones portables et à internet, ce noyau s'ouvre et transmet des informations au reste du réseau grandissant. À chaque rencontre, l'utilité d'internet comme outil de *knowledge management* est rappelée. L'un des membres du réseau travaillant dans le domaine des nouvelles technologies de télécommunications met en effet gratuitement à disposition un système intranet d'échanges de données, de dossiers et d'images⁹⁵¹. Ces moyens de communication éphémères, laissant peu de traces pour l'observateur, sont le principal lien entre l'ensemble des membres du

⁹⁴⁹ Entretiens avec l'enquêté n°1 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, chargé de mission « *Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise* » de 2001 à 2004. Il en est de même pour 'Lyon, Métropole Innovante' (Entretien avec l'enquêté n°43 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, chargé de mission « *recherche et innovation* » à la fin des années 1990 désormais employé par l'Aderly).

⁹⁵⁰ Il s'agit d'un membre du 'Pack' qui souhaite mettre en place à Lyon une cour de justice internationale pour les crimes contre la terre et d'un membre du 'Pack' qui souhaite faire de Lyon la capitale des métiers du cinéma (voir Chapitre IV).

⁹⁵¹ Malgré nos demandes répétées, nous n'avons jamais pu y avoir accès, cet espace n'étant pas ouvert aux membres de l'association *Émergences*.

'Pack'. Leur importance est symboliquement révélée par la note située en bas de page des documents distribués aux membres de ce groupe qui indique, pour toutes coordonnées officielles, un numéro de téléphone portable. Pas de nom ni d'adresse, donc pas de siège ni de statut. Les relations en son sein se structurent en dehors de tout cadre juridique (même si les projets en cours sont, quant à eux, gérés dans le cadre de l'association nommée *Émergences*). En ce sens, le 'Pack' reste relativement « *informel* ».

Tout au long de l'année 2003, des réunions régulières bien que peu fréquentes ont également malgré tout contribué à structurer cette démarche. Le format de ces réunions est toujours le même. Les membres du 'Pack' se rencontrent, en théorie au moins, toutes les huit semaines, le dernier vendredi du mois, à 8 heures le matin et pour une durée maximum de 1h30. Cette série de « règles du jeu » rappelées à chaque début de réunion ritualisent la vie du réseau. Il s'agit d'un outil de structuration de la vie d'un groupe qui peine à se rencontrer régulièrement⁹⁵². Cette organisation donne forme au 'Pack'. Au cours des réunions de ce dernier, les interventions sont courtes et aucune prise de parole de la salle n'est autorisée. À la fin, une discussion est possible mais uniquement en petits groupes. Les propositions faites par des intervenants, qui concernent aussi bien l'organisation du 'Pack' lui-même que les projets en cours, sont automatiquement acceptées. Sauf exception, outre ces intervenants, personne ne prend la parole. Aucun vote n'est prévu car ce mode de recueil des opinions est considéré comme une perte de temps. Les principes justificatifs explicites de cette organisation sont le souci d'« *efficacité* » et de « *productivité* »⁹⁵³. La représentativité et le respect du temps de parole de chacun

⁹⁵² Nous ne disposons pas d'une liste officielle exhaustive des dates des réunions du 'Pack'. En outre, nous n'avons pas pu assister à certaines de ces réunions considérées comme trop « *sensibles* » aux yeux de l'organisateur de ce réseau qui ne nous a pas prévenue de leur tenue. Nous avons donc été informée de certains échanges *a posteriori*, par des membres du 'Pack' que nous rencontrions en entretien par exemple. Néanmoins, fréquemment, ces réunions sont reportées, voire annulées. Plusieurs remarques formulées au cours de nos entretiens et de nos observations nous ont permis de sentir qu'un certain nombre d'acteurs engagés dans cette démarche considèrent que ces réunions manquent de régularité.

⁹⁵³ Le 'Pack' a donc bien un mode d'organisation qui illustre les principales grandeurs de la « *cité par projets* » (cf. BOLTANSKI et CHIAPELLO, *Le nouvel esprit du capitalisme*, *op. cit.*).

sont présentés comme des « *démocraties* » freinant profondément l'action⁹⁵⁴. L'optimisation du temps est finalement la priorité de ces réunions. Il est parfois demandé à quelqu'un d'interrompre les intervenants de manière à ce qu'ils ne dépassent pas le temps de parole qui leur est imparti. Cette volonté d'optimisation est même mise en scène de manière à rappeler son importance. Lors de la présentation officielle du 'Pack', une jeune femme est chargée de traverser la scène de la salle toutes les demi-heures en portant un panneau au-dessus de la tête indiquant le temps de discussion restant⁹⁵⁵. Si elle est en contradiction avec l'« *informalité* » prisée par les membres du 'Pack', cette ritualisation semble être une condition nécessaire pour parvenir à pérenniser l'existence du groupe. En outre, « *le Pack a cessé d'être un objet social non identifié le 27 octobre 2003* »⁹⁵⁶. À cette date, la publication d'une charte signée par soixante-dix membres a accompagné la présentation officielle de la démarche dans les locaux de l'EM Lyon (École de Management de Lyon)⁹⁵⁷. La pérennisation de la démarche observée est assurée grâce à son institutionnalisation progressive, sans pour autant se définir *via* un statut juridique.

Malgré des apparences un peu trompeuses dans le cas du 'Pack', l'« *informalité* » initialement recherchée par les membres de ce groupe ainsi que de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' est loin d'être atteinte. Qu'en est-il alors de la déconflictualisation ?

Une fragile gestion de conflits potentiels évités

Pour construire de larges consensus, les membres du 'Pack' et de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' affirment gérer les points de vue différents (au moins potentiels) de leurs membres. En effet, les chefs d'entreprise mobilisés ne

⁹⁵⁴ Expression employée lors de plusieurs réunions du 'Pack'. Entre critiques de l'administration visant à réformer l'action publique locale et remises en cause sévères des fondements du modèle de la démocratie représentative, la frontière est ténue et vite franchie.

⁹⁵⁵ Présentation officielle du 'Pack', observation réalisée le 27 octobre 2003. Dans les faits, les horaires annoncés sont rarement respectés.

⁹⁵⁶ Intervention lors d'une réunion du 'Pack', observation réalisée le 26 janvier 2004.

forment pas un bloc parfaitement homogène. Les acteurs qui prennent part à ces dispositifs ne partagent donc pas tous l'intégralité de leurs mots d'ordre mobilisateurs. Les organisateurs de ces deux dispositifs participatifs mettent dès lors en place un système de gestion fine (même si elle demeure fragile) de controverses finalement évitées.

Les groupes en formation sont d'abord organisés de manière à maintenir une mobilisation autour d'objectifs définis de manière très générale. Les documents et discours officiels présentant les dispositifs lancés portent avant tout sur des problèmes ou des thèmes concrets. Ces présentations officielles des groupes doivent assurer l'agrégation de forces nombreuses d'horizons différents en évitant la caractérisation précise des dynamiques lancées⁹⁵⁸. Les deux extraits de tracts officiels de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' donnent un aperçu du degré de généralité des formulations employées dans des textes à vocation fédératrice :

« [‘Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise’:] *Dans la compétition des métropoles internationales, la capacité des acteurs d'un territoire à fédérer leurs initiatives s'affirme comme un avantage concurrentiel. Le Grand Lyon, la CCI de Lyon, la Chambre de Métiers, la CGPME et le GIL-Medef unissent leurs forces pour conduire le Schéma de Développement Économique. Le Schéma de Développement Économique, c'est un partenariat public-privé, des modes de coopérations innovants qui reposent sur notre volonté d'œuvrer ENSEMBLE, pour développer l'activité, l'emploi et la créativité dans notre agglomération* »⁹⁵⁹.

« [L']ambition [du 'Pack' est de :] * *Devenir ensemble des « tisseurs d'échanges », pour que la région puisse développer son potentiel. * Réussir la croissance équilibrée de notre territoire, par la notoriété internationale fondée sur une image forte. * Privilégier le développement, par l'innovation et l'excellence, tout en recherchant la meilleure qualité de vie pour tous* »⁹⁶⁰.

Ces présentations créent des zones de flou pouvant engendrer des malentendus, ou des interprétations différentes voire divergentes, entre membres de ces groupes qui ne les perçoivent finalement pas toujours de la même

⁹⁵⁷ Présentation officielle du 'Pack', observation réalisée le 27 octobre 2003.

⁹⁵⁸ Elles compliquent bien, ainsi, l'effort de catégorisation des dispositifs observés, comme nous l'avons évoqué dans l'introduction de cette section. Les effets de contexte freinent l'analyse. Ils conditionnent certains discours recueillis.

⁹⁵⁹ *Développeurs. Grand Lyon, l'esprit d'entreprise. Le journal trimestriel des acteurs du développement économique*, n°1, avril 2003, p.1.

manière. Elles permettent d'éviter certains débats. Chaque membre a toute liberté de prêter les objectifs qu'il souhaite aux dispositifs auxquels il prend part, notamment quand l'assiduité aux réunions est irrégulière. Certains membres du 'Pack' ne se rendent jamais à ces rencontres. D'autres s'y rendent une ou deux fois par an seulement⁹⁶⁰. À partir de 2001, les listes de présence de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' indiquent également que les réunions, pourtant moins fréquentes qu'au départ, sont moins suivies⁹⁶². Les membres assignent parfois à leur groupe des objectifs relativement distincts de ceux énoncés par leurs organisateurs sans sembler s'en apercevoir. Certains membres du 'Pack' considèrent qu'il vise à établir des relations entre les chefs d'entreprise locaux installés et de jeunes porteurs de projets de manière à aider ces derniers à lancer leur carrière⁹⁶³. D'autres considèrent qu'il vise à améliorer l'environnement des citoyens lyonnais, notamment la qualité de leur vie au sein de l'entreprise et de la ville⁹⁶⁴.

Le caractère général des mots d'ordre des mobilisations observées doit permettre d'agréger les points de vue des acteurs membres des groupes étudiés. Ces mots d'ordre généraux peuvent, en effet, être compris de différentes manières. Certaines oppositions entre les propos de ces membres sont ainsi tolérées en interne. Elles sont perçues comme participant à rendre la

⁹⁶⁰ « Charte de l'entrepreneur », document signé par les membres du 'Pack' et présenté de manière officielle le 27 octobre 2003.

⁹⁶¹ Toutes les personnes ne sont pas membres de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' pour les mêmes raisons, ni avec le même degré d'engagement. Certaines font l'effort de venir ponctuellement parce qu'elles sentent qu'il « *se passe quelque chose* ». D'autres assistent régulièrement aux réunions sans porter de projet parce que « *des gens importants se rassemblent et qu'il est bon de se montrer en de telles occasions* ». D'autres encore peuvent être moins présentes aux réunions mais plus investies dans la démarche parce qu'elles ont le sentiment qu'un projet, qui leur tient à cœur, pourrait être développé dans ce cadre-là. Du fait de malentendus parfois entretenus, toutes ces personnes n'adhèrent donc pas à l'ensemble des prises de position mises en lumière dans cette section. Entretien avec l'enquêté n°9 : un agent de la CCIL, directeur du service économique, Entretien avec l'enquêté n°30 : un membre du 'Pack' jusqu'en 2004, président du Conseil de Développement de la communauté urbaine de Lyon en 2004 et Entretien avec l'enquêté n°16 : un membre du 'Pack' également bâtonnier de l'Ordre des avocats de Lyon de 2000 à 2003.

⁹⁶² ACU-DAEI, Archives non-classées de la DAEI, cartons intitulés : GLEE, « *Compte-rendus des réunions du comité de gouvernance, du directoire, du groupe des pilotes et des groupes de travail* », 2002-2006.

⁹⁶³ Entretien avec l'enquêté n°27 : un journaliste économique local, intervenant lors des week-end de l'association *Émergences* régulièrement invité aux réunions du 'Pack' et Discussion avec l'enquêté n°28 : l'assistante de l'organisateur du 'Pack' de 2002 à 2004.

mobilisation collective possible. Les mots d'ordre généraux, faciles à saisir, permettent en outre à certains membres peu investis de rester, néanmoins, mobilisés. Ils permettent des économies en termes d'investissement de sens.

La diffusion d'idées économiquement libérales au sein des groupes étudiés est ainsi favorisée par la construction d'un « *consensus ambigu* »⁹⁶⁵. Certains thèmes sont pour cela évités. D'autres sont écartés après de brefs débats. Les prises de position les plus tranchées, enfin, sont souvent présentées sur le registre de l'humour qui rompt avec le sérieux des réunions et évite d'en discuter les fondements. Les normes dites « *communes* » des groupes observés ne semblent pas préexister à la mobilisation de ces derniers. Elles sont le fruit de processus qui permettent de faire exister un groupe, une mobilisation. Ces processus peuvent être classés en deux catégories : tout d'abord des techniques d'évitement explicite des conflits et ensuite des techniques de codification de certaines prises de position qui ne sont dès lors plus explicitées, ni débattues⁹⁶⁶.

⁹⁶⁴ Entretien et discussion avec l'enquêté n°34 : membre du 'Pack'.

⁹⁶⁵ La notion de « *consensus ambigu* » appliquée ici non pas uniquement à des élus et à leurs programmes partisans, mais aussi à des agents de la structure intercommunale et à des chefs d'entreprise ainsi qu'à leurs représentants, nous permet de qualifier le mode de gestion de leurs différentes traductions des impératifs « *métropolitain* », de « *développement économique* » et de « *gouvernance* » grâce à une mise en lumière des processus de construction et d'affichage de leurs objectifs dits « *communs* », cf. Marc KESSELMAN, *Le consensus ambigu. Étude sur le gouvernement local*, Paris, Éditions Cujas, 1972. Mark KESSELMAN a également montré que l'« *apolitisme* » proclamé des petites communes en France dans les années 1960 n'était atteint « *qu'en évitant de débattre publiquement des problèmes importants et en limitant le champ de l'action locale* » (p.159).

⁹⁶⁶ Dans cette section, nous nous appuyons davantage sur le matériau recueilli concernant le 'Pack'. Nous avons, en effet, pu observer *in vivo* les rencontres de ce dernier. De plus, les prises de position plus tranchées de ce groupe (cf. *Infra*) rendent leur identification, ainsi que la qualification des représentations de ses membres, plus aisées. Dans le cas de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', nous n'avons pas pu réaliser d'observation des réunions des membres de ce dispositif d'action collective. Les sources écrites se révèlent moins riches pour analyser ce type de phénomène de gestion de points de vue là aussi distincts, voire opposés. De plus, la configuration des acteurs de ce dispositif est un peu différente. Les institutions patronales y sont désormais prédominantes. Il s'agit là d'organisations publiques avec une politique officielle à tenir. Les tensions au sein de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' sont donc tout à la fois moins visibles et moins faciles à nier, et donc à gérer (voir Chapitre IV). Les membres de ce dispositif veillent à ne faire aucune déclaration ou proposition qui ne soit formulée de manière consensuelle. C'est finalement uniquement dans les comptes rendus des toutes premières rencontres (au cours desquelles la méthode et les objectifs de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' ont été définis), que nous avons pu retrouver quelques traces des différents points de vue des acteurs mobilisés et des processus ayant permis leur agrégation progressive.

Lorsqu'il lui arrive de s'exprimer devant le reste du groupe, l'organisateur du 'Pack' ne relève pas les éléments pouvant en diviser les membres. Lorsque des membres réclament des éclaircissements concernant certains éléments de la démarche, les discours tenus visent avant tout à éviter les questions épineuses :

« [Un membre du 'Pack'] *Aujourd'hui, je suis un peu frustré. Je viens aux réunions du 'Pack', mais je dois avouer que j'hésite à partir. J'ai le sentiment que ça ne sert à rien, que c'est un gâchis d'intelligence et d'énergie. Chaque mois, je me demande où on va. Alors j'aimerais que l'on lance une discussion sur le devenir du 'Pack'.*

- [Maxence Brachet :] *Pour revenir sur le contexte, le 'Pack' a été créé sous l'impulsion du Grand Lyon. J'ai été accroché par [Gérard] Collomb. [...] L'idée est d'agir pour le territoire. Mais le territoire à vivre ou le territoire vécu, ce n'est pas le territoire administré. Ce territoire peut être divisé par des compétitions ou être en synergie (comme Lille autour de la candidature aux Jeux-Olympiques). Lyon est une métropole, mais l'idée c'est que c'est peut-être trop un pôle. Donc nous avons pour ambition de développer sa notoriété. Il ne s'agit pas d'une démarche politique puisqu'elle n'est pas liée au territoire administré. Poser la question de l'avenir du 'Pack', revient à se demander, entre nous, si nous partageons cette raison d'être »⁹⁶⁷.*

Nous avons pu constater, qu'en entretien, Maxence Brachet peut se montrer beaucoup plus précis concernant l'avenir du 'Pack' et les principes d'action de ce groupe. Il mentionne, par exemple, l'idée de développer des services aux entreprises payants de manière à financer ce dispositif d'action⁹⁶⁸. Au cours de discussions plus informelles, il mentionne également le fait qu'il préfère ne pas présenter ces objectifs à l'ensemble des membres du 'Pack' rassemblés en réunion car certains de ces derniers risquent de s'y opposer vivement.

La lecture des comptes rendus des premières réunions de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' permet, elle aussi, d'identifier des divergences en termes de définition des objectifs poursuivis ainsi que des tentatives d'évitement de tout débat animé, de la part des organisateurs :

« [Le président du groupe professionnel de textile Unitex] : *Je préfère nettement la filière, même incohérente, qu'un concept général... [...]*

- [Le vice-président développement économique de la communauté urbaine] : *Je crois qu'il ne faut pas rentrer [...] dans le débat filière ou non filière [...]*

- [Le directeur adjoint EDF/GDF Lyon métropole] : *En ce qui concerne un certain nombre d'interrogations [...], il me semble qu'on devrait commencer par les évacuer en*

⁹⁶⁷ Intervention lors d'une réunion du 'Pack', observation réalisée le 27 novembre 2003.

⁹⁶⁸ Voir Chapitre IV.

considérant le problème comme résolu. On verra après, qu'éventuellement, ces questions peuvent se résoudre d'elles-mêmes [...]»⁹⁶⁹.

- [Un membre du service économique de la Chambre de Métiers] : *On a retenu comme grandes catégories d'entreprises les quatre filières qui sont déclarées prioritaires par le plan de mandat du Président de la Communauté Urbaine, à savoir : le pôle biologie-Santé, le secteur Chimie-Matériau, la filière Environnement, et le textile. [...]*

- [Le directeur de l'entreprise *Solyphar SA*] : *Choisir 4 filières parce que ce sont celles qui ont été retenues dans le plan de mandat, cela me choque. On ne raisonne pas à l'échelle du plan de mandat [...] Quand on définit une filière il vaut mieux se placer dans une perspective à plus long terme. [...] Ces quatre filières ont sans doute été largement analysées, au moment du plan de mandat. Donc elles sont connues et définies. C'est un existant. Le problème est que nous ignorons un peu cet existant. Il ne faut pas refaire ce qui a déjà été fait. [...] D'un autre côté, cet existant n'est certainement pas la composante unique et essentielle de l'activité lyonnaise dont on connaît la diversité, si on prend un peu de recul.*

- [Le directeur de l'agence d'urbanisme] : *Je ne voudrais pas qu'on débâte trop là-dessus [...]»⁹⁷⁰.*

Certains membres des groupes observés se connaissent en outre déjà et se rencontrent en dehors, à d'autres occasions. Certains points flous sont ainsi maintenus à l'écart des discussions collectives, en faisant référence à des positionnements définis de manière antérieure. Lors de la toute première réunion de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', l'un des participants fait ainsi référence aux mises au point entre quelques partenaires qui précèdent régulièrement ces réunions :

« [...] Chacun a le droit de s'exprimer comme il l'entend [pendant les réunions de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise']. En général, disons... c'est rare que deux membres d'une même famille [celle des instances patronales : Medef Rhône, CGPME et CCIL] se contredisent dans une réunion, mais ça peut arriver. Sur des sujets importants, s'il y a un risque de ne pas avoir une position commune, eh bien on en discute avant »⁹⁷¹.

Au cours des réunions du 'Pack', il arrive fréquemment que soient évoquées des discussions que certains membres ont l'occasion d'avoir dans les jours qui précèdent ces rencontres :

« Comme nous en discussions l'autre jour, nous sommes à peu près tous d'accord sur le bilan que nous tirons des interventions publiques dans le domaine économiques, même si nous ne le formulons pas tous toujours de la même manière. Si nous souhaitons agir, c'est bien parce que les institutions locales se montrent incapables de le faire. À cinq ou six, nous avons passé une bonne partie de la soirée, voire de la nuit mais le repas était très bon [Rire], à dresser ce

⁹⁶⁹ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique*, « Compte rendu de la réunion du SDE du 3 novembre 1997 », pp. 14, 18 et 29.

⁹⁷⁰ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique*, « Compte rendu de la réunion du SDE du 13 novembre 1997 », pp.60 et suivantes.

⁹⁷¹ Entretien avec l'enquêté n°29 : un permanent du Medef Rhône.

*constat. Nous n'allons pas revenir là-dessus aujourd'hui tous ensemble, nous avons mieux à faire ! »*⁹⁷².

Des processus d'intériorisation en douceur des normes définies par les organisateurs des groupes permettent, par ailleurs, d'accroître progressivement l'adhésion de leurs membres aux objectifs poursuivis. Les rencontres des groupes sont dès lors des occasions de socialisation et d'apprentissage. Les lieux dans lesquels elles se déroulent, la place accordée à chacun, *etc.* permettent de codifier progressivement le réel⁹⁷³. Le déroulement des rencontres permet notamment de codifier les rapports du groupe avec les autres institutions locales et, ainsi, la place et le rôle qu'il entend occuper et jouer. Au sein du 'Pack', par exemple, le temps de parole accordé aux chefs d'entreprise non engagés dans les instances patronales locales est nettement supérieur à celui accordé aux acteurs engagés dans ces dernières⁹⁷⁴.

Les rencontres de l'association *Émergences*, qui sont « *une occasion d'acculturation* »⁹⁷⁵ (cf. Supra), sont un moment propice à l'observation de ces techniques de codification. Notamment le long week-end d'intégration qui marque le point de départ de leur engagement. Certains de ces jeunes ont

⁹⁷² Intervention lors d'une réunion du 'Pack', observation réalisée le 31 mars 2003.

⁹⁷³ Nous employons ici le terme « codifier » dans un sens particulier, en référence aux travaux qui visent à comprendre comment se construisent et circulent, au sein de certains groupes sociaux, des normes exprimées *via* des pratiques spécifiques que les membres de ces groupes respectent sans en expliciter le sens (cf. Nicolas MARIOT, "Le rite sans ses mythes : forme rituelle, temps et histoire", *Genèses*, n°21, décembre 1995, pp.148-162 et Monique AYMARD, Claude GRIGNON et Françoise SABBAN (dir.), *Les temps de manger. Alimentation, emploi du temps et rythmes sociaux*, Paris, CNRS, coll. "Éditions de la MSH", 1994). Les rencontres des groupes étudiés (notamment celles du 'Pack'), sont des occasions de codification des pratiques de leurs membres et donc d'apprentissage progressif de normes ensuite dites « communes » (cf. Jean-Matthieu MÉON, "Analyse de l'action publique et observation d'une institution. Les logiques institutionnelles de la mise en oeuvre du contrôle des programmes audiovisuels par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel", Lyon, 8ème congrès de l'AFSP, septembre 2005).

⁹⁷⁴ Le directeur du service économique de la CCIL, par exemple, se rend régulièrement aux rencontres du 'Pack'. Dans le cadre de ces dernières, il se voit assigner explicitement une position d'observateur qui ne peut intervenir que brièvement à la fin des rencontres. Il lui est souvent rappelé que les membres du 'Pack' attendent de lui qu'il parvienne à dépasser un mode de raisonnement purement institutionnel, qu'il fasse preuve d'ouverture d'esprit, et qu'il parle sans penser uniquement aux intérêts de la Chambre pour laquelle il travaille. Interventions lors de réunions du 'Pack', observations réalisées les 31 mars, 25 avril, 29 septembre 2003, 27 octobre et 27 novembre 2003 ainsi que le 26 janvier 2004. Cet acteur n'est d'ailleurs pas considéré comme un membre officiel du 'Pack' (« *Charte de l'entrepreneur* », document signé par les membres du 'Pack' et présenté de manière officielle le 27 octobre 2003).

⁹⁷⁵ Extrait du tract de présentation de l'association *Émergences* distribué le 27 octobre 2003.

baptisé ce dernier « *L'Émergences Academy* ». Le lieu, un château, et le déroulement de ce week-end, basé sur l'articulation de séances de travail et de repas conviviaux, leur offrent un cadre qui doit leur permettre de lancer leurs projets pour améliorer le « *développement* » de Lyon. Ils ont « *trois jours pour devenir une élite du développement lyonnais, pour en acquérir les premiers attributs et le carnet d'adresse* »⁹⁷⁶. Là encore, le lieu choisi et l'organisation de cette formation, sont des occasions de codification. Le cadre exceptionnel du château choisi symbolise l'entrée autorisée dans un cercle d'acteurs disposant de moyens financiers très importants que les jeunes de l'association *Émergences* ne pourraient rencontrer en dehors de cette démarche collective (sauf à disposer de liens familiaux ou professionnels directs avec eux). Il suggère également que ces acteurs pèsent autant, si ce n'est plus, sur le « *développement économique* » de Lyon que les institutions publiques⁹⁷⁷.

L'humour, enfin, semble être un instrument important de cette codification progressive et donc un instrument de galvanisation des groupes. Lors de toutes les réunions du 'Pack' que nous avons observées, plusieurs réflexions ont été faites sur un registre au départ humoristique puis beaucoup plus sérieux concernant l'« *incapacité* » des institutions à agir, le « *trop d'impôts* », les « *démocraties* » des institutions publiques, *etc.* Les acteurs présents acceptent favorablement un moment de détente et rient. Chaque séance du 'Pack' est à ce titre introduite par une blague sur les hommes politiques, les institutions ou la démocratie, du type :

« Comme le dit notre grande amie Martine Aubry... Heu, non, attendez, je recommence ! Comme ne le dit pas notre grande amie Martine Aubry, mais c'est pas grave, on ne lui en tient pas rigueur ! Ou presque... [Rires]. », « Puisque nous rêvons tous de parvenir à être aussi efficaces que nos institutions... [Silence] Nous allons procéder exactement à l'inverse d'elles ! [Rires] Je vous ai fait peur, hein ? Je voulais juste vérifier que vous étiez bien réveillés. [Rires] », « Nous sommes ici par la volonté du peuple... Heu, non, pardon ! [Rires] Nous sommes là par notre propre volonté et c'est bien suffisant », « [Regardant un schéma symbolisant les freins et les atouts de Lyon et de ses acteurs,

⁹⁷⁶ Extraits de discussions avec certains jeunes de l'association *Émergences*, observations participantes réalisées en 2004 et 2005 au sein d'un groupes de jeunes de l'association *Émergences* se rencontrant sur une base mensuelle.

⁹⁷⁷ Suggestion explicitée par certains intervenants, observation réalisée du 27 au 30 novembre 2003.

respectivement répartis de gauche à droite du schéma] *Pourquoi ça va de gauche à droite mon truc ?* [Rire] *C'est subliminal. C'est subliminal* [Rire] ! »⁹⁷⁸.

Le ton général des présentations officielles s'accompagne de prises de position tranchées en interne, formulées régulièrement mais toujours de manière à éviter tout débat vif entre membres :

*« Laissons de côté le territoire et ses limites, ceci risquerait de relancer un débat inopportun pour le moment »*⁹⁷⁹.

Ces rencontres donnent à voir des objectifs non pas « communs » par essence mais bien plutôt construits, fragiles et avant tout partagés par une petite partie des membres des groupes constitués. Certains membres ne partagent d'ailleurs pas l'ensemble des propos tenus, mais ils n'interviennent pas pour autant pour les contredire. Ils considèrent avant tout faire partie d'un groupe où tout conflit doit être évité :

*« Évidemment, il y a parfois des dérapages. Enfin, disons qu'en tant qu'homme de gauche, je ne partage pas toutes les analyses formulées au sein du 'Pack'. Mais là n'est pas la question. Nous sommes précisément réunis pour dépasser ces oppositions »*⁹⁸⁰.

Les débats difficiles sont ainsi, autant que faire se peut, évités au cours des réunions en grands groupes de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack'. Ces débats sont également évités entre organisateurs de ces mobilisations car ces derniers sont tous proches du même bord partisan du fait de l'institutionnalisation de ces mobilisations. Contrairement à ce qu'affirment les acteurs que nous avons rencontrés, sur le terrain, les mobilisations ne permettent pas une « déconflictualisation », ni une « dépolitisation ». Elles se structurent avant tout en cherchant à éviter tout conflit. Cela les amène à rassembler des acteurs d'un même bord partisan. Ceux-ci sont alors rattrapés par des batailles électorales.

⁹⁷⁸ Interventions lors des réunions du 'Pack', observations réalisées en 2003, 2004 et 2005.

⁹⁷⁹ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique*, « *Compte rendu de la réunion du SDE du 13 novembre 1997* », pp.4/5.

⁹⁸⁰ Entretien avec l'enquêté n°30 : un membre du 'Pack' jusqu'en 2004, président du Conseil de Développement de la communauté urbaine de Lyon en 2004.

b / Le poids des luttes institutionnelles et partisans

S'ils se considèrent comme « *apolitiques* », « *ouverts* », et à cet effet parfois disposés à taire leurs propres représentations de l'action publique locale pour ne pas risquer de déclencher un débat d'idées trop houleux, les membres de ces groupes se positionnent aussi majoritairement à droite de l'échiquier politique. Leur tentative de mobilisation du « *territoire* » contre le et la « *politique* » court alors le risque d'être rattrapée par des enjeux partisans et institutionnels⁹⁸¹.

Le positionnement partisan des acteurs mobilisés

D'après les acteurs mobilisés, certains chefs d'entreprise locaux refusent d'intégrer le 'Pack' lancé par Gérard Collomb et, d'autres, refusent de continuer à s'investir dans 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' car il a été lancé sous le mandat précédent. L'ancrage partisan de Gérard Collomb leur pose problème⁹⁸². En outre, les membres du 'Pack' évitent au maximum de rappeler un lien originel avec la communauté urbaine de Lyon qui n'est donc pas totalement assumé⁹⁸³ :

« Bon, alors au niveau du Pack... Enfin, bientôt il ne faudra peut-être plus dire le Pack. On pense changer d'appellation pour éviter toute référence [à l'origine commune] avec la communauté urbaine et [Gérard] Collomb. Ce n'est pas encore officiel, mais on passerait à quelque chose [d'autre] »⁹⁸⁴.

Les prises de position sont alors plus tranchées, voire plus provocatrices, au sein du 'Pack' qu'au sein de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'. Certains membres du 'Pack', notamment son organisateur, défendent des prises de position particulièrement provocatrices face à certains acteurs locaux, ainsi que

⁹⁸¹ Ainsi la « *politique* » semble-t-elle se retourner contre le « *territoire* ». Nous verrons ensuite que, d'une certaine manière, le « *politique* » se retourne lui aussi contre le « *territoire* » (voire Chapitre IV).

⁹⁸² Entretiens avec l'enquêté n°24 : un ancien chargé de mission « *Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise* » aujourd'hui en charge des politiques de « *développement économique* » et d'« *aménagement* » au sein de l'agence d'urbanisme de Lyon et Entretien avec l'enquêté n°3 : un membre du 'Pack' également membre de la commission « *développement économique* » du Medef Rhône.

⁹⁸³ Nous retournons finalement ici la question posée par Laurent MATEJKO au sujet du 'Comité Grand Lille', puisqu'il étudie quant à lui avant tout l'acceptation, par le PS du Nord, de collaborer avec le patronat local (cf. MATEJKO, "Quand le patronat pense le territoire. Le Comité Grand Lille et la pensée métropole", *op. cit.*).

⁹⁸⁴ Entretiens et discussions avec l'enquêté n°10 : l'organisateur du 'Pack' de 2001 à 2005, agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA de 2001 à 2004.

dans la presse locale. L'objectif est alors clairement de marquer une distance avec Gérard Collomb⁹⁸⁵.

Au sein de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', les chefs d'entreprise et les instances patronales invités à se mobiliser se positionnent publiquement à droite de l'échiquier politique⁹⁸⁶. Si le Medef Rhône s'affiche, par exemple, comme « *apolitique* », il revendique clairement son attachement aux politiques menées par la droite. Son « *apolitisme* » affiché vise avant tout à souligner qu'il n'a de lien particulier avec aucun parti de droite en particulier⁹⁸⁷. La CGPME est, quant à elle, plus ouvertement engagée puisque son président, François Turcas, soutient publiquement la candidature de Charles Millon lorsque ce dernier accède à la présidence du conseil régional grâce au soutien d'élus du Front National en 1998⁹⁸⁸. Le positionnement des agents de l'agence d'urbanisme et de la communauté urbaine est plus difficile à saisir. Il semble également moins homogène. En entretien, ces agents ont parfois refusé de situer leurs opinions politiques sur une échelle droite/gauche, arguant du fait que leurs fonctions les amènent à travailler avec des élus de tous bords. Quand ils ont accepté de les situer, leur positionnement s'est avéré moins net que dans le cas des chefs d'entreprise et de leurs représentants. Ils ont régulièrement

⁹⁸⁵ Les valeurs discriminantes des membres du 'Pack' n'en demeurent pas moins, par là-même, plus faciles à identifier (notamment leur dimension économiquement libérale) que celle des membres de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'. Les prises de position des membres de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' sont en outre plus nuancées aussi bien sur la forme que sur le fond (cf. *Supra*).

⁹⁸⁶ Il s'agit là de leur « autopositionnement », c'est-à-dire d'une synthèse de leurs réponses à la question suivante (que nous avons systématiquement posée à chaque personne rencontrée en entretien) : « *En termes d'opinion politique, voire d'appartenance partisane, comment vous situez-vous sur l'échiquier politique ?* ».

⁹⁸⁷ <http://www.medeflyonrhône.com>, Entretien avec l'enquêté n°31 : le président du Medef Rhône de 1988 à 1992, Entretien avec l'enquêté n°32 : le président du Medef Rhône de 1998 à 2002 et Entretiens et discussion avec l'enquêté n°33 : le directeur général du Medef Rhône de 1984 à 2004.

⁹⁸⁸ « Le FN installe Millon », *Lyon Figaro*, 21 mars 1998. La CCIL et la Chambre de Métiers du Rhône sont, quant à elles, de la même tendance partisane que les syndicats patronaux. Ceux-ci font le plus souvent liste commune lors des élections des membres élus de ces chambres consulaires dont ils obtiennent la très vaste majorité des sièges (pour plus de détails, voir Chapitre IV).

souligné leur proximité avec « *les idées de gauche* »⁹⁸⁹ tout en insistant sur leur attachement premier aux hommes, sans tenir compte de leur parti politique d'appartenance. L'élu qui a lancé 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', Henry Chabert, est néanmoins membre de l'UMP depuis sa création⁹⁹⁰. C'est pourquoi les chefs d'entreprise mobilisés à titre individuel à l'origine de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' sont proches des réseaux RPR lyonnais, plus précisément des réseaux chabertistes⁹⁹¹. Tout comme certains membres de l'agence d'urbanisme qui participent au lancement de cette démarche et qui participent même, ensuite, au lancement de la campagne d'Henry Chabert pour les élections municipales de 2001⁹⁹². Au sein de la DAEL, les agents rencontrés ont avant tout insisté sur leur attachement aux « *valeurs de l'entreprise* » et à « *l'esprit d'entreprise* » selon eux défendus par tous les partis politiques (à l'exception des partis « *extrêmes* » des deux bords de l'échiquier politique)⁹⁹³. Le positionnement considéré comme « *trop à gauche* »⁹⁹⁴ de certains agents syndiqués, est néanmoins source de tensions au sein de ce service, comme le suggère l'extrait d'entretien suivant :

« D'ailleurs ça me pose des soucis [d'être syndiqué], parce qu'au niveau de la direction des affaires éco on n'a jamais voulu me donner un poste de management et de responsabilité... En pensant que c'était en contradiction avec une politique de développement éco'..., pour la direction, le fait que mon souci soit de favoriser l'implantation territoriale des entreprises parce que ça va modifier les rapports de force dans un monde qui ne vise qu'à renforcer le profit des entreprises au détriment des personnes. Pour moi, renforcer la présence des entreprises sur un territoire, l'emploi, parce que ça permet à des salariés de mieux vivre sur place, ne me semble

⁹⁸⁹ Expression utilisée au cours de plusieurs entretiens avec des membres de l'agence d'urbanisme et des agents de la communauté urbaine.

⁹⁹⁰ L'élu qui a lancé 'Lyon, Métropole Innovante', Jacques Moulinier, est pour sa part membre de l'UDF.

⁹⁹¹ D'après différents acteurs rencontrés en entretien, c'est dans le cadre du groupe politique « *Réussir Lyon* » qu'Henry Chabert établit des contacts avec certains chefs d'entreprise et représentants patronaux (Entretiens avec l'enquêté n°12 : un élu membre de l'UMP, vice-président de la communauté urbaine de Lyon au développement urbain de 1989 à 2001, Entretiens avec l'enquêté n°24 : un ancien chargé de mission « *Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise* » aujourd'hui en charge des politiques de « *développement économique* » et d'« *aménagement* » au sein de l'agence d'urbanisme de Lyon et Entretien avec l'enquêté n°22 : un chargé de mission du président de l'agence d'urbanisme de Lyon à la fin des années 1990).

⁹⁹² Notamment deux des initiateurs de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'.

⁹⁹³ D'après l'ensemble des entretiens réalisés auprès des agents de la DAEL.

⁹⁹⁴ Discussion informelle avec un agent de la communauté urbaine de Lyon dont nous préférons maintenir l'anonymat.

pas contradictoire avec une logique de profit capitaliste. Mais pour une direction des affaires éco', il y a un trouble... »⁹⁹⁵.

Au sein du 'Pack', conformément à ce qui a été souligné précédemment, de nombreuses personnes craignent la logique des partis politiques.

« [Ce sont] des gens [...], qui ne veulent plus se retrouver dans des petites cases. Je fais ce que je veux, je vote ce que je veux, je pense ce que je veux... Mais ce n'est pas parce que je vote ce que je veux que je considère que tout ce qui vient d'en face est nul ! »⁹⁹⁶

Toutes les personnes rencontrées en entretien ou lors des réunions se disent aussi elles-mêmes (et non uniquement l'action menée dans le cadre du 'Pack'), soit apolitiques comme en témoignent ces premières citations...

« Mon seul parti, c'est mon entreprise ! »⁹⁹⁷

*« * Êtes-vous engagé politiquement ?*

Non.

** Et en termes d'opinion... ?*

Je suis apolitique. Je veux garder mon libre-arbitre. Je veux pouvoir dire que quelqu'un de l'autre bord a de bonnes idées.

** Et depuis quel bord parlez-vous, alors ?*

Aucun, justement ! Je ne veux pas être affilié. On m'a proposé de m'engager, mais défendre des idées que je trouve mauvaises juste parce qu'elles ont été produites par quelqu'un de mon parti ou de mon groupe, ce n'est vraiment pas mon truc. C'est le principal reproche que je ferais aux politiques en général »⁹⁹⁸.

... soit proches des idées et des partis de droite. À nos questions portant sur le positionnement partisan des acteurs que nous avons rencontrés en entretiens, les réponses recueillies accordent automatiquement beaucoup d'importance à la précision de la nature de la droite dont les acteurs se sentent les plus proches. Certains nous ont spontanément précisé par exemple leur refus de soutenir Charles Millon⁹⁹⁹, leur appartenance à la « droite libérale »¹⁰⁰⁰

⁹⁹⁵ Un agent de la DAEI dont nous préférons maintenir l'anonymat. Différents agents communautaires ont mentionné la mise à l'écart de cet agent pour des raisons d'incompatibilité entre ses opinions syndicales et le contenu des missions du service économique communautaire. Parmi les agents de la DAEI que nous avons rencontrés, un seul s'est déclaré syndiqué.

⁹⁹⁶ Entretiens et discussions avec l'enquêté n°10 : l'organisateur du 'Pack' de 2001 à 2005, agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA de 2001 à 2004.

⁹⁹⁷ Intervention d'un membre du 'Pack' lors du week-end de l'association *Émergences*, observation réalisée le 28 novembre 2003.

⁹⁹⁸ Entretien avec l'enquêté n°3 : un membre du 'Pack' également membre de la commission « développement économique » du Medef Rhône.

⁹⁹⁹ Entretien et discussion avec l'enquêté n°34 : un membre du 'Pack'.

¹⁰⁰⁰ Entretien avec l'enquêté n°26 : un membre du 'Pack' également président du club d'entrepreneurs lyonnais le *Cercle*.

ou à la « droite, mais modérée... [Alain] Madelin, quoi »¹⁰⁰¹, leur « naturel » désaccord avec les « idées d'extrême droite »¹⁰⁰², ou encore leur positionnement d'« anarchiste de droite »¹⁰⁰³. S'il existe, le positionnement par rapport au clivage droite/gauche semble ainsi aller de soi, à quelques exceptions près¹⁰⁰⁴. Très vives ont d'ailleurs été les réactions des personnes rencontrées en entretien auxquelles nous avons demandé si elles étaient syndiquées. Nous pensons alors, apparemment à tort, que le terme « syndiqué » pouvait à la fois recouvrir à la fois l'idée d'un engagement dans un syndicat de travailleurs et celle d'un engagement dans un syndicat patronal :

« Êtes-vous syndiqué ?

- Est-ce que je suis quoi ? [Rire]... Quelle horreur ! [Rire] Ben, non ! Je n'ai jamais été syndiqué et je refuse totalement de l'être. Et maintenant, j'ai travaillé pour un syndicat patronal ! J'ai travaillé pour les entrepreneurs. Je n'ai pas travaillé pour la défense d'intérêts catégoriels ou... La réponse c'est catégoriquement non ! Travailler pour un syndicat d'entrepreneurs, ce n'est pas être syndiqué ! »¹⁰⁰⁵

À cette tendance générale s'ajoute le fait que la vaste majorité des membres du 'Pack' s'avère être au moins héritière de la droite dite catholique sociale. Certains acteurs vont même jusqu'à dire :

« Ah mais c'est pas compliqué [de trouver un point commun aux membres du Pack] : c'est une initiative de la droite catholique sociale lyonnaise. Ils ne vont sûrement pas tous à la messe le dimanche, mais bon... En tout cas, tu peux être sûre qu'ils y vont tous à Noël et à Pâques [Sourire] »¹⁰⁰⁶.

Ces filiations partisans individuelles remettent progressivement en cause le caractère totalement apartisan des actions menées dans le cadre du

¹⁰⁰¹ *Idem.*

¹⁰⁰² Entretien avec l'enquêté n°3 : un membre du 'Pack' également membre de la commission « développement économique » du Medef Rhône.

¹⁰⁰³ Entretien avec l'enquêté n°27 : un journaliste économique local, intervenant lors des week-end de l'association *Émergences* régulièrement invité aux réunions du 'Pack' et Entretiens et discussions avec l'enquêté n°10 : l'organisateur du 'Pack' de 2001 à 2005, agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA de 2001 à 2004.

¹⁰⁰⁴ Nous avons rencontré un seul membre du 'Pack' qui s'est présenté comme « un homme de gauche » et qui est adhérent au PS. En ce qui concerne les jeunes de l'association *Émergences*, à nos questions concernant leurs opinions politiques, ils ont répondu soit qu'ils étaient « de droite », soit qu'ils n'étaient pas politisés. Un seul nous a fait part de sa surprise face à « l'absence d'engagement dans le domaine social d'une démarche censée agir pour le développement de Lyon ». Certains jeunes, enfin, ont fait courir la rumeur suivante : des membres du PS auraient en réalité infiltré, masqués, l'association *Émergences* et le 'Pack' pour espionner leurs activités (observations réalisées au sein de l'association *Émergences* en 2003 et 2004).

¹⁰⁰⁵ Entretiens et discussions avec l'enquêté n°10 : l'organisateur du 'Pack' de 2001 à 2005, agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA de 2001 à 2004.

¹⁰⁰⁶ Discussion avec l'enquêté n°28 : l'assistante de l'organisateur du 'Pack' de 2002 à 2004.

'Pack'. Les relations nécessaires à la concrétisation des projets proposés aux institutions locales sont, par exemple, logiquement plus nombreuses avec des hommes politiques et des agents administratifs proches (au moins à un moment donné) des partis de droite¹⁰⁰⁷.

L'homogénéité des positionnements partisans individuels va à l'encontre de l'« *apolitisme* » affiché par ces groupes. Elle facilite une gestion fragile des différences de points de vue potentielles au sein de ces groupes aux objectifs généraux économiquement libéraux. Un certain nombre de prises de position présentées comme « *communes* » à des acteurs divers sont en réalité plutôt partagées par des acteurs qui se présentent individuellement comme proches d'un même bord de l'échiquier politique.

Conséquence du mode de recrutement des membres de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' ainsi que de leurs modes d'organisation (et donc, de leur institutionnalisation progressive), ce positionnement partisan favorise la résurgence de conflits entre l'ensemble des acteurs locaux qui souhaitent se mobiliser pour mettre en place la « *gouvernance économique métropolitaine* ». Certains de ces acteurs observant le 'Pack' sans en être membre, taxent ainsi ce réseau d'être « *ultra-libéral* » :

*« Je ne dirais même pas [que Maxence Brachet] travaille pour lui. Il travaille pour ses idées, quoi. Enfin il essaie de travailler pour ses idées, qui sont les idées d'une droite quand même ultralibérale, qui n'est pas la droite française, qui n'est pas le patronat lyonnais, qui n'est pas forcément non plus le patronat lillois, mais dirigé par Bonduelle, ça fonctionnait. Le patronat lillois, qui est quand même un patronat plus dur que le patronat lyonnais sur le social..., chez Auchan...[...] Enfin, le Pack fonctionne sur la base de principes élitistes et surtout ultralibéraux »*¹⁰⁰⁸.

Il est à noter que seuls des acteurs extérieurs à cette mobilisation remettent néanmoins en cause son caractère « *apolitique* ». Souvent, dans une logique de stigmatisation :

¹⁰⁰⁷ Tels que Nicolas Hulot, au niveau national, et un ancien membre du cabinet de consultants Algoé proche d'Henry Chabert jusqu'en 2001 et aujourd'hui membre du cabinet de Gérard Collomb à la communauté urbaine de Lyon.

¹⁰⁰⁸ Entretiens et discussions avec l'enquêté n°5 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, directeur de service de 1998 à 2004.

« Les idées [que] véhicule [le 'Pack'] sont ultra-libérales. Il n'y a aucun doute là-dessus. C'est pour ça que moi je ne peux pas les suivre. C'est fou. Je ne comprends pas comment certaines personnes que se disent de gauche peuvent être membres de ce machin complètement néo-libéral, ultra-libéral. Parce qu'ils vont loin quand même, très loin »¹⁰⁰⁹.

Au cours d'une discussion informelle, cet acteur cherche ainsi à justifier le fait que peu d'élus et d'agents de la structure intercommunale connaissent le 'Pack' et savent ce que fait ce groupe.

Les batailles électorales : arrière plan immuable de l'action publique urbaine ?

La brève histoire de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et, surtout, du 'Pack' souligne le poids des luttes partisans entre acteurs locaux. Les batailles des élections municipales semblent ainsi constituer un arrière plan immuable de l'action publique locale¹⁰¹⁰.

Nous pourrions formuler l'hypothèse selon laquelle les membres du 'Pack' dissimuleraient la filiation partisane du réseau. Mais notre matériau ne nous apporte aucune donnée nous permettant de valider –ou d'invalider– cette hypothèse. Il nous semble tout aussi intéressant de prendre le discours de ces acteurs au sérieux, c'est-à-dire de croire que leur initiative n'est pas partisane au sens où elle n'est pas soutenue par, ni adressée à un parti en particulier, de manière à mieux percevoir toutes les formes possibles de relations pouvant exister entre un réseau tel que le 'Pack' et les autres acteurs locaux. Notre travail de terrain nous a ainsi permis de constater les difficultés rencontrées par ce groupe pour établir des liens avec les instances politiques locales (institutions publiques et partis politiques). Un événement s'est montré un excellent révélateur de ces difficultés : la rupture des liens entre le 'Pack' et la communauté urbaine de Lyon.

Malgré la commande originelle passée par Gérard Collomb, le 'Pack' a coupé tous ses liens avec la communauté urbaine depuis décembre 2003. C'est

¹⁰⁰⁹ Un agent de la communauté urbaine, dont nous préférons maintenir l'anonymat.

¹⁰¹⁰ Nous avons ainsi évoqué précédemment les conséquences importantes du changement de président de la communauté urbaine en 2001, en ce qui concerne 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'.

la deuxième fois que cette institution locale tente de mettre en place une sorte de club de chefs d'entreprise dont elle pourrait faire un interlocuteur privilégié sans avoir à passer par les instances patronales officielles. C'est aussi la deuxième fois que cette tentative se solde par un échec. Le 'Lyon' n'a ainsi jamais réellement fonctionné¹⁰¹¹. Cette première tentative nous a systématiquement été présentée comme étant dès l'origine vouée à l'échec car portée par « l'ancienne génération » des personnes proches de Raymond Barre¹⁰¹². Maxence Brachet étant plus jeune et, surtout, ayant réussi à rassembler plusieurs dizaines de chefs d'entreprise relativement peu intégrés aux institutions patronales et ne prenant généralement pas part aux dispositifs lancés par la communauté urbaine, l'objectif aurait pu paraître atteint. Pourtant cette seconde tentative est, elle aussi, assez vite abandonnée.

La rupture entre le 'Pack' et la communauté urbaine de Lyon est due aux opinions et à l'attitude des membres de ce groupe (notamment de son organisateur), mais aussi aux échéances électorales :

« Le Président [Gérard Collomb] a vu Maxence [Brachet] cet été. Il lui a dit qu'il pouvait continuer le Pack mais le week-end et le soir, en son nom personnel, plus du tout en se référant ni à Gérard Collomb, ni à la communauté urbaine. [...] Ce qui a conduit à ça [c'est] la très forte personnalisation, autour de [Maxence Brachet], de cette opération [...], sa critique à peine voilée, y compris de la politique de Gérard Collomb lui-même, au-delà de ses propos sur le service public. Heu... Certains disent [aussi] son allégeance à [Dominique] Perben. Alors ça, je suis absolument incapable de le vérifier ! Lui dit que non. Le cabinet dit que oui »¹⁰¹³.

Cette rupture révèle le poids indéniable du contexte partisan sur la vie d'un réseau tel que le 'Pack'. Elle souligne plus précisément le rôle d'accélérateur de la politisation d'une démarche que peut jouer un contexte pré-électoral. Les premières tensions sont en effet apparues à la fin du printemps 2003, quelque

¹⁰¹¹ Entretien avec l'enquêté n°14 : le directeur du Centre des Entrepreneurs de l'École de Management de Lyon à la fin des années 1990 et Entretiens avec l'enquêté n°19 : un élu membre de l'UDF, vice-président de la communauté urbaine de Lyon de 1977 à 2001 notamment en charge de la stratégie d'agglomération.

¹⁰¹² Notamment Jacques Moulinier (UDF), aujourd'hui sénateur. Seul un article de journal évoque également l'importance du contexte partisan pré-électoral pour comprendre ce premier échec (« Lyon : Où la tradition tient bon », *Challenges*, n°198, avril 2003), mais nous ne sommes pas parvenue à creuser cette question. Les personnes rencontrées en entretiens ont refusé de l'aborder et nous disposons de trop peu de sources écrites concernant le 'Lyon'.

¹⁰¹³ Entretiens et discussions avec l'enquêté n°5 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, directeur de service de 1998 à 2004.

temps après l'annonce par le Garde des Sceaux de l'époque, Dominique Perben, de sa candidature aux élections de 2004 dans le 6ème canton de Lyon traditionnellement favorable à la droite et ce, en vue de préparer les prochaines élections municipales.

« La rupture avec la communauté urbaine ? Je n'ai pas compris ! Vraiment, je n'ai pas compris... Au bout du compte, il semble que ce soit la déclaration de candidature de [Dominique] Perben qui soit à l'origine de cette rupture. J'en ai parlé à [Gérard] Collomb : comme je ne comprenais pas, je lui ai téléphoné. Il m'a dit que [Maxence] Brachet était un électron libre et qu'il faisait la campagne de son futur adversaire. Moi je n'ai pas ce sentiment »¹⁰¹⁴.

Les élections cantonales ont bien joué un rôle d'accélérateur du processus d'étiquetage partisan du 'Pack'. Le président de la communauté urbaine, qui se présente avant tout comme « pragmatique », a été rattrapé par le poids des logiques partisans. Cela n'implique pas pour autant qu'il ait pris des distances avec le 'Pack' à cause des principes d'action de ce dernier. De fait, il ne semble pas y avoir rupture entre une droite entrepreneuriale et une gauche hostile à l'idéologie de la première. D'après les entretiens réalisés, les services de la communauté urbaine ont avant tout cherché à maintenir de bonnes relations avec les instances patronales traditionnelles qui sont leurs partenaires dans de nombreuses politiques¹⁰¹⁵.

L'initiative de Gérard Collomb, sa tentative d'alliance avec certains chefs d'entreprise locaux, s'est finalement soldée par un échec relatif. Depuis la fin de l'année 2003, la communauté urbaine n'emploie plus le responsable du 'Pack' et n'apporte plus aucun soutien financier à sa démarche. Les origines de cette prise de distance sont finalement nombreuses : le manque de contrôle du 'Pack' et de ses objectifs, les discours virulents de ses membres ponctuellement parus dans la presse qui remettent en cause l'institution intercommunale, ainsi que

¹⁰¹⁴ Entretien avec l'enquêté n°16 : un membre du 'Pack' également bâtonnier de l'Ordre des avocats de Lyon de 2000 à 2003.

¹⁰¹⁵ L'ensemble des élus et des agents de la communauté urbaine que nous avons rencontrés n'a d'ailleurs qu'une vision assez lointaine des activités du 'Pack', ne sachant pas clairement qui en est membre, ni comment il fonctionne, ni même quels projets il porte. Ils n'hésitent pas à souligner régulièrement un désintérêt progressif de Gérard Collomb lui-même en partie lié à l'absence totale de soutien de la part de son cabinet face à cette démarche. Il disposerait ainsi d'informations très ponctuelles, éparses et partielles concernant le 'Pack' (Entretiens et discussions avec l'enquêté n°5 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la

certaines de ses partenaires (tels que le Medef Rhône)¹⁰¹⁶, mais aussi le contexte (pré)électoral lié aux élections municipales de 2008¹⁰¹⁷.

L'échec demeure relatif. Certes, Gérard Collomb ne peut s'afficher comme collaborant avec les membres du 'Pack' et ce dernier ne reçoit plus d'aide financière intercommunale, mais le groupe de chefs d'entreprise ne disparaît pas pour autant¹⁰¹⁸ et des liens ponctuels sont maintenus entre les deux structures qui s'affichent satisfaites de leur indépendance (re)trouvée. L'organisateur du 'Pack' affirme qu'il lui est plus aisé de recruter des membres une fois cette démarche rendue autonome. La communauté urbaine, quant à elle, est sollicitée et montre son intérêt pour les projets du 'Pack' au même titre que d'autres institutions locales.

Loin des ambitions affichées, ce retour sur la mise en place du 'Pack' met en lumière le poids de la politique au sens d'affrontements institutionnels, partisans et idéologiques (et donc encore, nous allons le voir, d'affrontements entre groupes sociaux¹⁰¹⁹). Il y a d'abord politisation en interne puisque des principes économiquement libéraux sont véhiculés. Cette production, ambiguë car souvent implicite, de valeurs discriminantes, a alors lieu en dehors des partis politiques locaux. En outre, l'indépendance affichée du 'Pack' n'empêche pas sa politisation sous un aspect strictement partisan. L'horizon 2007 (puis 2008) pèse déjà sur certaines décisions prises en 2003, deux ans seulement après le début du mandat de Gérard Collomb. Les élections ne sont donc pas toujours de simples parenthèses de l'action publique locale. Bien au contraire, l'influence

DPSA, directeur de service de 1998 à 2004 et Entretien avec l'enquêté n°23 : un membre du cabinet communautaire de Gérard Collomb, ancien consultant du cabinet de conseil *Algoèl*.

¹⁰¹⁶ Voir Chapitre IV.

¹⁰¹⁷ Ces élections devaient initialement avoir lieu au printemps 2007. Elles ont été décalées au printemps 2008 à cause des élections présidentielles et législatives.

¹⁰¹⁸ Le seul échec véritable (même si difficilement mesurable) pourrait concerner la tentative de Gérard Collomb de gagner le soutien d'une partie de l'électorat lyonnais traditionnellement favorable à la droite (voir Chapitre IV).

¹⁰¹⁹ Voir Chapitre IV.

du contexte pré-électoral peut se faire sentir de manière quasi permanente à Lyon¹⁰²⁰.

Conclusion du chapitre III :

‘Grand Lyon, l’Esprit d’Entreprise’ vise à réunir les « *principaux* » acteurs d’une « *société civile* » que ses initiateurs assimilent aux milieux économiques locaux, puis aux « *entreprises* », voire aux « *chefs d’entreprise* ». En outre, sur le terrain, ce dispositif commence effectivement par mobiliser quelques chefs d’entreprise, avant de se focaliser exclusivement sur une coopération entre la communauté urbaine, les chambres consulaires et les instances patronales (ainsi que le PUL depuis 2006). Le ‘Pack’ entend lui aussi réunir les « *principaux* » acteurs d’une « *société civile* » que ses initiateurs assimilent, cette fois, aux « *personnalités* » lyonnaises (re)connues grâce à leurs activités dans des domaines économiques divers. Sur le terrain, ce dispositif permet néanmoins avant tout la mobilisation de chefs d’entreprise lyonnais responsables de PME du secteur tertiaire.

Dans ce travail, nous étudions ainsi deux dispositifs incarnant une version particulièrement sélective de la « *gouvernance* »¹⁰²¹. Quelques

¹⁰²⁰ Loin de l’apolitisme trop longtemps associé au niveau local de gouvernement, comme le notait Jacques LAGROYE dès 1973, cf. LAGROYE, *Société et politique, Jacques Chaban Delmas à Bordeaux, op. cit.*

¹⁰²¹ Certains travaux ont souligné que la pluralisation de l’action publique se distingue d’une simple disparition des formes de domination ou de monopolisation du pouvoir (cf. PINSON, "Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d’une capacité d’action collective dans les villes européennes", *op. cit.*, p.646). Lyon ne constitue dès lors pas une exception, même si la logique de sélection nous semble particulièrement poussée dans le cas des dispositifs que nous étudions. Par ailleurs, l’étude de Patrick LE GALÈS portant sur l’agglomération rennaise lui permet d’affirmer qu’au début des années 1990 le « *développement économique* » local y est porté par une nouvelle gauche urbaine, à savoir par les classes moyennes du secteur public (cf. LE GALÈS, *Politique urbaine et développement local, Une comparaison franco-britannique, op. cit.*, pp.210 et suiv.). La présentation des acteurs mobilisés dans le cadre de ‘Grand Lyon, l’Esprit d’Entreprise’ et du ‘Pack’ semble indiquer que la situation lyonnaise est bien différente (l’« *effet localité* » jouant alors à plein, cf. BENOIT-GUILBOT, "Les acteurs locaux du développement économique local : y a-t-il un 'effet localité' ?", *op. cit.*). Il nous reste néanmoins à définir les rôles respectifs des élus locaux, des agents

configurations d'acteurs locaux se structurent (voire se renforcent pour certaines d'entre elles¹⁰²²) et monopolisent le pouvoir contrairement aux bouleversements attendus suite à l'annonce de la mise en place d'une « *gouvernance* » faisant au moins implicitement écho à la thématique de la démocratie participative et citoyenne. Les dispositifs observés écartent notamment les citoyens et les syndicats de travailleurs de la formulation des politiques économiques (il s'agirait là de mobilisations « *possibles non-advenues* »¹⁰²³). Le « *développement économique* » qui doit assurer le rayonnement international de Lyon est une affaire d'élus locaux, d'agents communautaires et de chefs d'entreprise ou de représentants des chefs d'entreprise locaux¹⁰²⁴. La « *gouvernance économique métropolitaine* » est finalement une thématique développée, par les acteurs lyonnais que nous avons rencontrés, pour en faire un outil de « *légitimation des groupes qui exercent effectivement le pouvoir* »¹⁰²⁵. En effet, les coopérations que visent à mettre en place 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack' n'ont rien de fondamentalement « *nouveau* » en termes de types d'acteurs s'y engageant. Il y aurait donc « *captation par une minorité d'acteurs des bénéfices de la gouvernance* »¹⁰²⁶.

La communauté urbaine se trouve placée au centre de ces configurations. Cette institution affiche ainsi des relations avec différents types d'« *acteurs économiques* ». Soit de manière simultanée lorsqu'elle parvient à faire asseoir les

communautaires et des chefs d'entreprise ou de leurs représentants pour définir vraiment qui fait les politiques économiques intercommunales lyonnaises (voir Chapitre IV).

¹⁰²² Les coopérations entre la communauté urbaine de Lyon et le Medef Rhône, notamment, sont particulièrement anciennes (voir Partie I). Il y a bien une stabilité au moins formelle des relations entre la communauté urbaine et quelques acteurs locaux, cf. les travaux élitistes, tels que : MILLS, *L'élite du pouvoir*, *op. cit.*

¹⁰²³ Cf. PAYRE, *À la recherche de la 'science communale'. Les 'mondes' de la réforme municipale dans la France de la première moitié du vingtième siècle*, *op. cit.*. Tous ces partenaires excluent alors nettement d'autres acteurs locaux susceptibles de se mobiliser, cf. LE GALÈS, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, *op. cit.* et PINSON, "Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes", *op. cit.*

¹⁰²⁴ Le « *développement économique* » est même l'affaire d'une poignée d'acteurs organisés autour d'intérêts professionnels au sein de ces différentes catégories (élus communautaires, agents communautaires, chefs d'entreprise et représentants des chefs d'entreprise locaux), voir Chapitre IV.

¹⁰²⁵ Cf. LAGROYE, "La légitimation", *op. cit.*, p.398.

représentants des chambres consulaires et des instances patronales à la table de Gérard Collomb. Soit de manière parallèle lorsqu'elle parvient à lancer à la fois 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack', puisque ce dernier réunit pour sa part des chefs d'entreprise précisément peu investis dans les chambres consulaires ou les syndicats patronaux. La « *gouvernance économique métropolitaine* » apparaît être un outil de construction de scènes de légitimation mutuelle. La communauté urbaine tente de légitimer les interventions des chefs d'entreprise et de leurs représentants, qui tentent de légitimer les siennes en retour. Le mode de légitimation recherché est alors avant tout une légitimation par les *outputs*. C'est pourquoi la communauté urbaine sélectionne les acteurs auxquels elle ouvre ses processus de décision. Il y a tentative de structuration de relations entre la communauté urbaine et quelques groupes d'intérêt bien identifiés et identifiables¹⁰²⁷. La mise en œuvre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' entraîne en outre, sur le terrain, une sélection de plus en plus drastique des partenaires de la communauté urbaine qui dépasse finalement les principes d'action des initiateurs de ces dispositifs. Cette sélection s'accompagne d'une très forte hiérarchisation des relations entre acteurs locaux en externe (puisque les coûts d'intégration dans les configurations d'acteurs constituées sont de plus en plus élevés)¹⁰²⁸. Elle s'accompagne également d'une hiérarchisation en interne (à savoir entre partenaires de la communauté urbaine), comme nous allons le voir. Ces hiérarchisations peuvent entraîner des remises en cause de la légitimité des partenaires sélectionnés par la communauté urbaine, et donc des actions mises en place dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack'¹⁰²⁹.

¹⁰²⁶ Présentée comme une ouverture des processus de décision publique, cette dernière tend à faire oublier les asymétries de la participation à l'action publique, cf. SIMOULIN, "La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne", *op. cit.*, p.23).

¹⁰²⁷ Sur le rôle des élus et des agents communautaires dans l'instauration de ce « néo-corporatisme » à l'échelle d'une institution publique locale, voir Chapitre IV.

¹⁰²⁸ Contrairement à l'idée d'une horizontalisation de ces dernières sous-entendue par les termes « *projets* » et « *gouvernance* », cf. PINSON, "Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes", *op. cit.*, p.643.

¹⁰²⁹ Voir Chapitre IV.

'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack' sont, par ailleurs, une proposition de réponse au problème de l'ingouvernabilité d'une grande agglomération telle que Lyon par une tentative de structuration de relations « *informelles* » entre la communauté urbaine et les quelques groupes d'intérêt sélectionnés. Cette « *informalité* » considérée comme un outil efficace de « *déconflictualisation* » et de « *dépolitisation* » par les membres de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack', est censée être atteinte grâce à la réunion d'acteurs sans étiquettes institutionnelles, ni partisans par opposition au fonctionnement « *traditionnel* » des institutions publiques. Sur le terrain, émerge néanmoins une idéologie professionnelle économiquement libérale qui sert de mot d'ordre aux membres de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack'. En interne à ces groupes, les conflits entre acteurs sont évités grâce à une délicate et fragile gestion de représentations distinctes, voire opposées. Surtout, en se structurant ainsi, ces groupes réunissent progressivement des acteurs qui ont non seulement des caractéristiques sociologiques et économiques proches, mais qui sont aussi tous sympathisants d'un même bord partisan.

Le « *territoire* » comme facteur de mobilisation « *apolitique* » se révèle rapidement être un mythe. La mise en œuvre de ces dispositifs souligne au contraire tout le poids de la politique (au sens de *politics*)¹⁰³⁰. Les membres du 'Pack' finissent même par ne plus avoir de liens réguliers avec la structure intercommunale dirigée par un élu PS. Une lutte contre la dislocation ou l'atomisation de l'agglomération aboutit à l'institutionnalisation de deux mobilisations concurrentes prises dans des enjeux idéologiques, institutionnels et partisans, dont nous allons voir qu'elles sont, en outre, directement en conflit l'une avec l'autre¹⁰³¹.

La communauté urbaine réussit toutefois à mettre en place une intervention dans un domaine où elle ne disposait d'aucune expertise jusqu'au milieu des années 1990. Elle affiche pour cela des modes de prise de décision ouverts aux chefs d'entreprise locaux et à leurs représentants. Émergent ainsi

¹⁰³⁰ Elle souligne également le poids du politique (au sens de *polity*), voir Chapitre IV.

des scènes intermédiaires situées entre le social et le ou la politique (au sens de *politics* et de *polity*), au sein desquelles l'équilibre des intérêts est précaire et non régulé par les outils classiques de la démocratie représentative tels que le vote. Les assemblées délibérantes élues sont invitées à jouer le rôle d'une simple chambre d'enregistrement de décisions prises dans des scènes « *adhocratiques* »¹⁰³². Aussi paradoxal que cela puisse paraître de prime abord, l'émergence de telles scènes –où les chefs d'entreprise et leurs représentants sont nombreux– incite à se demander si nous n'assistons pas à une forme de privatisation de l'action publique ici étudiée, et si cette privatisation n'entraîne pas une transformation de l'ensemble des rôles des partenaires de cette action publique.

¹⁰³¹ Voir Chapitre IV.

¹⁰³² Cf. JOUVE et LEFÈVRE (dir.), *Métropoles ingouvernables : Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, *op. cit.* Nous employons ici le mot « scène » à dessein car les décisions cruciales ne se prennent pas systématiquement là où elles sont affichées, comme le montre l'exemple de la politique foncière (voir Chapitre IV).

Chapitre IV :

DE LA PARTICIPATION DES MILIEUX ECONOMIQUES AUX ROLES DES PARTENAIRES DE 'GRAND LYON, L'ESPRIT D'ENTREPRISE' ET DU 'PACK'

« [Un dirigeant de *Plastic Omnium*, équipementier automobile] : [La] chose importante est de ne pas avoir peur de la défaite. Si on veut mobiliser des énergies sur un dossier important, il ne faut pas avoir peur d'afficher ses ambitions sur la place publique même si elles n'aboutissent pas. Et c'est vrai que les différents leaders [...] ont tous peur, l'Aderby ou les autres, de se voir porter le chapeau. Ils craignent le 'ça n'a pas marché, c'est de sa faute !' »¹⁰³³.

Comme le souligne cette citation, les partenaires de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' considèrent que coopérer leur permet de partager la responsabilité des actions mises en place dans le cadre de ces dispositifs, et donc de partager les risques que chacun prend en intervenant dans le domaine économique. L'ensemble de ces partenaires accepte alors qu'ils soient organisés et animés par la communauté urbaine. Néanmoins, cette acceptation ne se fait pas au nom d'un intérêt communautaire, mais plutôt sur la base d'un compromis entre des groupes d'acteurs aux logiques d'action identifiables et distinctes¹⁰³⁴. La réforme de la « *gouvernance économique métropolitaine* » est ainsi portée par des acteurs locaux qui traduisent un contexte international, national et local¹⁰³⁵ à la fois en fonction de leurs intérêts professionnels, de leurs idées concernant l'action publique locale, et des normes véhiculées au sein de leurs

¹⁰³³ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique*, « *Compte rendu de la réunion du 13 novembre 1997* », p.52.

¹⁰³⁴ Voir Chapitre III.

¹⁰³⁵ Voir Partie I.

institutions de rattachement. Leurs logiques d'action sont en grande partie exogènes à la structure intercommunale. Elles sont liées à des positions, dispositions et prises de position qui dépassent leur engagement au sein, ou auprès, de cette structure.

Nous avons vu que la contrainte que représente l'augmentation du nombre d'acteurs locaux investis dans le domaine économique est transformée en opportunité, pour la communauté urbaine de Lyon, d'accroître son emprise sur ce domaine d'action. Les agents et les élus communautaires la transforment, plus précisément, en source de légitimation du transfert de la compétence économique, voire même de légitimation de l'existence de la structure intercommunale, en multipliant les interactions que celle-ci entretient avec ces nombreux acteurs locaux¹⁰³⁶. Ainsi les agents et les élus de la communauté urbaine organisent-ils et animent-ils 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et 'Pack'. S'ils ne créent pas des coopérations radicalement « nouvelles » entre la communauté urbaine de Lyon et les chefs d'entreprise locaux, ces dispositifs partenariaux peuvent néanmoins engendrer une modification des formes de coopération entre les acteurs locaux qu'ils sélectionnent et qu'ils mobilisent. Nous nous interrogeons dès lors, ici, sur la question des recompositions de l'action publique urbaine que ces dispositifs peuvent entraîner. Nous cherchons plus précisément à définir d'abord les formes que prend la participation des milieux économiques à la formulation ainsi qu'à la mise en œuvre de deux dispositifs emblématiques de l'action économique intercommunale. Nous cherchons ensuite à identifier les conséquences de cette participation sur le rôle de l'ensemble des partenaires de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et 'Pack' : les représentants patronaux, les élus et les agents communautaires.

Nous tentons de répondre à cette question non seulement en observant les acteurs qui participent à la formulation et, surtout, à la mise en œuvre des actions de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' (voir Section I), mais aussi en étudiant la répartition des ressources nécessaires à la mise en œuvre de

¹⁰³⁶ *Idem.*

ces actions entre les partenaires de ces dispositifs (voir Section II) et, enfin, en tenant compte du rôle de ces partenaires dans l'action économique intercommunale, c'est-à-dire en tenant compte des modes de légitimation de leur accès à ces ressources nécessaires à la mise en œuvre des politiques économiques intercommunales (voir Section III)¹⁰³⁷.

Nous allons montrer que, du fait de la sélection des partenaires de la communauté urbaine et de l'institutionnalisation des pratiques de coopération de ces partenaires qu'ils entraînent¹⁰³⁸, le principal effet des dispositifs que nous étudions est de renforcer un gouvernement privé des actions économiques intercommunales. L'emprise que la communauté urbaine de Lyon acquiert sur le « *développement économique* » local, grâce à 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et au 'Pack', se trouve tout à la fois favorisée et limitée par ce renforcement. La communauté urbaine est, certes, progressivement reconnue comme un acteur important du « *développement économique* » local par les autres institutions publiques ainsi que par certains chefs d'entreprise et, surtout, par leurs représentants officiels¹⁰³⁹. Néanmoins, parallèlement, cette structure intercommunale délègue une partie des actions qu'elle met en œuvre dans ce domaine à des chefs d'entreprise et, surtout, à leurs représentants.

L'emprise de la communauté urbaine de Lyon sur cette action économique a dès lors des effets pervers. Si le poids financier de la structure intercommunale lui assure une position centrale dans l'action économique

¹⁰³⁷ « Le rôle (...) c'est l'ensemble des comportements qui sont liés à la position qu'on occupe et qui permettent de faire exister cette position, de la consolider et, surtout, de la rendre sensible aux autres. (...) Les rôles ne sont pas univoques, mais sont travaillés par les acteurs en fonction des situations et des cadres d'interaction. Ce changement est le fruit non du volontarisme individuel, mais des transformations des groupes auxquels [l'acteur] s'adresse, ainsi que des images de l'efficacité qui prévalent à différents moments ». Dans l'entretien que nous venons de citer, Jacques LAGROYE s'intéresse avant tout au rôle des élus. Il apporte une précision importante concernant cette notion qu'il utilise fréquemment dans ses travaux : les acteurs ne subissent pas un rôle qu'un public leur attribue, ils participent à le construire, cf. Jacques LAGROYE, "On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye (préparé et recueilli par Brigitte Gaïti et Frédéric Sawicki)", *Politix*, n°38, 1997, pp.7-17 et Jacques LAGROYE, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, coll. "Amphithéâtre", 1997 (3ème édition).

¹⁰³⁸ Voir Chapitre III.

¹⁰³⁹ *Idem* et cf. *Infra*.

urbaine, sa capacité d'intervention se trouve aussi limitée car une partie du processus de mise en œuvre des interventions économiques lui échappe¹⁰⁴⁰. Les dispositifs partenariaux de la communauté urbaine renforcent par ailleurs une concurrence déjà prégnante entre les structures représentant les chefs d'entreprise locaux. Leurs membres sont dès lors pris dans des logiques d'action où prédominent la quête de mandats et le multipositionnement. Le rôle des agents communautaires investis dans l'action économique se transforme en retour. Ces derniers constituent malgré tout une catégorie d'agents communautaires aux contours flous dont certains membres se caractérisent par leur tendance à circuler entre institutions publiques et privées du « *développement économique* » local. 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack' sont, enfin, des dispositifs inscrits dans la compétition électorale. Ils permettent à certains des élus de la communauté urbaine d'afficher des liens avec les chefs d'entreprise locaux et leurs représentants, auxquels ils accordent un grand poids sur les résultats de la compétition électorale et qui sont désormais des partenaires privilégiés de l'action économique intercommunale. La réforme de la « *gouvernance économique métropolitaine* » accompagne finalement une modification du rôle de ces élus. Elle leur permet avant tout de transformer le type de compétence économique sur lequel il fonde leur *leadership*.

¹⁰⁴⁰ La notion de capacité a notamment été définie par Clarence STONE de manière à souligner que le pouvoir ne consiste pas uniquement à occuper des mandats ou des postes importants mais consiste plutôt à disposer des capacités de mobilisation des ressources nécessaires à l'action (cf. STONE, *Regime politics. Governing Atlanta 1946-1988, op. cit.*).

Section I : Les intérêts des chefs d'entreprise au cœur des politiques économiques intercommunales ?

Nous commençons notre analyse des effets de la réforme de la « *gouvernance économique métropolitaine* » de la communauté urbaine de Lyon en nous penchant sur le contenu des actions menées dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack'. Cela nous permet de souligner une prise en compte importante des intérêts des chefs d'entreprise, investis ou représentés dans ces dispositifs, dans la définition de ce contenu. L'analyse des actions développées dans le cadre de ces dispositifs montre néanmoins également que ces actions ont d'abord la particularité d'être en conformité avec les compétences initiales de la structure intercommunale. Sans pour autant être des dispositifs sans contenu spécifique, 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack' constituent des dispositifs conventionnels et incitatifs¹⁰⁴¹ qui entraînent des modifications, à la marge mais néanmoins substantielles, des politiques de « *développement économique* » de la communauté urbaine. Celles-ci s'intègrent en effet dans un processus de libéralisation¹⁰⁴².

¹⁰⁴¹ Nous reprenons ici deux qualificatifs utilisés par Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALÈS pour qualifier certains instruments d'action publique (cf. Pierre LASCOUMES, "Gouverner par les instruments, Ou comment s'instrumente l'action publique ?" dans Jacques LAGROYE (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, coll. "Socio-histoire", 2003, pp.387-401 et Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALÈS (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. "Gouvernances", 2004).

¹⁰⁴² Dans ce chapitre, il est donc à la fois question de gouvernement privé et de libéralisation de l'action publique. Par gouvernement privé, nous entendons l'association étroite de chefs d'entreprise (et, à Lyon, surtout de leurs représentants) à la formulation et à la mise en œuvre de l'action publique. Nous nous penchons plus précisément, au sein de cette section, dans un premier temps sur la prise en compte des intérêts des entreprises lors de la formulation de l'action publique étudiée puis sur la délégation de la mise en œuvre de cette action publique à des chefs d'entreprise ou à leurs représentants. Par libéralisation, nous entendons l'intégration des normes du marché dans l'action publique étudiée (sur la distinction que de nombreux chercheurs opèrent entre privatisation et libéralisation, cf. Patrick HASSENTEUFEL et Joseph FONTAINE (dir.), *To change or not to change : les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Presses universitaires de Rennes, coll. "Res Publica", 2002, p.19).

1/ Une prise en compte ancienne des intérêts des entreprises

De nombreux travaux ont permis de mettre à jour la tendance exponentielle des politiques locales à intégrer les intérêts des entreprises dans la définition de leur contenu¹⁰⁴³. En ce qui concerne le terrain lyonnais, un travail portant notamment sur 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' souligne plus précisément que le passage nominal du 'Schéma de Développement Économique' à 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'¹⁰⁴⁴ accompagne « l'avènement de l'intérêt des entreprises au cœur de la politique économique »¹⁰⁴⁵. Cette affirmation comporte deux limites relevant de deux ordres différents. Premièrement, elle sous-entend que 2002 marquerait une rupture et constituerait le début de la prise en compte, par la communauté urbaine, des intérêts des entreprises. Cette prise en compte est pourtant déjà largement effective auparavant¹⁰⁴⁶. Deuxièmement, l'emploi du terme « intérêt » au singulier suggère que les entreprises locales auraient un intérêt unique. Au regard du matériau que nous avons recueilli et de la littérature existante portant sur cette question¹⁰⁴⁷, il nous paraît en fait plus juste d'employer ce terme au pluriel. Nous employons, en outre, également le terme « besoins » des entreprises locales. Nous voulons, par là, souligner que « les intérêts » pris en compte dans le cadre des dispositifs que nous étudions peuvent être reformulés par les élus et les agents de la communauté urbaine, voire reformulés par les représentants des chefs d'entreprise locaux. Ces derniers se voient alors prêtés un certain nombre de

¹⁰⁴³ Cf. des travaux aussi divers que: HECLLO et WILDAVSKY, *The private government of public money : community and policy inside British politics*, op. cit., Paul PIERSON, *Dismantling the welfare state ?*, New-York, Cambridge University Press, 1994 et JESSOP, "Towards a schumpeterian workfare state ? Preliminary remarks on post-fordist political economy", op. cit.

¹⁰⁴⁴ Voir Partie I.

¹⁰⁴⁵ Rachel LINOSSIER intitule plus précisément l'un des sous-titres de sa thèse comme suit : « Du SDE au GLEE : l'avènement de l'intérêt des entreprises au cœur de la politique économique », cf. LINOSSIER, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005)*. *Politiques, acteurs, territoires*, op. cit., p.431.

¹⁰⁴⁶ « Entretien avec l'enquêté n°2 » : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, chargé de mission « Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise » depuis 2004.

¹⁰⁴⁷ Cf. KOOIMAN, *Modern Governance*, op. cit., KANTOR et SAVITCH, *Cities in the International Marketplace*, op. cit. et, pour une étude menée par un chercheur lyonnais : Franck TANNERY, "Les trois dimensions de la stratégie dans les activités de service", *Revue Française de Gestion*, n°113, mars-avril-mai 1997, pp.62-70.

« besoins ». Cette distinction nous permet de comparer « les besoins des entreprises » tels qu'il sont présentés dans les dispositifs que nous étudions et « les intérêts des entreprises » tels que les chefs d'entreprise les formulent.

Dans la première partie de ce travail, nous avons présenté les missions générales que se fixe la DAEI¹⁰⁴⁸. Nous étudions désormais les actions concrètes de la communauté urbaine de Lyon, à travers leur contenu, leur élaboration et leur mise en œuvre. La mise en perspective historique, dans un premier temps, puis la comparaison de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack', dans un second temps, permettent de souligner que la libéralisation de l'action publique est un long processus non-linéaire qui ne se traduit pas de la même manière selon les dispositifs étudiés.

a / Une attention accordée aux intérêts des entreprises locales antérieure à la mise en place de la DAEI

Les premières décisions de la communauté urbaine concernant le « *développement économique* » sont paradoxalement antérieures à la définition (à partir du milieu des années 1990) de ses missions concernant ce domaine d'action¹⁰⁴⁹. Dès la fin des années 1970, la « *commission des activités économiques, industrielles et commerciales* » de la communauté urbaine de Lyon prend en effet en charge un certain nombre de dossiers. Ses membres se penchent alors avant tout sur des questions de logement au sein de l'agglomération et lancent des programmes de destruction des logements insalubres et d'augmentation du

¹⁰⁴⁸ Voir Chapitre II. Pour rappel, l'objectif général de croissance de l'emploi est aussi transversal que dilué dans l'énoncé même des missions de la DAEI. En outre, ces missions se caractérisent par une volonté de faire baisser la fiscalité locale tout en améliorant le cadre de vie de la main d'œuvre des entreprises. Pour cela, elles sont présentées comme guidées par un souci de rationalisation des dépenses publiques grâce à l'intégration de « *l'esprit d'entreprise* ». Ainsi l'objectif général essentiel des politiques de « *développement économique* » intercommunales, est-il finalement de parvenir à influencer le choix des chefs d'entreprises en termes de lieu d'implantation en cherchant à répondre au mieux à leurs attentes. Comme le note Christian LE BART, « *l'essentiel (...) réside dans la hiérarchie établie par les industriels cherchant un site d'implantation entre les différentes variables qui contribueront à déterminer le succès futur de l'entreprise* » (cf. Christian LE BART, "Sur l'intervention économique des communes", *Politix*, n°7-8, 1989, pp.104-107, p.104).

¹⁰⁴⁹ Voir Chapitre II.

parc des logements sociaux¹⁰⁵⁰. L'aménagement des zones industrielles de l'agglomération est, à cette période, pris en charge directement par certaines entreprises¹⁰⁵¹ ainsi que par les communes, qui adressent néanmoins parfois, à la « *commission économique* » communautaire, une demande d'aide financière liée à des acquisitions foncières¹⁰⁵².

En 1979, en outre, cette commission étudie un « *dossier industriel* »¹⁰⁵³ dressant un état de l'activité économique à l'échelle de l'agglomération. Ses membres établissent les deux constats suivants. Premièrement, les secteurs traditionnels (la chimie, la construction électrique, les poids lourds, le textile et la mécanique) sont en perte de vitesse quand d'autres secteurs émergent (la pharmacie, la transformation des plastiques et l'agroalimentaire), même s'ils sont moins porteurs d'emplois et si les sièges de ces entreprises sont souvent situés à l'extérieur de Lyon. En second lieu, de nombreuses industries souhaiteraient demeurer ou s'installer au centre de l'agglomération mais elles seraient confrontées à un problème récurrent de mauvais état de l'équipement des zones qui leur sont réservées (notamment en termes d'accessibilité). Les élus évoquent alors deux possibilités d'agir pour favoriser l'activité économique

¹⁰⁵⁰ La communauté urbaine participe alors, notamment, à la réhabilitation du quartier de La Grappinière à Vaulx-en-Velin et au relogement des habitants du quartier Olivier de Serres à Villeurbanne (ACU 1796 W 003, carton intitulé : *Réunions commission économique 1978*, notamment « *Compte rendu de la réunion du mardi 18 avril 1978* »). Les entreprises locales sont mentionnées régulièrement au cours de ces discussions quand il est rappelé qu'elles participent au financement de la construction de logements *via* le « 1% patronal » (investissement annuel obligatoire pour toutes les entreprises du secteur privé non agricole de plus de dix salariés qui correspond à 0,45% de la masse salariale de l'entreprise) ainsi que par des versements à la communauté urbaine, ou encore des investissements directs, en cas de dépassement du plafond légal de densité (limite légale de mètres carrés constructibles par terrain foncier acquis).

¹⁰⁵¹ Certaines grandes entreprises lyonnaises s'investissent dans l'équipement des zones industrielles sur lesquelles elles sont implantées, ou encore dans la transformation d'une partie de ces zones lorsqu'elles ne les utilisent pas dans le cadre de leurs activités. C'est par exemple le cas emblématique, à Vaulx-en-Velin, à Vénissieux et à Lyon, de l'entreprise *Rhône-Poulenc*, cf. LINOSSIER, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques, acteurs, territoires, op. cit.*, p.420.

¹⁰⁵² L'aménagement de la zone industrielle de Corbas-Vénissieux donne par exemple lieu à l'octroi d'un prêt de la communauté urbaine à la société concessionnaire des Abattoirs de Lyon déplacés en 1977 (ACU 1796 W 001, carton intitulé : *Réunions commission économique 1977*, « *Compte rendu de la réunion du mardi 27 septembre 1977* »).

¹⁰⁵³ Ce « *dossier industriel* » est une étude réalisée, en 1979, par la RUL, fondée sur les données de l'INSEE concernant l'économie locale ainsi que sur les réponses d'entreprises locales à un questionnaire concernant leur satisfaction face à leur lieu d'implantation et donc leur souhait éventuel d'en changer (ACU 1796 W 004, carton intitulé : *Réunions commission économique 1979*, « *Compte rendu de la réunion du mardi 4 décembre 1979* »).

locale : un soutien aux secteurs émergents, et une répartition équilibrée des zones d'activités équipées sur le territoire de l'agglomération. Néanmoins, la possibilité que l'État (alors seul légalement compétent dans le domaine économique) intervienne sur ces questions, pèse sur les débats de ces élus. Ils craignent que ce dernier ne prenne des décisions contraires à leur stratégie, notamment en tentant de redéployer les activités industrielles au profit de la périphérie de l'agglomération, voire au profit de Saint-Étienne et de Grenoble¹⁰⁵⁴. C'est pourquoi ces discussions, qui constituent les premières traces d'une volonté de changement de définition du contenu de l'intervention économique communautaire, ne donnent finalement lieu à aucun programme concret d'action intercommunale¹⁰⁵⁵.

À la fin des années 1980, la « *mission économique* » rattachée au service de l'aménagement urbain¹⁰⁵⁶ focalise ses actions sur les questions de gestion d'une offre foncière désormais davantage centralisée au niveau communautaire mais dont le volume diminue et, surtout, sur les questions de requalification des zones d'activités existantes¹⁰⁵⁷. Jusqu'au milieu des années 1990, un autre type de politique de « *développement économique* » est davantage médiatisé, même s'il est directement porté par le service d'aménagement urbain : la construction de grands équipements¹⁰⁵⁸. Pendant tout le mandat de Michel Noir, cette politique des grands équipements est notamment illustrée par la construction de la Cité

¹⁰⁵⁴ *Idem.*

¹⁰⁵⁵ *Idem.*

¹⁰⁵⁶ Il s'agit donc, cette fois, du nom d'un embryon de service administratif (et non plus du nom d'une commission d'élus), voir Chapitre II.

¹⁰⁵⁷ Les années 1980 constituent un véritable « trou noir » dans les archives de la communauté urbaine en ce qui concerne les politiques économiques de cette institution (voir la liste des archives que nous avons pu consulter présentée à la fin de ce volume). Pour cette période, nous pouvons donc uniquement nous appuyer sur les témoignages oraux d'élus et d'agents communautaires (Entretiens avec l'enquêté n°52 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DGDU depuis la fin des années 1980, Entretiens avec l'enquêté n°19 : un élu membre de l'UDF, vice-président de la communauté urbaine de Lyon de 1977 à 2001 notamment en charge de la stratégie d'agglomération et Entretiens avec l'enquêté n°12 : un élu membre de l'UMP, vice-président de la communauté urbaine de Lyon au développement urbain de 1989 à 2001). Il semble que ce soit à cette période que l'expression « *zone industrielle* » cède la place à celle de « *zone d'activités* ».

¹⁰⁵⁸ En réalité, dès les années 1960, les communes et les structures intercommunales naissantes lancent de vastes programmes d'aménagement mais sans les présenter comme des politiques de « *développement économique* » (cf. LE BART, "Sur l'intervention économique des communes", *op.*

Internationale¹⁰⁵⁹. Bien que centré sur la construction d'un Palais des Congrès, ce projet est saisi par Michel Noir comme une occasion d'illustrer son ambition économique internationale pour l'agglomération. Il mobilise alors quelques responsables de grandes entreprises lyonnaises, au sein d'un *Conseil International de Lyon* (CIL), également appelé *Conseil Économique*. Le CIL, chargé de conseiller le maire de Lyon, réunit des responsables d'*Interpol*, du *Centre International de Recherche sur le Cancer* (CIRC), des *Laboratoires Mérieux*, de *Péchiney*, de *Boiron* et de *BSN Danone*¹⁰⁶⁰. Les industries du secteur des biotechnologies sont donc sur-représentées en son sein.

b / 'Lyon, Métropole Innovante' et 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' : une transformation des besoins des entreprises pris en compte

En 1997, la première politique économique de la DAEL, le 'Plan Technopole' rebaptisé par la suite 'Lyon, Métropole Innovante', lance cette fois une série d'actions de soutien à deux secteurs économiques innovants et structure l'agglomération autour de sites « *technopolitains* » notamment installés dans le centre de l'agglomération¹⁰⁶¹. Sans qu'il y soit fait explicitement référence, le projet d'intervention économique dessiné par les élus de la

cit.). À Lyon, ces programmes de construction concernent avant tout des équipements en matière de transports, tels que l'échangeur de la gare de Perrache ou encore le métro.

¹⁰⁵⁹ Illustration de ce que les acteurs lyonnais appellent alors la « *planification stratégique* », c'est-à-dire l'articulation d'une politique foncière et d'une politique de *marketing* territorial (voir Chapitre II).

¹⁰⁶⁰ Voir Chapitre II. Michel Noir charge alors l' élu Jacques Moulinier (qui a été adjoint au maire de Lyon et vice-président de la communauté urbaine à l'urbanisme pendant le mandat de Francisque Collomb) de réunir les membres du CIL. Ces quelques grands chefs d'entreprise locaux ont, en effet, pour la plupart, déjà été consultés lors de la conception du Schéma de Développement de l'Agglomération Lyonnaise pilotée par l'agence d'urbanisme sous le mandat précédent, à partir de 1985. Les conclusions de ce schéma soulignent notamment la nécessité d'agir selon des principes de concurrence en favorisant les entreprises les plus innovantes et les plus dynamiques (Entretiens avec l'enquêté n°19 : un élu membre de l'UDF, vice-président de la communauté urbaine de Lyon de 1977 à 2001 notamment en charge de la stratégie d'agglomération et Entretiens avec l'enquêté n°24 : un ancien chargé de mission « *Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise* » aujourd'hui en charge des politiques de « *développement économique* » et d'« *aménagement* » au sein de l'agence d'urbanisme de Lyon). Cf. également LINOSSIER, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques, acteurs, territoires, op. cit.*, pp.425 et suiv.

¹⁰⁶¹ Voir la carte représentant les sept sites technopolitains de l'agglomération lyonnaise dans le volume d'annexes de ce travail.

« *commission économique* » à la fin des années 1970 se transforme en actions concrètes¹⁰⁶².

Les actions proposées de 'Lyon, Métropole Innovante' peuvent être résumées comme suit :

- * développer deux *clusters* ou regroupements d'entreprises : celui des biotechnologies et celui des technologies de l'information et de la communication (TIC), en favorisant la création et l'implantation d'entreprises et de centres de recherche,
- * mettre en place sept sites spécialisés dans l'innovation technologique (La Doua, Gerland, Vaise, Porte des Alpes, Lyon centre (universités), Vaulx-en-Velin et Rockfeller),
- * réaliser de nombreux projets transversaux dans une logique de décroisement : valoriser et promouvoir la recherche (grâce à la base de données « *Lyon Science Ressources* », au site Internet du 'Plan Technopole', à des réseaux internationaux de recherche...), soutenir la création d'entreprises innovantes (grâce à l'incubateur *Créalys* notamment financé avec l'aide de la région, grâce à des jeux d'apprentissage animés par l'*EM Lyon*...) ¹⁰⁶³.

De 1997 à 2001, c'est-à-dire pendant la phase de définition des actions du dispositif 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', l'agence d'urbanisme de Lyon établit un nouveau bilan de l'activité économique à l'échelle de l'agglomération¹⁰⁶⁴. La question centrale à laquelle tentent de répondre les partenaires¹⁰⁶⁵ de ce dispositif concerne là encore la définition des besoins des entreprises locales, comme le suggère le bref extrait de la synthèse du diagnostic alors établi :

*« Les entreprises attendent moins d'aides des collectivités mais aussi moins de ponctions fiscales. La signalétique routière est défaillante à Lyon, il faut y remédier. Les taxis de l'agglomération sont trop chers et pas assez nombreux. Simplifier les formalités administratives pour les entreprises de moins de 5 personnes »*¹⁰⁶⁶.

¹⁰⁶² En réalité, pendant les années 1980, le projet technopolitain est porté puis abandonné par la CCIL (cf. *Infra*). Il est à noter, cependant, que certains membres de la CCIL sont précisément investis dans la RUL (autrement dit dans l'institution à l'origine du « *dossier industriel* » qui incite certains élus locaux à penser qu'il faudrait modifier la définition du contenu des actions économiques communautaires à la fin des années 1970). un agent de la CCIL, directeur du service économique de 1989 à 2006 (arrivé à l'Aderly en 1976).

¹⁰⁶³ « *Pour une métropole technopolitaine* », Plan d'actions 1998-2001, document daté du 25 mai 1998, ainsi que : « *Lyon, Métropole Innovante* », Programme d'actions 2004, document daté du 17 mai 2004.

¹⁰⁶⁴ « *Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise, une démarche de gouvernance économique* », Présentation de l'état d'avancement du dispositif devant la commission économique de la communauté urbaine de Lyon, 15 septembre 2004, p.3. Voir Chapitre III.

¹⁰⁶⁵ Voir les tableaux présentant les membres de 'Lyon, Métropole Innovante' et de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' : Chapitre III.

¹⁰⁶⁶ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique*, « *Compte rendu de la réunion du 26 novembre et du 4 décembre 1997* », p.129.

En souhaitant se mettre à l'écoute des entreprises locales, ces partenaires se placent dans une situation délicate puisque les entreprises interrogées, surtout des PME et des PMI très nombreuses à Lyon¹⁰⁶⁷, attendent à la fois moins de pression fiscale et des aides aussi diverses que nombreuses. L'extrait de synthèse présenté ci-dessus ne rend d'ailleurs que partiellement compte des intérêts que les chefs d'entreprise interrogés tentent alors de défendre. Ces derniers explicitent également leur insatisfaction face aux interventions des collectivités locales qu'ils ne considèrent pas comme des acteurs du « *développement économique* » local et auxquelles ils reprochent de ne pas suffisamment investir dans l'aménagement de l'environnement physique de leurs entreprises. Ils soulignent, enfin, les difficultés récurrentes des créateurs d'entreprise à constituer des fonds propres et leur souhait qu'une régulation plus efficace des actions des syndicats de travailleurs soit mise en place (notamment en cas de grève)¹⁰⁶⁸.

Les partenaires de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' en déduisent que les besoins des chefs d'entreprise ont évolué et qu'il leur faut dès lors transformer le contenu des politiques économiques intercommunales de manière à répondre au mieux à ces besoins. Les chefs d'entreprise, dont les activités sont désormais plus mobiles, seraient selon eux davantage à l'écoute des désirs de leur main d'œuvre, notamment en termes de qualité de vie des cadres¹⁰⁶⁹. Dans ce contexte, l'outil foncier perd de sa centralité au profit d'un *marketing* territorial de plus en plus valorisé¹⁰⁷⁰, comme le souligne la citation suivante :

¹⁰⁶⁷ Voir Chapitre I et Chapitre III.

¹⁰⁶⁸ L'ensemble de ces critiques et de ces demandes est l'objet de discussions entre les partenaires de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' entre 1997 et 2001, même si certaines dépassent largement le cadre légal de la compétence économique intercommunale (voir Chapitre II), AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique*, « Comptes rendus des réunions du 3 novembre 1997, du 13 novembre 1997, du 19 novembre 1997, du 4 décembre 1997, des 15, 17 et 18 décembre 1997 et du 2 février 1998 ».

¹⁰⁶⁹ Ils demandent effectivement davantage d'équipements tels que des structures de loisirs, des écoles offrant des cursus bilingues... La mobilité croissante des entreprises a fait l'objet de nombreux travaux de recherche (cf. par exemple : KANTOR et SAVITCH, *Cities in the International Marketplace*, op. cit. et VELTZ, *Mondialisation, Villes et Territoires. L'économie d'archipel*, op. cit.).

¹⁰⁷⁰ Voir Chapitre II.

« [Le directeur de l'entreprise *Solyphar SA*] : *Le foncier est un mythe du passé. En France on est trop sur le foncier, sur la propriété des murs. [...]*
 - [Un membre du service économique de la Chambre de Métiers] : *Une des premières conclusions de nos travaux, c'est que les élus qui mettent du foncier en quantité importante à disposition des entreprises pour assurer le développement de ces dernières font fausse route. Ce n'est plus du tout la dimension quantitative du foncier qui est un gain de développement, c'est pas non plus un facteur décisif pour attirer les entreprises, c'est tout autre chose, c'est un univers, c'est un environnement. Laissons malgré tout quelques franges de foncier pour des micro-opérations. [...] Concentrons les moyens, donnons des moyens aux collectivités d'améliorer l'image de la cité toujours dans une perspective de compétition entre villes. Avec la mondialisation, il y a une sorte d'uniformisation des modes de production, il y a même une tendance à la création de pôles qui sont complètement indifférenciés, avec ces entreprises qui font cohabiter des gens de nationalités différentes. Qu'est-ce qui peut faire l'attrait, l'atout d'une ville comme Lyon ? Ce n'est plus le foncier »¹⁰⁷¹.*

Les partenaires de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' établissent alors un plan de 66 « actions cadres ». Il est présenté au bureau restreint du conseil de communauté présidé par Raymond Barre, puis validé en février 2001.

« Toutes [les] actions [de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'] ont vocation de répondre aux trois grandes orientations stratégiques retenues par les partenaires [...] :

1/ 'Entreprendre et développer'
 Favoriser l'esprit d'entreprendre par des actions de sensibilisation et d'accompagnement à la création, transmission ou reprise d'entreprises

2/ 'Régénérer et innover'
 Développer l'adaptation des PME-PMI par la diffusion des innovations technologiques, sociales et organisationnelles

3/ 'Choisir pour se spécialiser'
 Renforcer les secteurs d'excellence (jeux vidéos, biotechnologies/ Cancer et mode-crétation).

Pour atteindre les objectifs de ce noyau stratégique, les porteurs du SDE organisent les actions autour de trois fonctions leviers, outils ou méthodes supports pour le développement et l'excellence du territoire :

1/ Le marketing territorial, en intensifiant les efforts de communication au service de l'animation économique du territoire et en vue d'attirer de nouveaux investisseurs, entreprises, touristes, congrès ou salons.

2/ L'aménagement du territoire, en programmant de nouveaux sites d'accueil et en développant des grands équipements d'agglomération comme l'aéroport Lyon Saint-Exupéry, sa liaison en transport en commun avec le centre-ville par LEA et LESLY, la Salle 3000...

3/ Le développement durable, en accompagnant les entreprises dans une prise de conscience et une démarche environnementale »¹⁰⁷²

¹⁰⁷¹ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : Schéma de Développement Économique, « Compte rendu de la réunion du SDE du 3 novembre 1997 », p.83.

¹⁰⁷² « SDE, Schéma de développement économique. État d'avancement », Document produit par la communauté urbaine de Lyon, la CCIL, la Chambre de Métiers du Rhône, le Medef Rhône et la CGPME, 18 octobre 2002, p.1.

Ces « actions cadres » visent d'abord un petit nombre de secteurs d'activité à haute valeur ajoutée porteurs d'emplois supérieurs (les jeux vidéo, les biotechnologies et la mode-création), et affichent une attention particulière pour les PME et PMI de ces secteurs. L'accent est bien mis, plus globalement, sur le *marketing* territorial. La communauté urbaine investit dès lors un type d'actions (« vendre » le territoire de l'agglomération pour attirer de nouvelles entreprises) confié à l'Aderly durant les années 1980 et 1990¹⁰⁷³. Ce *marketing* territorial passe par l'aménagement de l'environnement physique et, surtout, immatériel des entreprises¹⁰⁷⁴. Le contenu de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', bien que plus global et plus transversal, est donc le même que celui de 'Lyon, Métropole Innovante'. Ces actions sont présentées par les élus communautaires comme des réponses aux besoins des publics auxquels elles s'adressent, comme dans la citation suivante concernant 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' :

« [Le président du groupe professionnel textile *Unitex*] : *Le concept est important, mais le pragmatisme aussi, sinon le projet n'aboutira pas... Nos industriels ne vont pas nous suivre... car le but c'est quand même que cela profite aux industriels* »¹⁰⁷⁵.

Si les partenaires de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' entendent notamment soutenir les nombreuses PME et PMI des secteurs innovants qu'ils ont identifiés, la mise en cohérence des actions de 'Lyon, Métropole Innovante' et de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' s'opère notamment, en 2005, gr ce à l'acquisition d'un label de « pôle de compétitivité » par certains secteurs visés par ces deux dispositifs (tels que les pôles respectivement national et mondial

¹⁰⁷³ Voir Chapitre II. Pendant cette période, l'Aderly a notamment joué un rôle important dans le retour du siège de *Rhône-Poulenc*   Lyon (cf. Sally RANDLES, *Cities in evolutionary perspective : diversity, reflexivity, scale and the making of economic society in Manchester and Lyon*, Thèse de géographie, Manchester, Université de Manchester, 2000, p.269), ainsi que dans la production de rapports permettant de définir les atouts d'une ville internationale (voir Chapitre II).

¹⁰⁷⁴ Et ce, conformément à une partie de la littérature sur l'internationalisation des villes mobilisée par les partenaires de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'. Pour rappel : la notion de « gouvernance », telle qu'elle est définie « scientifiquement » lorsqu'il est question de l'urbain, entend le plus souvent rendre compte, dans un contexte de globalisation, de l'émergence de politiques urbaines directement liée à une capacité à générer des relations entre acteurs dits publics et privés (voir Chapitre II).

¹⁰⁷⁵ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement  conomique*, « *Compte rendu de la réunion du SDE du 3 novembre 1997* », p.15. Dans cette citation, seuls les industriels lyonnais sont évoqués. Ils sont, en outre, considérés comme constituant un tout homogène sans distinction de secteurs, ni de tailles...

intitulés *Loisirs numériques* et *Lyon Biopôle*)¹⁰⁷⁶. Ce label, accompagné d'une aide financière étatique et d'une aide d'encadrement des services déconcentrés de l'État, est obtenu suite à la réponse de la communauté urbaine à un appel à projets national¹⁰⁷⁷. Or les responsables d'entreprises impliqués dans la politique 'Grands Comptes' sont mobilisés pour formuler la réponse communautaire à cet appel à projets¹⁰⁷⁸. Quelques responsables de grandes entreprises industrielles lyonnaises sont donc de nouveau au cœur de la formulation de la stratégie économique d'agglomération.

La définition du contenu des politiques économiques intercommunales est progressive. Elle se fait avant tout grâce à la circulation de propositions d'actions similaires, entre différents acteurs locaux, et sur une longue période. Ce contenu se transforme ainsi de manière incrémentale en entraînant une progressive mise à l'écart de certains des intérêts très divers défendus par les chefs d'entreprise locaux¹⁰⁷⁹. En effet, non seulement les intérêts des entreprises diffèrent d'un secteur à l'autre ainsi qu'au sein d'une même filière selon la taille et la trajectoire de chaque entreprise¹⁰⁸⁰, mais l'accès direct de chefs d'entreprise au processus de définition du contenu des politiques économiques intercommunales est ponctuel et généralement réservé aux plus grands

¹⁰⁷⁶ « *Vade-mecum. Les pôles de compétitivité en Rhône-Alpes. Les pôles de compétitivité moteurs de croissance et d'emploi* », Préfecture de la région Rhône-Alpes, Document non-daté.

¹⁰⁷⁷ *Idem*. La politique industrielle nationale des « *pôles de compétitivité* » est donc saisie comme une opportunité pour la communauté urbaine de Lyon de donner davantage de visibilité à sa stratégie de spécialisation.

¹⁰⁷⁸ Voir Chapitre III. Discussions avec l'enquête n°4 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, chargé de mission « *INTERACT* » de 2001 à 2004 et Entretien et discussion avec l'enquête n°53 : un agent de la CCIL.

¹⁰⁷⁹ L'incrémentalisme de Charles LINDBLOM permet d'appréhender les changements de l'action publique comme des processus qui se réalisent par petites étapes. Ils sont opérés par des acteurs qui modifient peu de choses par rapport à la situation initiale qu'ils connaissent et qui ne peuvent anticiper les conséquences des changements qui s'opèrent. Ces acteurs attribuent ensuite une série d'objectifs à des solutions retenues avant tout du fait du degré d'accord qu'elles suscitent (et non du fait de leur contribution à la résolution des problèmes soulevés), cf. notamment Charles LINDBLOM, *The intelligence of democracy. Decision making through mutual adjustment*, New York, Free Press, 1965.

¹⁰⁸⁰ Pour un exemple d'étude de la diversité des intérêts des entreprises concernant leur localisation à partir du cas des entreprises de services lyonnaises, cf. Anne AGUILERA-BELANGER, *Localisation des services aux entreprises et dynamiques intramétropolitaines. Le cas de Lyon*, Thèse de sciences économiques, Lyon, Université Lumière Lyon II, juin 2001.

groupes¹⁰⁸¹, alors même que la capacité de représentation des instances patronales est discutée¹⁰⁸². Ainsi il n'existe pas de large coalition de croissance¹⁰⁸³ dont les membres seraient clairement identifiables à Lyon. La simple existence du 'Lyon' puis du 'Pack' (en parallèle à celle de 'Lyon, Métropole Innovante' et de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise') ainsi que l'abandon de ces politiques sur lesquelles nous allons désormais revenir, est d'ailleurs un révélateur de cette absence de coalition large et stable.

c / Le 'Pack' : des actions d'intérêts privés

Dans le cas du 'Pack', les chefs d'entreprise défendent directement les intérêts de leurs entreprises tels qu'ils les définissent. Les actions que ce réseau entend mener s'apparentent alors à des actions d'intérêts privés.

Lorsque les membres du 'Pack' définissent les actions qu'ils vont mener, celles du 'Comité Grand Lille' font une nouvelle fois figure d'exemple. Ce dernier a notamment participé à la candidature de Lille pour l'accueil des Jeux Olympiques (en 2004)¹⁰⁸⁴ et pour être capitale européenne de la culture (toujours en 2004)¹⁰⁸⁵. La dimension événementielle est également centrale dans les actions du 'Pack'.

¹⁰⁸¹ Cet élément confirme donc une tendance déjà soulignée grâce à l'analyse des listes de participants aux réunions de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et de 'Lyon, Métropole Innovante' (voir Chapitre III).

¹⁰⁸² Voir Chapitre I et cf. *Infra*.

¹⁰⁸³ Cf. Alan HARDING, "The rise of urban growth coalitions, UK-style ?", *Environment and Planning C : Government and Policy*, vol.9, 1991, pp.295-317 ou, pour une synthèse des approches du changement dans les politiques publiques sous l'angle des coalitions de croissance : JOUVE, *La gouvernance urbaine en questions*, op. cit.

¹⁰⁸⁴ En 1995, Lille et Lyon déposent en réalité toutes deux une candidature pour les J.O. de 2004. Dans le cas lyonnais, une absence de concertation entre Charles Millon (alors président de la région Rhône-Alpes et porteur du projet) et Michel Noir freine la constitution du dossier de candidature, même s'il obtient le soutien de dernière minute de Raymond Barre élu en 2001. Seule la candidature de Lille est retenue dans la première *shortlist* du Comité International Olympique, cf. MATEJKO, "Quand le patronat pense le territoire. Le Comité Grand Lille et la pensée métropole", op. cit. et ROSIER, *Lyon, seconde agglomération française mais quelle vocation internationale ?*, op. cit., pp.16/17 (Il n'est pas anodin de trouver quelques paragraphes consacrés à l'échec de la mobilisation lyonnaise autour de cette candidature olympique dans ce mémoire rédigé à la suite d'un stage réalisé au sein du 'Pack').

¹⁰⁸⁵ Cette candidature a quant à elle abouti, cf. Rémi LEFEBVRE, "Martine Aubry et Lille 2004, capitale européenne de la culture. Logiques d'imputation et d'implantation dans les processus

Après la mise en place d'*Émergences*, les premiers projets portés par les « *jeunes talents* » de cette association avec le soutien des membres du 'Pack' proposent de faire de Lyon une « *ville Zen* » pour contrecarrer sa réputation de ville grise, industrielle et besogneuse, d'en faire un lieu de référence pour les négociations de paix internationales pour concurrencer Genève, de la transformer en une grande fresque vivante rappelant les événements marquants de l'histoire de l'ancienne capitale des Gaules, d'y établir une place boursière internationale permettant de classer les entreprises responsables selon une grille de valeurs éthiques, d'y structurer les relations entre les acteurs du secteur de la tendance en organisant un salon et un concours baptisé TIM (*Textile Intelligence Meeting*), ou encore de la « *vendre* » en identifiant des « *ambassadeurs* » et en les envoyant à l'étranger avec un kit de présentation de cette agglomération et de ses atouts.

Certains membres du 'Pack' montent également leurs propres projets : développer à Lyon un pôle reconnu internationalement autour du thème « *gastronomie et santé* », y installer une « *Cour de justice internationale pour les crimes contre la Terre* », y créer un centre de découverte de la création musicale ou encore en faire une capitale des arts et techniques cinématographiques¹⁰⁸⁶.

Agir ainsi « *pour la métropole* »¹⁰⁸⁷ est aussi une occasion de favoriser l'expansion des entreprises dont les responsables sont membres du 'Pack'. Ces chefs d'entreprise défendent alors des intérêts qui ne correspondent pas directement aux besoins des entreprises pris en compte par 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' (et par 'Lyon, Métropole Innovante'). Certains membres du 'Pack' travaillent directement dans le secteur de l'événementiel (tels que le PDG de *GL Events* et le fondateur du *Grand Prix de Tennis de Lyon*). D'autres travaillent dans le secteur des services aux entreprises (tels que les responsables de *CEGID*, de *Knowings*, de *DIMO-Gestion*, ou encore d'*April*) et peuvent notamment tirer des profits indirects de la mise en place d'une *Bourse Éthique* à Lyon. Plus ponctuellement, enfin, le projet concernant les arts et techniques cinématographiques est porté par un chef d'entreprise de ce secteur qui finit d'ailleurs par racheter lui-même un cinéma lyonnais un temps convoité par les membres du 'Pack', de manière à commencer à donner forme à son projet¹⁰⁸⁸.

d'action publique", Lille, séminaire " Analyse des politiques publiques et sociologie politique " (CERAPS/PACTE), 13 janvier 2003.

¹⁰⁸⁶ Informations tirées de nos observations des réunions du 'Pack' et d'*Émergences*.

¹⁰⁸⁷ Expression employée par les membres du 'Pack' et d'*Émergences*.

¹⁰⁸⁸ Notre propos ne consiste pas, ici, à suggérer qu'il y aurait récupération, par certains de ses membres, de la mobilisation collective du 'Pack'. Au fondement même de cette mobilisation se

Entre simple réseau informel au service de la « métropole » et groupe d'intérêt structuré, la frontière apparaît finalement tenue¹⁰⁸⁹. Le 'Pack' est présenté comme un « groupe de décideurs », ou encore comme une force de propositions de projets pour le « développement » du territoire¹⁰⁹⁰. Mais les actions que ses membres lancent concernent un « développement économique » défini en fonction des retombées positives attendues pour leurs propres activités¹⁰⁹¹. Il ne peut donc être question de l'analyser comme un « groupe d'intérêt pour l'agglomération », ni comme un « groupe d'intérêt métropolitain ». Certes, ses membres considèrent qu'en œuvrant pour le « développement » de leurs entreprises, ils œuvrent pour la collectivité (et *vice versa*), comme le rappelle la remarque suivante :

*« Indirectement, ça nous fait un peu travailler pour la collectivité, mais [...] ça ne me dérange pas [...]. Je pense qu'en travaillant pour la collectivité, pour un marché, je travaille [...] pour moi quelque part »*¹⁰⁹².

Les actions du 'Pack' n'en demeurent pas moins particulièrement ciblées¹⁰⁹³. Elles concernent avant tout la ville de Lyon et sont en lien direct avec les secteurs en nombre restreint des entreprises des membres de ce groupe.

trouve en effet l'idée que l'intérêt général est la somme des intérêts individuels (voir Chapitre III).

¹⁰⁸⁹ Dans le cas du 'Lyon', il nous est impossible d'évaluer dans le détail les types d'intérêts pris en compte car ce dispositif a été abandonné avant la définition de toute action concrète à mettre en oeuvre. Dans le compte rendu d'une des réunions de ce groupe, apparaît néanmoins la même volonté de constituer une force de propositions de projets de « développement » pour l'agglomération (en profitant alors des élections de 2001 pour les faire accepter), tout en servant les intérêts des entreprises des membres de ce groupe (« Club des Entrepreneurs. Compte rendu de la réunion du 7 janvier 2000 », Communauté urbaine de Lyon, Document non-daté, Entretien avec l'enquêté n°11 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, chargé de mission « bio-technologies et technologies de l'information » et Entretien avec l'enquêté n°14 : le directeur du Centre des Entrepreneurs de l'École de Management de Lyon à la fin des années 1990).

¹⁰⁸⁹ Expression employée par les membres du 'Pack' et d'Émergences.

¹⁰⁹⁰ Voir Chapitre III.

¹⁰⁹¹ Cet élément suggère que le 'Pack' se structure en groupe d'intérêts particuliers dont il reste à voir s'il parvient à mettre en œuvre ses projets et à influencer les institutions publiques (cf. OFFERLÉ, *Sociologie des groupes d'intérêt*, *op. cit.*). Laurent MATEJKO adopte quant à lui une position différente et considère, en ce qui concerne le 'Comité Grand Lille', qu'il constitue un « lobby métropolitain » (cf. MATEJKO, "Quand le patronat pense le territoire. Le Comité Grand Lille et la pensée métropole", *op. cit.*).

¹⁰⁹² Entretien avec l'enquêté n°26 : un membre du 'Pack' également président du club d'entrepreneurs lyonnais le *Cercle* (voir Chapitre III).

¹⁰⁹³ Ces actions sont d'ailleurs bien davantage ciblées que ne peut le laisser entendre la liste des enjeux de « développement » de l'agglomération lyonnaise identifiés par les membres du 'Pack'. Pour rappel, il s'agit notamment de l'expansion de l'aéroport Saint-Exupéry, de la mise en place

D'une certaine manière, les besoins et/ou les intérêts des entreprises sont bien pris en compte de façon croissante dans les politiques économiques intercommunales depuis la fin des années 1970. La mobilité des entreprises, en particulier la possibilité qu'elles puissent quitter l'agglomération lyonnaise, constitue en effet, aux yeux acteurs locaux chargés de définir le contenu des dispositifs économiques intercommunaux, une contrainte fondamentale qui deviendrait en outre aujourd'hui particulièrement prégnante. Néanmoins, les chefs d'entreprise interrogés par la RUL puis par l'agence d'urbanisme considèrent qu'agir dans l'intérêt de leurs entreprises implique notamment de baisser la fiscalité et d'aménager les zones sur lesquelles ils sont implantés. Les mêmes individus se montrent par ailleurs globalement critiques face aux politiques économiques existantes, même s'ils formulent peu de propositions d'actions concrètes qui correspondent au cadre légal de la compétence économique intercommunale¹⁰⁹⁴. Si les partenaires de 'Lyon, Métropole Innovante' et de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' affirment tenir compte des demandes explicites de l'ensemble de ces chefs d'entreprise, ils tendent à focaliser les actions de ces dispositifs sur un nombre restreint de secteurs en facilitant notamment la mise en réseau de chefs d'entreprise et de chercheurs au sein de ces secteurs cibles. Les membres du 'Pack', quant à eux, défendent directement leurs intérêts. Néanmoins leurs liens avec la communauté urbaine de Lyon sont rompus à la fin de l'année 2003¹⁰⁹⁵.

Au bout du compte, si la réforme de la « *gouvernance économique métropolitaine* » facilite les interactions tant entre quelques grands chefs d'entreprise qu'entre les représentants officiels des chefs d'entreprise locaux et

d'une ligne de train Lyon/Turin, de l'organisation de grands événements internationaux et de la construction d'hôtels prestigieux (voir Chapitre III).

¹⁰⁹⁴ Une étude portant sur la formation et le fonctionnement de l'évaluation européenne des médicaments et, notamment, sur la place des intérêts privés dans cette évaluation a ainsi montré, à partir d'un tout autre terrain d'enquête, que les chefs d'entreprise peuvent se montrer « *relativement myopes* », cf. Boris HAURAY, *L'Europe du médicament. Expertise, politique et intérêts privés dans la formation et le fonctionnement d'une évaluation européenne des médicaments*, Thèse de sociologie, Paris, Institut d'Études Politiques de Paris, 2003, p.433.

¹⁰⁹⁵ Voir Chapitre III. Le 'Pack' ne peut donc plus être considéré comme une politique économique intercommunale après 2003. L'idée du 'Pack' est peut-être une idée de transformation du contenu des politiques économiques intercommunales qui doit encore

la communauté urbaine, le cœur des actions des dispositifs intercommunaux tels qu'ils sont aujourd'hui définis¹⁰⁹⁶ concerne l'amélioration de l'environnement immatériel des entreprises. Au fondement des dispositifs que nous étudions, nous retrouvons finalement avant tout les résultats de l'expertise économique locale produite depuis la fin des années 1970¹⁰⁹⁷. Le contenu des politiques économiques intercommunales se transforme ainsi progressivement par l'accumulation de différents points de vue concernant l'économie locale. Ce sont d'abord les constats et les orientations de l'État transmis *via* la production et l'analyse des données de l'INSEE¹⁰⁹⁸ et *via* certaines politiques nationales telles que celle des « *pôles de compétitivité* ». Ce sont également les intérêts des entreprises défendus par quelques chefs d'entreprise directement consultés et, dans une moindre mesure néanmoins, par de nombreux chefs d'entreprise locaux interrogés par questionnaires¹⁰⁹⁹. Ce sont encore les analyses de chercheurs mobilisés directement ou par l'intermédiaire de leurs travaux¹¹⁰⁰. Et ce sont, enfin, les hiérarchisations des besoins des entreprises par les représentants des chefs d'entreprise locaux ainsi que par les élus et les agents de l'agence d'urbanisme puis de la communauté urbaine qui s'appuient alors sur l'ensemble des points de vue précédents qu'ils parviennent à accumuler¹¹⁰¹.

Nous sommes face à une réforme qui renforce la prise en compte des intérêts des entreprises locales à la définition des actions à mettre en œuvre

circuler avant d'être éventuellement intégrée à ce contenu sous une forme ou sous une autre, cf. *Infra*.

¹⁰⁹⁶ C'est-à-dire le cœur de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et de 'Lyon, Métropole Innovante' puisque le 'Lyon' et le 'Pack' sont abandonnés.

¹⁰⁹⁷ Voir Chapitre II.

¹⁰⁹⁸ Comme lors de la réalisation du « *dossier industriel* » de la RUL en 1979 (cf. *Supra*).

¹⁰⁹⁹ Pour rappel : le point de vue de ces chefs d'entreprise fondé sur leurs expériences à la direction d'entreprises privées est considéré comme une forme d'expertise concernant les politiques économiques locales (voir Chapitre II). Néanmoins, comme nous venons de le voir, seuls quelques grands chefs d'entreprise ainsi que les représentants officiels des chefs d'entreprise locaux parviennent à laisser une empreinte durable sur les décisions prises en termes de contenu de l'action économique intercommunale.

¹¹⁰⁰ Voir Chapitre II.

¹¹⁰¹ Élus et agents de la communauté urbaine, au contact des représentants des chefs d'entreprise locaux, s'érigent progressivement eux-mêmes en experts concentrant, en outre, entre leurs mains, les différents types d'expertise économique locale produits et ayant, enfin, intégré les logiques du marché compétitif des entreprises privées dans leurs stratégies (cf. *Infra*).

dans le domaine du « *développement économique* ». Cette prise en compte s'opère soit par l'intégration croissante des besoins des chefs d'entreprise locaux formulés par leurs représentants ou par les élus et les agents communautaires, soit par l'intégration croissante des intérêts des chefs d'entreprise directement portés par certains d'entre eux. Le degré de privatisation des dispositifs économiques varie alors notamment en fonction du type d'entreprises visées : de leur taille et de leur secteur d'activité. Il nous reste à déterminer ce qu'il advient de ces transformations de la définition du contenu des politiques économiques intercommunales lorsque ces dernières sont mises en œuvre sur le terrain.

2/ Des dispositifs conventionnels et incitatifs

Les actions de 'Lyon, Métropole Innovante' et de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' telles qu'elles sont mises en œuvre, consistent en réalité, dans une large mesure, en la reprise d'anciennes politiques et dans la récupération d'autres politiques existantes. Nous verrons tout de même que leur spécificité réside dans la mise en place et l'affichage de nombreuses interactions entre « *acteurs économiques* » animées par la communauté urbaine de Lyon¹¹⁰². L'analyse des dimensions incitative et conventionnelle de ces dispositifs mettra ainsi à jour leur caractère libéral et confirme leur fonction légitimatrice.

a / Une modification à la marge du contenu des politiques économiques mises en œuvre

Les toutes premières actions mises en œuvre dans le cadre de 'Lyon, Métropole Innovante' et de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' concernent respectivement l'aménagement physique des sites technopolitains et l'aménagement ainsi que la requalification des zones d'activités de l'agglomération. Au sein de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', l'« *orientation stratégique 'aménager le territoire'* » est celle qui connaît le calendrier le plus

¹¹⁰² Voir Partie I.

serré¹¹⁰³. Dès 2002, cette « *orientation stratégique* » est celle qui rassemble le plus grand nombre d'actions achevées¹¹⁰⁴. Sur le terrain, la DAEI prend en charge, en tout premier lieu, le jalonnement et la signalétique de l'ensemble des zones d'activités de l'agglomération¹¹⁰⁵. En facilitant l'accès aux zones d'activités depuis le réseau de transports de l'agglomération, et en guidant leurs utilisateurs à l'intérieur de ces zones, cette action vise à améliorer l'environnement physique des entreprises par des opérations classiques d'aménagement¹¹⁰⁶. Une fois mises en œuvre, les actions de 'Lyon, Métropole Innovante' et de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' n'entraînent, dans un premier temps, aucune transformation tangible du contenu de l'action économique intercommunale. La politique foncière de la communauté urbaine de Lyon demeure à ce titre importante, même si elle s'est autonomisée de la politique strictement économique intercommunale¹¹⁰⁷.

¹¹⁰³ Notamment par opposition à l'« *orientation stratégique 'développer durablement'* », dont le lancement est décalé et qui s'étale sur un plus grand nombre d'années, « *SDE. Schéma de Développement Économique, État d'avancement* », Document officiel de présentation de la politique, 18 octobre 2002.

¹¹⁰⁴ *Idem*.

¹¹⁰⁵ Observation de la réunion de l'association d'industriels *PERICA* (zone industrielle de Caluire et Cuire) du 25 mai 2003, observation de la réunion de la Conférence des maires du Val de Saône du 11 juin 2003, Entretien avec l'enquêté n°54 : le directeur du service économique de la commune de Caluire et Entretien avec l'enquêté n°48 : le directeur de l'association syndicale du lotissement industriel de Vénissieux, Corbas, Saint-Priest.

¹¹⁰⁶ Ce constat d'une tradition aménageuse particulièrement prégnante de la communauté urbaine de Lyon est également établi par une étudiante en aménagement, à la suite d'un stage réalisé auprès des agents du pôle « *développement local* » de la DAEI (cf. Pascaline ROUSSET, *Le développement économique selon le Grand Lyon : bilan d'une politique 'transversale'*, Mémoire de Master 1 'Aménagement et urbanisme', Lyon, Institut d'Urbanisme de Lyon, septembre 2005, notamment p.51).

¹¹⁰⁷ Depuis 2003, au sein de la Délégation générale au développement économique et international (DGDEI) on trouve en effet deux directions : la Direction des affaires économiques et internationales (DAEI) et la Direction du foncier et de l'immobilier. La politique foncière demeure donc importante à la fois en termes de main d'œuvre et en termes de budgets. Ainsi peut-on lire dans le bilan d'activités de la DGDEI : « *Principal acteur de l'aménagement foncier, le Grand Lyon a un rôle essentiel à jouer dans la production de sites d'accueil. La très faible production de foncier enregistrée ces dernières années et le niveau élevé de la demande ont tendu la situation du marché. La stratégie retenue est de reconstituer une offre optimale et d'engager la programmation d'opérations pour le moyen et le long terme. [...] En 2003 ont eu lieu les premières acquisitions d'opportunités ou stratégiques pour une superficie totale de 14 ha et un investissement de 2,5 millions d'euros* » (*Rapport d'activité 2003*, DAEI, p.11). En outre, cette politique foncière comporte toujours un volet « *gestion de l'habitat social* » (« *Grand Lyon : organisation* », Organigramme de la communauté urbaine de Lyon, 2003, p.23).

Les partenaires de 'Lyon, Métropole Innovante' et de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' identifient puis hiérarchisent en effet, tout au long de la mise en œuvre des actions de ces dispositifs, les besoins des entreprises locales qu'ils identifient. Ils se montrent alors notamment attentifs à la manière selon laquelle les chefs d'entreprise locaux définissent les compétences intercommunales, au rôle qu'ils attribuent à cette institution. Pour s'imposer comme un nouvel acteur dans le domaine économique, la communauté urbaine de Lyon fait d'importants efforts pour rendre ses actions économiques légitimes, comme le souligne un élu responsable de 'Lyon, Métropole Innovante' en se remémorant son lancement :

« Cette démarche devait correspondre, au moins en partie, à l'idée que se font la plupart des acteurs locaux du rôle du Grand Lyon, c'est-à-dire à l'idée, en clair, que le Grand Lyon fait des trottoirs et pose de beaux panneaux »¹¹⁰⁸.

Or les chefs d'entreprises font part de très nombreuses attentes en termes d'« efficacité » des interventions de la DAEL, notamment de mise en adéquation de ces interventions avec les contraintes du marché (en particulier en termes de délais et de coûts)¹¹⁰⁹. Le même élu souligne ainsi, toujours en ce qui concerne 'Lyon, Métropole Innovante', que le tout premier enjeu de la mise en œuvre de cette politique est de pouvoir répondre à la question : « Qu'est-ce que 'Lyon, Métropole Innovante' ? », grâce à des réalisations concrètes visibles. L'idée est bien de répondre aux intérêts exprimés par le public visé, c'est-à-dire de rationaliser les dépenses publiques selon les logiques du marché telles qu'elles sont traduites par les chefs d'entreprise :

¹¹⁰⁸ Entretien avec l'enquêté n°19 : un élu membre de l'UDF, vice-président de la communauté urbaine de Lyon de 1977 à 2001 notamment en charge de la stratégie d'agglomération.

¹¹⁰⁹ Observation de la réunion de l'association d'industriels PERICA (zone industrielle de Caluire et Cuire) du 25 mai 2003, observation de la réunion de la Conférence des maires du Val de Saône du 11 juin 2003, Entretien avec l'enquêté n°54 : le directeur du service économique de la commune de Caluire et Entretien avec l'enquêté n°48 : le directeur de l'association syndicale du lotissement industriel de Vénissieux, Corbas, Saint-Priest. Ces remarques vont dans le sens du constat établi par Dominique LORRAIN et Pierre KUKAWKA à la fin des années 1980 au sujet des interventions économiques des communes : « Faute de pouvoir agir significativement sur le rapport capital/travail, qui est le cœur même de l'entreprise, [elles] agissent sur sa périphérie, font de l'accompagnement et sont conduit[e]s à s'aligner sur la logique de marché. Ce qui était à l'origine une intervention nouvelle [à savoir l'intervention économique des communes autorisées de 1982 à 1988 à procéder par aides directes aux entreprises en difficultés] permettant de peser sur les solutions de sortie de crise devient progressivement une politique d'équipement urbain dans un marché concurrentiel », cf. KUKAWKA et LORRAIN, "Quinze municipalités et l'économie", *op. cit.*, p.301.

« Le problème du plan technopole c'était avant tout un problème de visibilité. Comment rendre une démarche d'animation visible ? Pour que les gens se rendent compte de ce qui se faisait, nous avons besoin de totems. Les sites et leur aménagement urbain sont d'excellents totems ! Ces sites permettent de dire aux chefs d'entreprise : 'Vous voyez : l'action économique de la communauté urbaine, elle est là, là, ou encore là !'. Il y a une logique, il y a un résultat. Parce que quand vous dites à certains chefs d'entreprise que la communauté urbaine fait de l'animation... Ils vous répondent que ces acteurs sont payés à ne rien faire ! [Rire] Et oui, c'est comme ça... »¹¹¹⁰.

Les écarts sont finalement importants entre la politique économique intercommunale telle qu'elle est présentée et définie au sein des bureaux de la DAEI et la politique économique intercommunale telle qu'elle est mise en œuvre dans les différentes zones d'activités de l'agglomération¹¹¹¹.

Le poids de cette tradition aménageuse se fait même sentir en interne à la communauté urbaine, lorsque l'objectif d'aménagement prend le pas sur l'objectif économique dans l'attribution des budgets intercommunaux :

« [...] Dans la tête des élus [...] ce qui compte [encore] c'est : 'Comment je fais des chèques pour refaire le trottoir, la place de la mairie... ?' [Rire] Donc il n'y a pas [de] lien... Il n'y a pas [de] raisonnement entre l'origine des moyens [à savoir les entreprises] et la fin, c'est-à-dire l'utilisation de ces moyens »¹¹¹².

Les politiques économiques ont parfois du mal à apparaître légitimes au sein même de la communauté urbaine. Dans ce contexte, en choisissant de mettre en œuvre des actions qui vont facilement agréger une majorité des votes des élus communautaires, les initiateurs des dispositifs économiques laissent la tradition aménageuse de cette institution peser sur le contenu de ces dispositifs :

« Avec les sept sites, les élus pouvaient trouver un intérêt plus ou moins direct et concret à ce projet. C'était une manière de s'assurer que le Conseil de Communauté voterait ce plan »¹¹¹³.

¹¹¹⁰ Entretien avec l'enquêté n°44 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, chargé de mission « plan technopole » de 1997 à 2000.

¹¹¹¹ Les agents de la DAEI ont eux-mêmes conscience de ces écarts (Entretien avec l'enquêté n°18 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, chargé de mission « animation des territoires », Entretien avec l'enquêté n°55 : un ancien agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI responsable de 'Lyon, Métropole Innovante', désormais chargé de mission de l'Aderly, Entretien avec l'enquêté n°57 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI responsable du « pôle innovation » et Entretien avec l'enquêté n°58 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI responsable du « pôle grands-comptes », cf. *Infra*).

¹¹¹² Entretien avec l'enquêté n°8 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, directeur de service depuis 1998.

¹¹¹³ Entretiens avec l'enquêté n°19 : un élu membre de l'UDF, vice-président de la communauté urbaine de Lyon de 1977 à 2001, notamment en charge de la stratégie d'agglomération.

Par ailleurs, bon nombre des actions de 'Lyon, Métropole Innovante' et de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' nécessitent la récupération d'autres actions existantes. Les sept sites technopolitains, par exemple, dépendent de la réalisation de travaux de voirie importants qui ne sont ni financés, ni mis en œuvre, dans le cadre de 'Lyon, Métropole Innovante'. Certaines des actions associées à cette politique ont, ainsi, débuté bien avant sa mise en œuvre. Le Pôle de Compétence en Urbanisme de Lyon (PCUL), c'est-à-dire de la technopole de Vaulx-en-Velin regroupant plusieurs établissements spécialisés dans l'urbanisme (l'École Nationale des Travaux Publics de l'État, l'École d'architecture, l'INSA, l'agence d'urbanisme, etc.) existe, par exemple, déjà sous la forme d'un réseau non-institutionnalisé lorsque la politique 'Lyon, Métropole Innovante' est lancée :

« À l'origine, le pôle était un réseau qui fonctionnait un peu comme un rotary club. Au printemps 2000, lors de la signature de la convention avec le Grand Lyon, il s'est constitué en association un peu plus structurée. Il y a eu un glissement du club de professionnels vers l'association. Le choix du rattachement au Plan Technopole répondait avant tout à une logique de financement. Il y a eu un effet d'aubaine entre différents acteurs : pour les acteurs du pôle, une opportunité de financement... et pour les responsables du Plan Technopole une opportunité d'intégrer un réseau d'animation déjà existant à leur politique »¹¹¹⁴.

De manière plus générale, tout comme à la fin des années 1980, les bilans d'activité de la DAEI font abondamment référence à de grands projets d'équipements tels que le développement de l'aéroport Saint-Exupéry ou l'agrandissement du parc des expositions de Lyon-Eurexpo, ainsi qu'à de grands projets d'aménagement tels que le pôle de loisirs du Carré de Soie ou Lyon Confluence, dont la réalisation dépasse largement le cadre des politiques

¹¹¹⁴ Entretien avec l'enquêté n°59 : le président du PCUL. C'est aussi le cas du *Biopôle de Gerland*. Dès la fin des années 1970, la commune de Lyon équipe une zone d'activités à Gerland en réaction face à la perte de vitesse de l'emploi dans le secteur industriel (cf. KUKAWKA et LORRAIN, "Quinze municipalités et l'économie", *op. cit.*, p.287). L'émergence progressive d'une technopole dans ce quartier est aussi le fruit de la stratégie d'implantation de Charles Mérieux, qui installe d'abord un institut de recherches près des *Abattoirs de Lyon* puis attire d'autres entreprises de biotechnologies dans ce secteur. Après le déménagement des *Abattoirs* (en 1977), les terrains libérés permettent notamment la délocalisation de l'ENS Sciences à la fin des années 1980 dans laquelle l'Aderly joue un rôle important. À la fin des années 1990, 'Lyon, Métropole Innovante' sélectionne finalement Gerland pour en faire l'un des sept sites technopolitains de l'agglomération et y soutient notamment la pépinière d'entreprises *Novacités* (Entretien avec l'enquêté n°60 : un contractuel de la politique 'Lyon, Métropole Innovante' chargé de mission « *site de Gerland* », Entretien avec l'enquêté n°61 : un contractuel de la politique 'Lyon, Métropole Innovante' chargé de mission « *réseaux de recherche* »).

de ce service économique¹¹¹⁵. Néanmoins, les documents de communication de 'Lyon, Métropole Innovante' et de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' articulent désormais ces investissements à une stratégie globale ou « *transversale* » de *marketing territorial*¹¹¹⁶. Le contenu très large de 'Lyon, Métropole Innovante' et de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' permet ainsi à la DAEL, donc à la communauté urbaine de Lyon, de s'approprier les fruits de processus anciens et/ou en cours, parfois portés par d'autres institutions.

En ce qui concerne *Émergences*, aucun des projets portés par des membres de cette association n'aboutit¹¹¹⁷. Les porteurs de projets au sein même du 'Pack', sont parfois, quant à eux, investis dans ces projets depuis de nombreuses années lors de la création de ce groupe. Ils n'affichent toutefois pas nécessairement leur appartenance au 'Pack' lorsque les actions dans lesquelles ils étaient impliqués sont finalement soutenues par ce groupe. Une partie des projets du 'Pack' se réalise donc progressivement hors de ce groupe et les actions de ses membres lui échappent en partie¹¹¹⁸. Cela limite la visibilité d'une dynamique qui s'appuie finalement sur des projets qui lui préexistent et qui sont encore loin d'être aboutis.

Aucune action n'ayant été réellement mise en œuvre dans le cadre du 'Pack'¹¹¹⁹, aucune transformation du contenu des politiques économiques de la communauté urbaine telles qu'elles sont mises en œuvre n'est *a fortiori*

¹¹¹⁵ *Rapport d'activité 2003*, DAEL, notamment p.17.

¹¹¹⁶ *Idem*.

¹¹¹⁷ Ni avant, ni après la rupture des liens entre la communauté urbaine et le 'Pack', même si ce dernier continue à exister sous une forme un peu différente (cf. *Infra*).

¹¹¹⁸ C'est tout particulièrement le cas du projet de « Cour de Justice pour la Terre ». Le 'Pack' n'est qu'un des outils utilisé pour faire avancer ce projet qui dépasse largement le cadre de ce groupe (Entretien avec l'enquête n°16 : un membre du 'Pack' également bâtonnier de l'Ordre des avocats de Lyon de 2000 à 2003).

¹¹¹⁹ Ni dans le cadre du 'Lyon' d'ailleurs (cf. *Supra*). Cet élément souligne les limites de notre comparaison entre des dispositifs très différents. Si cette comparaison permet de souligner différentes tentatives mises en place par la communauté urbaine de Lyon pour favoriser la participation des chefs d'entreprise à ses politiques économiques, ces tentatives diffèrent non seulement par le type de relations qu'elles visent à établir entre les élus et les agents communautaires, d'une part, et les milieux économiques, d'autre part, mais aussi par la nature des actions qu'elles visent à mettre en place, par l'envergure de ces actions et, finalement, par leur « réussite » : par leur mise en œuvre concrète (ou non).

engendrée par ce dispositif. Dans le cas de 'Lyon, Métropole Innovante' et de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', des modifications à la marge de ce contenu apparaissent d'abord sur le terrain du fait du poids de la tradition aménageuse de la communauté urbaine. Néanmoins, l'étude de ces actions d'aménagement de zones d'activités donne paradoxalement clairement à voir la spécialisation de cette action directement liée au souci premier de faire accepter le rôle économique de la communauté urbaine. Or ce travail de légitimation central se traduit avant tout par le placement de la communauté urbaine au centre des interactions nombreuses entre « *acteurs économiques* » que les agents de la DAEI construisent¹¹²⁰, en parallèle à leur travail d'aménagement physique des zones d'activités de l'agglomération¹¹²¹.

***b / Conventions et incitations à la mobilisation :
des politiques économiques libérales***

Si les réalisations concrètes issues de 'Lyon, Métropole Innovante' et de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' diffèrent peu de ce que pouvaient précédemment faire la communauté urbaine et ses communes membres, puisque la logique d'aménagement physique de l'environnement des entreprises demeure centrale sur le terrain, ces dispositifs entraînent tout de même une augmentation du nombre de partenariats associant les représentants officiels des chefs d'entreprise locaux, certaines équipes de recherche ainsi que les élus et les agents de la communauté urbaine. 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et 'Lyon, Métropole Innovante' sont en effet des dispositifs conventionnels et incitatifs qui structurent les rapports entre la communauté urbaine et ses partenaires. Ces dispositifs engendrent alors une hiérarchisation accrue des types d'intervention intercommunale en faveur du « *développement économique* ».

¹¹²⁰ Voir Chapitre III.

¹¹²¹ Même si ce dernier demeure beaucoup plus important que ne le suggèrent les transformations successives de la définition du contenu de l'action économique intercommunale (cf. *Supra*).

La mise en œuvre de 'Lyon, Métropole Innovante' et de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' se caractérise donc également par des conventions dont elle entraîne la signature ainsi que par des incitations à la constitution de partenariats pour soutenir le « *développement économique* » local¹¹²². Dans le cadre de 'Lyon, Métropole Innovante', les actions menées donnent concrètement lieu à la signature de trente conventions (conduisant à l'octroi de subventions¹¹²³) entre 1997 et 2001, avec des institutions telles que le PUL, la CCIL, le PCUL ou encore l'ENS Sciences¹¹²⁴. Dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', les actions menées donnent également lieu à la signature de très nombreuses conventions, notamment avec les instances patronales¹¹²⁵. En outre, le budget annuel d'animation et de communication de 'Lyon, Métropole Innovante' s'élève à 1,05 millions d'euros (ou 7 millions de francs) par an de 1997 à 2003¹¹²⁶. Dans le cas de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', le budget de cette politique est présenté de manière à refléter son fonctionnement partenarial, avec une entrée par action concrète. Il n'est donc pas possible d'évaluer les sommes transversales alors allouées à l'animation de réseaux et à

¹¹²² Ces actions correspondent, cette fois-ci, davantage aux politiques économiques de la communauté urbaine telles qu'elles sont mises en œuvre depuis les bureaux de la DAEI. Il s'agit alors, conformément à la définition du contenu de l'action économique intercommunale, d'améliorer l'environnement immatériel des entreprises, c'est-à-dire leur accès aux services et aux connaissances dont elles ont besoin pour accroître leur activité (notamment grâce à des interactions nombreuses entre acteurs « *innovants* »). S'il n'y a pas de rupture nette, de changement profond en termes de contenu de l'action économique intercommunale telle qu'elle est mise en œuvre, les contours des spécificités de cette dernière se dessinent malgré tout progressivement.

¹¹²³ Cf. *Infra*.

¹¹²⁴ « *Grand Lyon. Pour une Métropole Technopolitaine* », Plan d'actions technopole : compte rendu d'activité 1999/2000, pp.41-44. Entre 2001 et 2004, ces conventions sont reconduites. À partir de 2004, elles sont enfin encore plus nombreuses : « *Lyon, Métropole Innovante, Programme d'actions 2004* », Document de la communauté urbaine, 17 mai 2004.

¹¹²⁵ « *Document stratégique de référence. Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise* », Document de la communauté urbaine, novembre 2005.

¹¹²⁶ « *Cahier des charges : Évaluation du Plan Technopole 2002* », Communauté urbaine (DGDEI), Document non-daté, p.1. Ce budget est en réalité supérieur puisqu'il faut y ajouter la contribution des partenaires de la communauté urbaine (cf. *Infra*). Ce sont alors avant tout les établissements de recherche et d'enseignement supérieur de l'agglomération qui complètent le solde de ces actions (« *Grand Lyon. Pour une Métropole Technopolitaine* », Plan d'actions technopole : compte rendu d'activité 1999/2000, p.11). En 2004, après évaluation, 'Lyon, Métropole Innovante' est relancée et son budget croît nettement (cf. *Infra*) : le budget communication n'est pas communiqué, mais 70 000 euros par an sont alloués au seul pilotage de la communauté urbaine, « *Lyon, Métropole Innovante, Programme d'actions 2004* », Document de la communauté urbaine, 17 mai 2004.

la communication. L'agent de la DAEI responsable de cette politique depuis 2004, évoque d'ailleurs avant tout, en entretien, la faiblesse du budget dont il dispose pour piloter ce dispositif (180 000 euros par an), soulignant ainsi que l'essentiel du budget global est réparti entre les différents partenaires¹¹²⁷. Pourtant, l'organisation des États généraux de l'économie lyonnaise représente à elle seule un budget de 150 000 euros pris en charge par la communauté urbaine de Lyon¹¹²⁸. Ce budget d'animation et de communication est consacré à l'organisation de réunions à la communauté urbaine, à la structuration de réseaux d'acteurs sur les sites technopolitains, ainsi qu'à la diffusion d'informations concernant l'économie locale au premier rang desquelles figure précisément l'état des réseaux d'« *acteurs économiques* » mis en place. 'Lyon, Métropole Innovante' et surtout 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' créent ainsi une série de sites internet servant à la fois de base de données sur l'économie et la recherche dans l'agglomération lyonnaise et de vitrine pour les réseaux d'acteurs locaux investis dans le « *développement économique* » de cette dernière¹¹²⁹. Ainsi le « *portail économique de l'agglomération lyonnaise* » doit-il :

*« facilite[r] l'accès à l'information économique et aux contacts nécessaires pour votre croissance [s] vous oriente[r] vers le meilleur des services offerts par les acteurs du développement de l'agglomération [...] et] rendre lisible la stratégie de développement économique du territoire pour améliorer son attractivité à l'échelle internationale. Dans un souci de marketing territorial efficace, le portail contribuera à harmoniser les discours et valoriser le territoire. Surtout, le portail traduit et rend visible le travail en réseau des acteurs sur les projets, les opérations et les politiques »*¹¹³⁰.

Le caractère discursif de 'Lyon, Métropole Innovante' et de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' est ainsi paradoxalement prédominant jusque dans

¹¹²⁷ Entretiens avec l'enquêté n°2 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, chargé de mission « *Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise* » depuis 2004.

¹¹²⁸ « *Document stratégique de référence. Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise* », Document de la communauté urbaine, novembre 2005.

¹¹²⁹ En ce qui concerne 'Lyon, Métropole Innovante', c'est notamment la mise en place du site internet « *Grand Lyon Technopole* » (<http://www.entreprendre.grandlyon.com>). En ce qui concerne 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', c'est notamment la mise en place du site internet « *Lyonbusiness* » encore appelé « *portail économique de l'agglomération lyonnaise* » (<http://www.lyon-business.org>).

¹¹³⁰ « *Document stratégique de référence. Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise* », Document de la communauté urbaine, novembre 2005.

l'action¹¹³¹. C'est notamment en donnant à voir les relations existant entre certains acteurs locaux que la communauté urbaine tente d'inciter toujours davantage ses partenaires à la mobilisation. C'est aussi en affichant ces relations que la communauté urbaine tente d'attirer de nouvelles entreprises dans l'agglomération. À ce titre, les deux dispositifs que nous étudions soutiennent et développent les événements internationaux qui prennent place à Lyon tels que *Pollutec* (salon sur l'environnement et le développement durable), *Biovision* (forum mondial des sciences du vivant), ou encore *Gamagora* (université des loisirs numériques)¹¹³².

La dimension discursive de ces politiques n'est pas le signe de leur faible importance mais révèle plutôt leur nature profonde. Ces politiques économiques intercommunales sont finalement des politiques d'image qui ne disent pas complètement leur nom, des politiques d'image institutionnelle grâce à la mise en scène du rôle d'animateur de la communauté urbaine. Et des politiques d'image du territoire qui confortent les configurations d'acteurs existantes investies dans le « *développement économique* » (et surtout dans les innovations technologiques), et qui sont mises en œuvre pour accroître la compétitivité de Lyon sur le marché international des villes¹¹³³. Il s'agit là de politiques économiques libérales.

Le recours à ces dispositifs conventionnels et incitatifs s'accompagne ainsi d'une hiérarchisation accrue des types d'actions que peut mettre en œuvre la DAEI. La communauté urbaine de Lyon structure ses interventions économiques concrètes autour d'un objectif d'amélioration de l'image de Lyon en favorisant le développement de pôles d'excellences et de services orientés

¹¹³¹ Et non plus uniquement dans les missions que se fixe la DAEI (voir Chapitre II). Nous sommes donc face à une situation où dire c'est faire et faire c'est dire, cf. LE BART, "Sur l'intervention économique des communes", *op. cit.*, p.106.

¹¹³² Ces politiques d'image territoriale des collectivités locales sont anciennes et fréquentes. Au point que certains auteurs se demandent, dès la fin des années 1980 : « (...) à partir du moment où ces pratiques deviennent la norme en France comme dans les autres pays d'Europe on peut s'interroger sur la nature des gains. Toutes les métropoles essaient d'attirer des entreprises ; ce que l'une gagne est perdu par les autres. (...) ce qui conduit à se demander quelle peut être l'efficacité d'une action à partir du local », cf. KUKAWKA et LORRAIN, "Quinze municipalités et l'économie", *op. cit.*, p.301.

¹¹³³ Ces politiques s'inscrivent ainsi dans la directe continuité de l'émergence d'une action économique locale stratégique à la fin des années 1980 (cf. notamment BIAREZ et KUKAWKA,

vers les groupes sociaux locaux économiquement favorisés¹¹³⁴. Outre la construction de grands équipements, c'est, par exemple, une augmentation progressive des aides à la création d'entreprises innovantes. Par le biais d'incubateurs (tels que *Créalys*) et de pépinières (telles que *Novacités*¹¹³⁵), la communauté urbaine prend en charge certaines immobilisations financières nécessaires au lancement d'une entreprise et participe ainsi finalement à résoudre une partie du problème de la constitution de fonds propres¹¹³⁶. L'action économique de la communauté urbaine se veut certes aussi « *transversale* » (et non uniquement spécialisée). Ainsi sont mis en place l'Espace Numérique Entreprises (ENE)¹¹³⁷ et la Maison de l'Entrepreneuriat¹¹³⁸. Ces structures sont bien ouvertes aux chefs d'entreprise et aux créateurs d'entreprises de tous les secteurs d'activité. Elles sont néanmoins toutes deux localisées au sein de deux des technopoles lyonnaises (respectivement à Vaise et à Ecully), et le public de la Maison de l'Entrepreneuriat est avant tout issu des écoles qui l'entourent (telles que l'École Centrale ou l'EM Lyon).

"Les grandes villes et l'intervention économique : Saint-Étienne et la communauté urbaine de Lyon", *op. cit.*).

¹¹³⁴ Cette caractéristique fait tout particulièrement écho aux études des auteurs de l'école de la régulation et à leur description du modèle actuel de développement des grandes villes basé sur l'amélioration des services utilisés par les couches sociales favorisées (cf notamment David HARVEY, « Social justice, postmodernism and the city », *International journal of urban and regional research*, n°16, 1992). Cet auteur souligne notamment la construction et/ou le développement de grandes infrastructures telles que les aéroports ou les lignes de trains à grande vitesse.

¹¹³⁵ Les *Novacités* sont trois pépinières d'entreprise (dont la plus active est située dans le quartier de Gerland) lancées et pilotées par la CCIL dans les années 1980 (cf. GUÉRANGER et JOUVE, "De l'urbanisme à la maïeutique : permanence et recomposition des politiques urbaines à Lyon", dans). Conformément aux objectifs de 'Lyon, Métropole Innovante', il s'agit, là encore, de mettre en valeur un potentiel existant (Entretien avec l'enquêté n°60 : un contractuel de la politique 'Lyon, Métropole Innovante' chargé de mission « *site de Gerland* »).

¹¹³⁶ Comme l'ont montré Pierre KUKAWKA et Dominique LORRAIN, il s'agit là d'une manière de rendre publique une partie du coût que représente le lancement d'une entreprise, c'est-à-dire de prendre en charge une partie des risques des créateurs d'entreprise : « *On peut considérer que l'intervention croissante des collectivités locales dans le financement des actifs immobiliers d'entreprise témoigne de la recherche de nouvelles articulations entre les capitaux privés et les institutions publiques et par là-même de la quête de nouveaux modes de régulation globaux du rapport capital/travail dans les pays industrialisés. (...) Dans cette dernière solution le face à face patronat/salariat comme la dépendance à l'égard des banques sont ainsi atténués. Le financement des investissements peut se faire d'une manière socialement indolore par développement des budgets publics* », cf. KUKAWKA et LORRAIN, "Quinze municipalités et l'économie", *op. cit.*, p.302.

¹¹³⁷ Pôle de ressources permettant aux entreprises d'améliorer leur performance par les TIC, <http://www.ene.fr>.

¹¹³⁸ Structure d'aide au développement de projets de création d'entreprises.

Sur le terrain, les interventions de la communauté urbaine de Lyon dans le domaine du « *développement économique* » se caractérisent donc, depuis la fin des années 1990, à la fois par une action traditionnelle d'aménagement de l'environnement physique des entreprises, et par un travail de spécialisation des activités économiques locales autour de quelques secteurs spécifiques. Et ceci grâce à un aménagement de leur environnement immatériel qui passe notamment par la médiatisation de cette spécialisation et par la médiatisation des interactions entre « *acteurs économiques* » qui l'accompagnent. Nous observons finalement un long processus de libéralisation de plus en plus prégnant. Sur le terrain, il induit d'abord une continuité de l'action économique intercommunale. Celle-ci passe toujours en premier lieu par des actions d'aménagement qui intègrent les intérêts des entreprises traduits par des chefs d'entreprise véhiculant les contraintes des marchés dans lesquels ils cherchent à développer leurs activités. Ce processus entraîne également un développement des partenariats entre les instances patronales et la communauté urbaine. Ces institutions intègrent les besoins des entreprises locales qu'elles reformulent et hiérarchisent pour axer avant tout leurs actions sur un nombre réduit de secteurs d'activité innovants. Le domaine économique, tel qu'il est pris en charge par la communauté urbaine de Lyon, est finalement une très bonne illustration de la tendance à faire de la solidarité une « *annexe des politiques urbaines* »¹¹³⁹. La solidarité est même exclue des politiques économiques

¹¹³⁹ Cf. PINSON, "Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes", *op. cit.*, p.631. Une autre thèse menée sur les politiques économiques lyonnaises dans une perspective comparative souligne également l'absence totale de politique économique menée par la communauté urbaine visant l'intégration de populations cibles telles que les populations issues de l'immigration (*a contrario* de ce qui est observable à Manchester), cf. RANDLES, *Cities in evolutionary perspective : diversity, reflexivity, scale and the making of economic society in Manchester and Lyon*, *op. cit.*, pp.299 et suiv. Le projet d'agglomération lyonnaise pour la création et la reprise d'entreprises (PACEREL) ainsi que l'organisation d'un Forum Économique et Social (à l'automne 2006) font alors en partie exception. Le programme PACEREL, soutenu par l'État et par l'Europe, entend bien « *faciliter le développement d'un véritable avantage compétitif en matière de création et de reprise d'entreprise* » à Lyon mais porte également « *une attention particulière [...] aux femmes et aux personnes en insertion* » (*Rapport d'activité 2003*, DAEL, p.23). Également soutenu par l'Europe, le Forum Économique et Social entend : « *être positionné entre Davos et Porto Allegre* ». Il suscite néanmoins de vives réticences chez les partenaires désormais privilégiés de la communauté urbaine qui souhaitent avoir des renseignements précis sur cette manifestation (concernant notamment le mode de sélection des partenaires choisis) et craignent que ce forum conduise à

intercommunales¹¹⁴⁰. Dans ce contexte, il nous reste à définir quelle répartition des capacités d'action des partenaires mobilisés est engendrée par la mise en place de ces dispositifs conventionnels et incitatifs que sont 'Lyon, Métropole Innovante' et 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'.

des débordements des alter mondialistes et des syndicalistes et serve de tribune à des objectifs politiques (« *Compte rendu des délibérations de l'Assemblée Générale du 27 mars 2006* », Document de la CCIL, pp.17 et suivantes). Assez peu de communication est finalement faite autour de cet événement.

¹¹⁴⁰ À la fin de l'année 2005, au cours de négociations entre collectivités locales relatives au Schéma régional de développement économique, la communauté urbaine aurait d'ailleurs tout simplement refusé de prendre en charge deux volets de l'action publique locale, à savoir l'insertion professionnelle et l'aide à l'emploi, que ses élus et ses agents considèrent comme peu valorisants (Discussions avec l'enquête n°4 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, chargé de mission « *INTERACT* » de 2001 à 2004 et Entretien et discussion avec l'enquête n°53 : un agent de la CCIL).

Section II : Trop de « métropoles » tuent le « pouvoir métropolitain » ?

La capacité d'action de la communauté urbaine dans le domaine économique s'est historiquement construite en y associant étroitement des chefs d'entreprise et, surtout leurs représentants. Cette capacité d'action apparaît ainsi d'autant plus grande que cette institution soutient des instances patronales représentant des intérêts partiels. Ce soutien se traduit notamment par la multiplication des interactions entre ces instances et la communauté urbaine. Dans ce contexte, nous allons néanmoins montrer ici que la réforme de « *gouvernance économique métropolitaine* » entraîne une répartition complexe des capacités d'action entre les partenaires de ces dispositifs. Si la communauté urbaine de Lyon concentre notamment capacités financières et d'expertise, elle délègue la mise en œuvre de nombreuses action. En outre, le territoire de la « *métropole* » dont les élus et les agents communautaires tentent de favoriser le rayonnement international est défini de différentes manières par les acteurs locaux. Ainsi trop de « *métropoles* » fragilisent-elles l'emprise croissante de la communauté urbaine de Lyon sur les politiques économiques locales.

'Lyon, Métropole Innovante' et 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', en tant que dispositifs conventionnels et incitatifs, participent au développement et affichent des interactions entre acteurs locaux du « *développement économique* ». Néanmoins, la communauté urbaine cherche à être l'acteur central de ces interactions dans une « *logique de direction politique* »¹¹⁴¹. Non seulement les chefs d'entreprise ne sont pas porteurs de l'intérêt général, mais les besoins des entreprises tels qu'ils sont pris en compte dans 'Lyon, Métropole Innovante' et dans 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' peuvent servir l'intérêt de la communauté urbaine, ou encore les intérêts des membres de cette structure.

¹¹⁴¹ C'est-à-dire dans une logique intégrative et non uniquement agrégative (cf. PINSON, "Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes", *op. cit.*, pp. 641 et 643. Voir Chapitre II et Chapitre III.

Les deux citations suivantes, dans lesquelles les acteurs interrogés établissent un bilan face à 'Lyon, Métropole Innovante', montrent d'abord l'importance accordée au fait que la communauté urbaine soit reconnue comme un acteur central du « développement économique » local. La seconde de ces citations souligne également les difficultés liées au rôle d'animateur que ses élus et agents tentent pour cela de jouer :

« Lors de la première réunion [de 'Lyon, Métropole Innovante'], les personnes présentes étaient très surprises. Elles se demandaient pourquoi la communauté urbaine intervenait dans ce domaine. Aujourd'hui, toutes les personnes qui s'intéressent de près ou de loin au développement économique savent que la communauté urbaine intervient dans ce domaine et se tournent vers elle pour lui demander conseil ou lui demander d'intervenir. C'est certainement le principal résultat obtenu grâce à ['Lyon, Métropole Innovante']. Et il est fondamental ! »¹¹⁴².

« Un fonctionnement par conventions peut être fait si et seulement si le Grand Lyon reste animateur au quotidien. Alors que là, ça a fonctionné par délégation (on a filé du fric au PUL... le PUL étant le PUL...). On peut dire qu'on fonctionne par conventions mais le rôle d'animateur, de go-between, d'impulseur, l'acteur qui réunit les gens, qui fout du poil à gratter dans les tuyaux devrait être maintenu en permanence malgré les conventions »¹¹⁴³.

Ainsi ces deux citations incitent-elles à observer ce qu'est concrètement une instance publique « animatrice » ou, plus précisément, comment sont gérées les conventions de 'Lyon, Métropole Innovante' et de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'¹¹⁴⁴. Cela nous amène à analyser les conséquences de la réforme de la « gouvernance économique métropolitaine » en termes de capacités d'action des partenaires de 'Lyon, Métropole Innovante' et de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'.

Une lecture focalisée sur les ressources financières des partenaires de ces dispositifs, suggère que la communauté urbaine est toute puissante. Deux

¹¹⁴² Entretien avec l'enquêté n°19 : un élu membre de l'UDF, vice-président de la communauté urbaine de Lyon de 1977 à 2001 notamment en charge de la stratégie d'agglomération.

¹¹⁴³ Entretien avec l'enquêté n°21 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, directeur adjoint depuis 2004. Jusqu'en 2004, les relations délicates entre la communauté urbaine et le PUL ont été soulignées de manière récurrentes au cours de nos entretiens. À partir de 2004, cette institution est malgré tout progressivement intégrée à 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et au Conseil de Développement. Le PUL devient donc un partenaire important de la communauté urbaine, aux côtés de la CCIL, de la Chambre de Métiers, du Medef Rhône et de la CGPME, à une période de réforme du financement des universités axée sur l'accroissement de la part des financements privés de ces dernières structures publiques.

¹¹⁴⁴ C'est-à-dire comment évolue, au cours de la mise en œuvre des dispositifs que nous étudions, ce type de « contrats de politique publique » qui combine : un accord négocié des objectifs d'action, un engagement sur un calendrier de mise en œuvre et des contributions

dynamiques viennent toutefois contrer cette toute-puissance. Tout d'abord, si la communauté urbaine concentre progressivement les capacités d'action en termes financiers ainsi qu'en termes d'expertise et si elle exclut ses partenaires de certaines de ses politiques, sa montée en puissance est également fondée sur des délégations nombreuses, notamment *via* les conventions. Les politiques économiques intercommunales échappent dès lors en partie à une communauté urbaine qui court finalement le risque de ne remplir qu'un rôle de vecteur de ressources financières ou de pourvoyeur de fonds. En outre, la communauté urbaine se présente comme l'institution de la « métropolisation » de l'action publique grâce à une définition de ses territoires d'intervention centrée sur les partenariats qu'elle établit avec certains acteurs locaux. La définition du territoire de cette « métropole » demeure toutefois aussi centrale que problématique. L'emprise que la communauté urbaine acquiert sur les politiques économiques locales est limitée par la coexistence de nombreuses définitions de cette « métropole ». En effet, si la communauté urbaine se structure de manière à ce que ses agents soient toujours plus présents sur les différents territoires sur lesquels ils interviennent, sa montée en puissance demeure, là encore, fragilisée par des tentatives de contournement de cette institution par ses partenaires.

1/ Les faux-semblants des capacités d'intervention des acteurs locaux dans le domaine économique

L'importance accordée par les élus et les agents communautaires au financement de la communauté urbaine par une TPU désormais directement perçue par la structure intercommunale accroît le poids des revendications des chefs d'entreprise en faveur d'une réduction de la pression fiscale¹¹⁴⁵. Sur le

conjointes des parties prenantes à la réalisation des objectifs (cf. GAUDIN, *Gouverner par contrat. L'action publique en question, op. cit.*, notamment p. 28).

¹¹⁴⁵ Pour rappel, la TPU représente le tiers des recettes de la communauté urbaine (voir Chapitre II). L'avantage attendu de la concentration des ressources publiques sur quelques secteurs d'activité est d'ailleurs, conformément aux attentes formulées par les chefs d'entreprise interrogés dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', une rationalisation des dépenses

papier, la communauté urbaine dispose néanmoins d'une très large capacité d'action notamment liée à l'importance de ses ressources financières. Malgré tout, les politiques économiques intercommunales, loin d'un modèle d'économie dirigée, entraînent une délégation de nombreuses actions aux représentants des chefs d'entreprise locaux qui vient renforcer un gouvernement privé de cette action publique.

a / Les capacités d'investissement financier : une structure intercommunale toute puissante ?

Le budget global de la communauté urbaine de Lyon est en constante augmentation. Il passe de 1 008,98 millions d'euros en 2001 à 1 567,03 millions d'euros en 2007. La part des dépenses de fonctionnement diminue de 55% à 42%, celle des dépenses d'investissement augmente de 28% à 31% et celle des mouvements financiers augmente de 17% à 27%. L'encours global de dette est alors estimé à 1 000 millions d'euros¹¹⁴⁶. Mais outre la TPU (35%), les recettes de la communauté urbaine proviennent des dotations versées par l'État (25%), de ressources diverses (redevances, taxe d'enlèvement des ordures ménagères et péages : 24%) et de l'emprunt (16%)¹¹⁴⁷. Les structures intercommunales sont, enfin, les grandes oubliées des dernières réformes de décentralisation

publiques. L'évolution de la pression fiscale liée aux prélèvements de la structure intercommunale qui pèse sur les entreprises locales est néanmoins difficile à établir puisque la mise en place de la TPU est encore en cours (et entraîne ainsi à la fois une augmentation de la TP sur certaines communes et une réduction de cette dernière sur d'autres). Néanmoins, pour l'instant, aucune « *taxe exceptionnelle* » additionnelle, pourtant autorisée par la loi de juillet 1999, n'a été prélevée par la communauté urbaine. Cette part de la pression fiscale des entreprises semble donc demeurer stable à l'échelle de l'agglomération (la TPU est à 20,01%, ce qui équivaut à la moyenne de la part communautaire des TP des communes membres de la structure intercommunale en 2002), « *Taxe professionnelle unique* », Communauté urbaine de Lyon, Document non-daté et « *Évolution du taux global de taxe professionnelle 2002-2008 par commune* », Communauté urbaine de Lyon, Document non-daté).

¹¹⁴⁶ « *Entretien avec [...] le directeur des Finances au Grand Lyon* », Interview réalisée par Geoffroy Bing et Brigitte Yvray-Danguis (DPSA), octobre 2005, p.2 (site 'Millénaire 3' : <http://www.millenaire3.com>).

¹¹⁴⁷ Moyenne établie à partir des budgets de la communauté urbaine de Lyon de 2001 et 2007. « *Budget 2001* » et « *Budget 2007* », Communauté urbaine de Lyon. Si l'objectif d'une structure telle que la communauté urbaine est d'accroître sa capacité d'autofinancement, la part des ressources issues de la dotation générale de fonctionnement reste importante (la DGF a d'ailleurs été augmentée pour compenser la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, « *Entretien avec [...] le directeur des Finances au Grand Lyon* », Interview réalisée

(notamment de la loi de décentralisation du 13 août 2004¹¹⁴⁸). Malgré tout, les ressources financières que la communauté urbaine peut mobiliser dans le cadre de ses politiques économiques demeurent très importantes. Certes, en 2007, le budget de la région Rhône-Alpes est de 2 221 millions d'euros dont 170 millions sont consacrés au « *développement économique* »¹¹⁴⁹. Mais la Région procède avant tout, dans ce domaine, par le biais d'aides directes aux entreprises. Une large partie de ce budget est ainsi consacrée à la reconduction des subventions, comme aime le rappeler le directeur de la DAEI :

« Ben, bien sûr, [si on compare uniquement le budget de la DAEI au budget de la région] c'est ridicule ! [...] Ce qu'il faut c'est qu'effectivement... La question que vous devez vous poser c'est : 'Comment sont consommées les lignes budgétaires de la région ? Sur quels objets ?'. Et effectivement, aujourd'hui, on a des politiques régionales qui sont sectorielles ou des politiques de guichet [...] : système d'appui à la création d'entreprises, etc., etc. [...] La question, effectivement, elle n'est pas tellement de comparer les 10 par rapport aux 100. Elle est de comparer... Il y a deux notions qui me paraissent importantes, c'est : où sont mes marges de manœuvre ? Parce que si j'ai 100 et que je ne peux bouger que sur 1 sur 100, c'est comme si j'avais 1 parce que les 99 autres sont déjà pré-affectés... Ben oui ! Si, de toute façon, j'ai mes appels d'offre x, y et z, j'ai ma politique de soutien à l'agriculture de montagne, j'ai ma politique de soutien au fromage fermier d'Ardèche... Toc, toc, toc, toc... Tout ça c'est parti... À la fin, il me reste quoi pour impulser de l'innovation, de la nouvelle politique ? »¹¹⁵⁰.

En ce qui concerne les communes, celles qui ont gardé un service de « *développement économique* » malgré la loi de 1992, ne consacrent qu'une petite partie de leur budget déjà inférieur à celui de la communauté urbaine à ce domaine d'action. La commune de Lyon, par exemple, consacre, en 2007, 2% de

par Geoffroy Bing et Brigitte Yvray-Danguis (DPSA), octobre 2005, p.3 (site 'Millénaire 3' : <http://www.millenaire3.com>).

¹¹⁴⁸ LUSSON Patrick, directeur de la DPSA de la communauté urbaine de Lyon, « *Monographie de l'agglomération lyonnaise* », Entretiens Jacques Cartier, Colloque international La gouvernance métropolitaine, pp.5/6 et « *Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales* », *Journal Officiel*, n°190, 17 août 2004.

¹¹⁴⁹ « *Budget 2007* », Région Rhône-Alpes, pp.1 et 2.

¹¹⁵⁰ Entretien avec l'enquêté n°8 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, directeur de service depuis 1998. De nombreux acteurs appartenant à différentes institutions locales sont revenus sur ce point en entretien. Nous ne disposons pas, néanmoins, de description suffisamment précise du budget économique de la région pour vérifier cette assertion (Entretien avec l'enquêté n°7 : un agent de la DRIRE, directeur du service recherche et technologies (DRRT), Entretien avec l'enquêté n°17 : un agent de la Région Rhône-Alpes, directeur du département technologie et innovation depuis le milieu des années 1990, Entretien avec l'enquêté n°47 : le directeur adjoint du Medef Rhône-Alpes, Entretien et discussion avec l'enquêté n°53 : un agent de la CCIL).

ses dépenses globales qui s'élèvent à 638,3 millions d'euros à l'action économique¹¹⁵¹.

La programmation pluriannuelle des investissements de la communauté urbaine entre 2002 et 2007, place plus précisément le poste « *développement économique et emploi* » en troisième position avec 169 millions d'euros. Ce poste demeure néanmoins nettement en retrait du premier, à savoir le poste « *déplacements urbains* » (473 millions d'euros)¹¹⁵². Ce « *budget de l'action économique* » de la communauté urbaine est très difficile à appréhender. Il comporte déjà en son sein une section « *action économique* » dont le montant est inférieur au budget de la DAEI. Il mélange ensuite action économique, action foncière et grands équipements. Il ne distingue pas les dépenses de fonctionnement des dépenses d'investissement (ni ne précise, *a fortiori*, s'il s'agit d'investissements annuels ou pluriannuels). Il ne distingue pas non plus la part du financement de certaines actions par les partenaires de la communauté urbaine ainsi que par la Ville de Lyon, la Région, l'État ou encore l'Europe. Ce budget semble ainsi devoir illustrer la force de frappe économique de la communauté urbaine sans pour autant permettre de la mesurer.

« *Budget de l'action économique :*

- <i>action économique (subventions, délibérations...)</i>	10 ME
- <i>création d'entreprises et entrepreneuriat</i>	1 200 KE
- <i>pôles d'excellence</i>	3 800 KE
- <i>développement local</i>	1 300 KE
- <i>immobilier d'entreprises (investissements zones d'activités)</i>	26 000 KE
- <i>Grands équipements</i>	
<i>aéroport Lyon-Saint-Exupéry</i>	140 ME
<i>salle 3000 [Cité Internationale]</i>	137 ME
<i>Eurexpo (hall 6)</i>	10 ME » ¹¹⁵³

Si le budget de la DAEI est en constante augmentation depuis la création de ce service en 1993 et atteint 13 millions d'euros en 2003¹¹⁵⁴, il demeure malgré tout nettement inférieur à ceux des services d'aménagement urbain, de voirie ou

¹¹⁵¹ « *Budget 2007* », Ville de Lyon, pp. 1 et 2.

¹¹⁵² « *Budget 2003* », Communauté urbaine de Lyon, p.3.

¹¹⁵³ « *L'action économique du Grand Lyon* », Document de la communauté urbaine (DGDEI), juin 2005, p.45.

¹¹⁵⁴ « *Rapport d'activité 2003* », Document de la communauté urbaine (DGDEI), p.37.

encore de propreté¹¹⁵⁵. Ainsi le directeur de la DAEI affirme-t-il, en entretien, que l'importance d'un service au sein d'une structure intercommunale ne se mesure pas à son budget en grande partie construit :

*« Si on reste en termes de budget, proportionnellement à d'autres services, le budget de la DAEI... [Silence] Enfin, déjà au sein de la DGDEI, combien pèse la DAEI ? [Silence]... Et qu'est-ce que ça veut dire ?
- [Rire] Je pense que... Je vais vous répondre... C'est pas une bonne question !
- Je m'en doutais... [Rire]
- [Silence] Si j'étais politicard, je vous répondrais que toute l'action de la communauté urbaine est dédiée au développement éco' ! [...] À la limite, on peut dire que tout [...] est fait avec un prisme développement éco'. Après, quand on redescend d'un niveau par rapport à ce type de présentation, on a des grandes politiques d'investissements que l'on peut sans difficulté cibler plus particulièrement pour l'éco', c'est : les zones d'activité, c'est Eurexpo, c'est Salle 3000, c'est Saint-Ex'... Donc là... Et je ne sais pas ce que je fais de Confluence et je ne sais pas ce que je fais de Carré de Soie ! Vous connaissez bien ces affaires, hein ? [...] Donc, bon, c'est limite, hein. Mais je pourrais à la limite dire... Je peux les revendiquer dans ma besace développement éco'... Bon, après, c'est de l'arbitrage politique. [...] Et puis j'ai [...] l'action plus immédiate en direction du tissu économique, qui sont les politiques de filières : le numérique, le bio, la mode, l'environnement, l'entrepreneuriat, etc. [...] Alors [...], ce premier niveau, [...] ça me fait environ 12 millions d'euros. [...] Alors, bien sûr, si on ne prend en compte que le budget de la DAEI, ce service ne pèse pas lourd à l'intérieur de la communauté urbaine, mais quand les directeurs des services de la propreté ou de la voirie sont fiers d'afficher les budgets de leurs services, qui comprennent toute la main d'œuvre et toutes les infrastructures, je les laisse volontiers dire car ça ne veut précisément rien dire ! [Rire] »¹¹⁵⁶.*

Le budget de la DAEI demeure surtout, quoi qu'il en soit, beaucoup plus important que ceux que les partenaires de la communauté urbaine dédient au domaine économique. L'importance des ressources de la communauté urbaine apparaît ainsi encore plus nettement en étudiant les budgets de chaque politique lancée, voire la partition des budgets de chaque action menée (c'est-à-dire le poids relatif de chacun de ses financeurs).

En ce qui concerne le 'Pack', le budget investi par la communauté urbaine dans cette politique se limite au salaire de l'organisateur de ce groupe.

¹¹⁵⁵ De nombreux acteurs ont souligné ce point en entretiens sans pour autant nous fournir de données précises (Discussions avec l'enquêté n°4 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, chargé de mission « INTERACT » de 2001 à 2004, Entretien avec l'enquêté n°57 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI responsable du « pôle innovation », Entretien avec l'enquêté n°58 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI responsable du « pôle grands-comptes » ou encore Entretien avec l'enquêté n°62 » : un agent de la communauté urbaine chargé de mission « coordination territoriale »).

¹¹⁵⁶ Entretien avec l'enquêté n°8 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, directeur de service depuis 1998.

Les membres du 'Pack' financent eux-mêmes, par leurs cotisations, le fonctionnement du 'Pack'¹¹⁵⁷. L'idée est, plus généralement, de mobiliser des fonds privés importants de manière à disposer d'une capacité d'action supérieure à celle des institutions publiques pour lancer des projets de « développement » de la « métropole » :

« [...] Vous avez des individus qui ont des personnalités, qui sont prêts à un moment donné à jouer une carte qui leur paraît à enjeu. [...] Lorsque ces gens-là pèsent sur quelque chose, ne serait-ce que pendant deux heures, ça a plus d'effet que lorsque des dizaines de gusses, qui ont des titres de présidents de je ne sais pas quoi, essaient de peser désespérément et que tout le monde s'en fout. Ça a beaucoup plus d'effet. [...] Parce qu'ils sont utiles. Parce qu'ils ont un vrai réseau de pouvoir. Et que leur pouvoir est vrai, et non pas administratif. Parce qu'ils ont un pouvoir financier direct et indirect : ils ont des moyens propres et ils connaissent de nombreux clients potentiels qui peuvent intéresser leurs interlocuteurs. [...] Les institutions, le Grand Lyon, enfin, de manière générale la CCI... On dit que ce sont les acteurs du développement économique. Oui, enfin, ils agissent là où ils peuvent, quand ils peuvent, s'ils le peuvent. Quand un X, [PDG de l'entreprise A], passe un coup de fil à un de ses grands payants en disant : 'Vous me mettez à disposition, à telle date, le Palais des Congrès de Lyon !', ça marche. Quand le Grand Lyon, le maire de Lyon, dit : 'Je veux à ma disposition le Palais des Congrès !', le Palais des Congrès répond : 'Mais Monsieur, c'est déjà loué !' »¹¹⁵⁸.

Des comparaisons fréquentes avec le « modèle américain »¹¹⁵⁹, amènent toutefois l'organisateur du 'Pack' à reconnaître :

« [...] en cas de négociations, [les chefs d'entreprise américains] mettent chacun un million de dollars sur la table. Bon, nous [aujourd'hui] on met un euro selon notre bonne volonté [Rire]. Mais c'est pas mal, parce que le moment venu, si j'ai besoin de 100 millions, je les aurai ! »¹¹⁶⁰.

¹¹⁵⁷ Un appel à cotisation accompagne chaque envoi de courrier électronique annonçant une réunion du 'Pack' ou d'Émergences. Le montant de ces cotisations qui peuvent être réglées par une personne physique ou morale est laissé libre. Nous n'avons jamais eu accès au montant global des sommes perçues par l'association Émergences, ni à la liste des donateurs. En ce qui concerne le 'Lyon', nous ne disposons d'aucune information concernant le budget de cette politique.

¹¹⁵⁸ « Entretien avec l'enquêté n°27 » : un journaliste économique local, intervenant lors des week-end de l'association Émergences régulièrement invité aux réunions du 'Pack'.

¹¹⁵⁹ Voir Chapitre III.

¹¹⁶⁰ Entretiens et discussions avec l'enquêté n°10 : avec l'organisateur du 'Pack' de 2001 à 2005, agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA de 2001 à 2004. Cet extrait d'entretien souligne en creux que le « modèle américain » cité en référence est loin d'être suivi à la lettre. Le 'Pack' se distingue plus particulièrement des fondations états-uniennes parfois explicitement mentionnées par ses membres, notamment du fait de cette faiblesse de ses ressources financières. Il se distingue aussi, là encore, du 'Comité Grand Lille', qui existe depuis une dizaine d'années, dispose aujourd'hui de bâtiments et de moyens financiers importants (dont nous ne connaissons néanmoins pas le montant mais qui ont d'ores et déjà été mobilisés, notamment pour les candidatures de Lille pour les jeux olympiques et pour être capitale européenne de la culture).

'Lyon, Métropole Innovante' représente un budget de 6 millions d'euros entre 1999 et 2004. Ce budget est ensuite maintenu à 7 518 106 euros à partir de 2004¹¹⁶¹. Cette enveloppe globale annuelle intègre l'animation de réseaux et la communication (cf. *Supra*), mais aussi les acquisitions foncières ainsi que les aménagements réalisés (voirie et signalisation). Chaque partenaire de cette politique est en outre sollicité et participe financièrement aux actions menées. En intégrant ces contributions ainsi que celles de la Région et de l'État, le coût global de cette politique atteint 23 074 562 euros à partir de 2004¹¹⁶². Les institutions de l'enseignement supérieur et de la recherche participent néanmoins alors beaucoup plus que les instances patronales à cet effort financier, parce qu'elles sont beaucoup plus nombreuses à être associées à cette démarche mais aussi parce qu'elles disposent d'une capacité d'investissement supérieure, comme le soulignent les deux exemples suivants :

*« Le budget de l'action [‘animation des réseaux internationaux’] est estimé à 4,65 MF sur 3 ans. La participation du Grand Lyon est de 1,5 MF sur 3 ans, les 3,15 MF restant étant financés par les établissements [à savoir le CNRS, l'INSERM, l'ANVAR, la CCI, l'École Centrale de Lyon, l'ENS, l'INSA, les Universités de Lyon I, Lyon II et Lyon III, etc.] »*¹¹⁶³.

« Financement [de l'action ‘revues scientifiques et événementiels’] :

<i>Coût global</i>	<i>61 719 euros</i>
<i>Grand Lyon</i>	<i>34 000 euros</i>
<i>PUL</i>	<i>27 719 euros »</i> ¹¹⁶⁴ .

Le budget de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' illustre également, voire le plus nettement, la suprématie financière de la communauté urbaine, notamment par rapport aux instances patronales. Ce plan d'action recouvre la plupart des actions mises en œuvre par la DAEI. Le budget de cette politique

¹¹⁶¹ En intégrant cette fois la participation de la commune de Lyon à celle de la communauté urbaine. « *Grand Lyon. Pour une Métropole Technopolitaine* », Plan d'actions technopole : compte rendu d'activité 1999/2000, p.8 et « *Lyon, Métropole Innovante, Programme d'actions 2004* », Document de la communauté urbaine, 17 mai 2004, p.101.

¹¹⁶² « *Lyon, Métropole Innovante, Programme d'actions 2004* », Document de la communauté urbaine, 17 mai 2004, p.101.

¹¹⁶³ « *Grand Lyon. Pour une Métropole Technopolitaine* », Plan d'actions technopole : compte rendu d'activité 1999/2000, p.13.

¹¹⁶⁴ « *Lyon, Métropole Innovante, Programme d'actions 2004* », Document de la communauté urbaine, 17 mai 2004, p.13.

est de 40 millions d'euros depuis 2001¹¹⁶⁵. Cette enveloppe globale annuelle intègre les contributions des partenaires de la communauté urbaine, ainsi que celles de la Région et de l'État. Le financement de chacune des actions est en effet censé être réparti entre les différents partenaires même si, de fait, la communauté urbaine est le seul partenaire officiel de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' à avoir une réelle capacité d'investissement, comme le souligne la description suivante :

« [Le budget de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'] est financé principalement par le Grand Lyon (27 millions d'euros) et se répartit comme suit en 2003 : 11 millions d'euros de fonctionnement et 16 millions d'euros d'investissement. Il est également financé, dans le cadre de contrats quinquennaux, par la région Rhône-Alpes (environ 6 millions d'euros par an) et par l'État français (environ 2 millions d'euros par an). Les quatre autres [à savoir la CCIL, la Chambre de Métiers, le Medef Rhône et la CGPME] apportant le complément de financement, soit environ 5 millions d'euros »¹¹⁶⁶.

La capacité de financement de la communauté urbaine demeure donc bien nettement supérieure à celles de la CCIL, de la Chambre de Métiers, du Medef Rhône et de la CGPME. La CCIL, qui est la chambre consulaire la plus puissante en termes financier, dispose d'un budget d'environ 160 millions d'euros pour remplir l'intégralité de ses missions¹¹⁶⁷. S'il s'agit là du partenaire de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' le plus investi financièrement, sa participation aux actions de cette politique reste un complément au financement avant tout assuré par la communauté urbaine de Lyon, comme l'illustre la répartition du financement du « portail économique de l'agglomération lyonnaise » :

¹¹⁶⁵ C'est-à-dire depuis le lancement de la phase de mise en œuvre de cette politique.

¹¹⁶⁶ LABORDE-TASTET Laurent, « La métropole lyonnaise face à la mondialisation : enjeux et démarche stratégique », Rapport pour la DPSA, *op. cit.*, p.28.

¹¹⁶⁷ Ce budget est nettement supérieur à ceux des CCI de Saint-Étienne et de Grenoble, la CCIL regroupant plus de 50 000 entreprises adhérentes lui reversant l'IATP. Cet impôt additionnel à la taxe professionnelle est versé aux CCI (qui en reversent néanmoins une partie aux Chambres Régionales de Commerce et d'Industrie, à l'Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie et, enfin, à l'État « au titre de France Telecom ») en contrepartie des missions de service public rendues (telles que la gestion des aéroports ou encore l'offre de formations professionnelles, « Loi n°2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) », *Journal Officiel*, n°179, 3 août 2005). La CCIL a fixé le niveau de l'IATP à 1,16%, ce qui lui permet de bénéficier d'une ressource fiscale annuelle, après déduction des différents prélèvements, d'environ 27 millions d'euros. La CCIL finance le reste de ses dépenses grâce aux ressources qu'elle tire de l'exploitation de certaines infrastructures telles que l'aéroport Lyon-Saint-Exupéry ou Eurexpo, ainsi que de l'emprunt (sa dette dépasse les 150 millions d'euros) ou de la vente d'actions, « Comptes rendus des délibérations des Assemblées Générales des 27 mars, 15 mai, 19 juin et 13 novembre 2006 », Documents de la CCIL, respectivement pp.25/26, p.9, p.11 et pp.10 et suivantes.

« Budget [de l'action 'portail économique de l'agglomération lyonnaise'] :
Investissement 2004-2007 : 1,5 millions d'euros
Cofinancement Grand Lyon, communauté urbaine (72%), Région Rhône-Alpes (23%) et
CCI de Lyon (5%) »¹¹⁶⁸.

En ce qui concerne, enfin, le Medef Rhône et la CGPME, ces instances avant tout représentatives sont structurellement limitées puisque leur fonctionnement est assuré uniquement grâce aux cotisations de leurs membres. Ces instances patronales participent avant tout à 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' en mettant à disposition une partie de leur personnel. Ces représentants patronaux consacrent alors une partie variable et difficile à estimer de leur temps de travail aux pilotages des actions dont ils ont la responsabilité. De nombreux acteurs locaux reconnaissent ainsi que la contribution financière de ces instances aux actions économiques collectives est symbolique même si leur participation demeure considérée comme fondamentale. Ainsi les membres de la CCIL qualifient-ils la participation du Medef Rhône au financement de l'Aderly dans les termes suivants :

« [La] convention [entre la CCIL et l'Aderly] s'inscrit dans le cadre du renouvellement de toutes les conventions entre l'Agence et ses 4 fondateurs. Pour information, le Grand Lyon a [...] renouvelé sa confiance à l'Aderly pour une période de 3 ans en votant une contribution annuelle de 1 518 000 euros. De la même manière le Département délibèrera [...] sur une subvention triennale de 1 090 000 euros [...]. Le MEDEF Lyon Rhône pour sa part, dont la contribution financière est plus symbolique, reste un pilier au sein de la gouvernance Aderly qui ambitionne de placer Lyon dans le 'Top 15' Européen [...] »¹¹⁶⁹.

Bien que ne représentant pas la plus importante politique économique de la communauté urbaine en termes strictement financier, la genèse de 'Lyon, Métropole Innovante' illustre finalement déjà cette toute puissance (ou, au moins, cette suprématie) financière de la communauté urbaine. Au début des années 1980, l'agglomération lyonnaise dispose d'universités, de centres de recherche et d'écoles d'ingénieurs renommés. La recherche privée est également développée, notamment dans le domaine pharmaceutique. Certains industriels disposent d'ores et déjà de structures leur permettant d'intégrer des travaux

¹¹⁶⁸ « Document stratégique de référence. Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise », Document de la communauté urbaine, novembre 2005, p.32.

¹¹⁶⁹ « Compte rendu des délibérations de l'Assemblée Générale du 27 mars 2006 », Document de la CCIL, pp.27-28.

scientifiques à leurs stratégies de développement. Sur le campus de La Doua situé à Villeurbanne, l'Institut National des Sciences Appliquées (INSA), par exemple, a sa propre filiale de valorisation de la recherche : *Insavalor*. Cependant, le lien entre industrie et recherche ne fait l'objet d'aucune politique publique à l'échelle de l'agglomération¹¹⁷⁰. Au milieu des années 1980, un premier plan technopole est lancé sur l'initiative de la CCIL. La spécificité économique de cette démarche est alors de s'appuyer sur le potentiel industriel et scientifique déjà implanté dans différents quartiers, plutôt que de créer une technopole en bordure d'agglomération¹¹⁷¹. Mais cette politique intégralement financée par la CCIL ne dispose que d'un budget très faible (1 million de francs par an¹¹⁷²). Elle est progressivement dominée par une logique aménagiste et, dès lors, directement confrontée à la faiblesse des ressources financières que la CCIL peut lui consacrer. C'est alors qu'influencés par une thèse de science économique concluant précisément sur le manque de synergie entre forces universitaires et industrielles lyonnaises¹¹⁷³, un élu et un agent communautaire proposent un projet de « *métropole technopolitaine* » à Raymond Barre. Ils reprennent pour cela la politique de la CCIL. En 1997, quand 'Lyon, Métropole Innovante' est ainsi lancée¹¹⁷⁴, la DAEI existe et dispose déjà de ressources financières mobilisables beaucoup plus importantes que la CCIL. C'est l'argument financier qui plaide en faveur de la récupération, par la communauté urbaine, d'une politique à l'origine lancée et portée par la CCIL¹¹⁷⁵.

¹¹⁷⁰ Cf. JOUVE, "La transformation du gouvernement urbain de Lyon à travers les politiques en faveur de la métropolisation", *op. cit.*

¹¹⁷¹ *Ibid.*

¹¹⁷² « *Évaluation du Plan Technopole. Rapport final. Reverdy Associés* », Document de la communauté urbaine (DGDEI), 25 juillet 2002, Entretiens avec l'enquêté n°9 : un agent de la CCIL, directeur du service économique, Entretiens avec l'enquêté n°21 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, directeur adjoint depuis 2004 et Entretien avec l'enquêté n°44 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, chargé de mission « *plan technopole* » de 1997 à 2000.

¹¹⁷³ Voir Chapitre II.

¹¹⁷⁴ Pour rappel, 'Lyon, Métropole Innovante' est alors appelé 'Plan Technopole'. La communauté urbaine garde donc même, dans un premier temps, le nom de la politique de la CCIL.

¹¹⁷⁵ Même si cette politique fait directement écho aux discussions des élus communautaires sur la base d'une étude de la RUL de la fin des années 1970 (cf. *Supra*).

b / La délégation des actions de 'Lyon, Métropole Innovante' et de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'

Malgré des ressources financières très importantes, la capacité d'action économique de la communauté urbaine demeure limitée. Les coopérations entre acteurs locaux animées par cette institution concernent d'abord des actions qui doivent s'intégrer dans les plans et schémas de développement de l'agglomération lyonnaise. Pour la programmation pluriannuelle du « *développement économique* » local, l'État et la Région mènent directement les négociations au sein desquelles la communauté urbaine de Lyon n'est qu'un acteur parmi d'autres¹¹⁷⁶. Surtout, les conventions que la communauté urbaine signe dans le cadre de 'Lyon, Métropole Innovante' et de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' relèvent ensuite bien davantage de la délégation de compétence que de la simple sous-traitance.

Les conventions que signe la communauté urbaine comportent toutes une clause de résiliation. Pourtant, depuis la mise en place de 'Lyon, Métropole Innovante' et de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', aucune de ces conventions n'a jamais été rompue. En outre, ces conventions sont reconduites de manière quasi-automatique lorsqu'elles arrivent à échéance. Même un partenaire de 'Lyon, Métropole Innovante' tel que le PUL, pourtant fréquemment critiqué en interne à la structure intercommunale pour son manque d'investissement, voit ses subventions reconduites, voire augmentées¹¹⁷⁷. Certaines actions de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' entraînent en outre la création de nouvelles institutions telles que l'ENE. Il s'agit de structures financées par des institutions publiques mais pilotées par quelques chefs d'entreprise ou représentants des chefs d'entreprise locaux. L'action « ENE » de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' est ainsi pilotée par le directeur général du Medef Rhône. La

¹¹⁷⁶ Telles que les négociations autour du Contrat d'Agglomération (volet du Contrat de plan État-Région) depuis 1999, ou du Schéma Régional de Développement Économique depuis 2005.

¹¹⁷⁷ Notamment : Entretien avec l'enquête n°44 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, chargé de mission « *plan technopole* » de 1997 à 2000 et Entretien avec l'enquête n°61 : un contractuel de la politique 'Lyon, Métropole Innovante' chargé de mission « *réseaux de recherche* ». « *Grand Lyon. Pour une Métropole Technopolitaine* », Plan d'actions

présidence de cette association est par ailleurs confiée au président du Medef Rhône. La communauté urbaine est enfin absente de son conseil d'administration¹¹⁷⁸. Les agents de la DAEI ont donc une capacité d'action très large en matière de mise en œuvre de l'action économique visant à améliorer l'aménagement physique des zones d'activités de l'agglomération. En revanche, en matière de structuration et d'animation des réseaux d'« *acteurs économiques* » des secteurs d'activité de l'économie lyonnaise ainsi qu'en matière d'accompagnement des projets de création d'entreprises¹¹⁷⁹, ce sont avant tout les représentants des chefs d'entreprise locaux qui mettent en œuvre les politiques économiques intercommunales.

Il y a ainsi, paradoxalement, à la fois légitimation de l'existence de la communauté urbaine et limitation du champ de ses interventions directes. Les dispositifs étudiés conduisent avant tout la communauté urbaine à soutenir un capitalisme local globalement assez peu enclin à intégrer des processus de co-construction de l'action publique. La communauté urbaine devient un financeur très important mais sans avoir pour autant le contrôle de toutes les actions qu'elle lance. Les politiques économiques intercommunales se privatisent cette fois au sens où la participation des chefs d'entreprise, ou plutôt celle de leurs représentants, s'opère grâce à la délégation aux instances patronales de leur mise en œuvre. Les représentants des milieux économiques locaux ont la responsabilité de certains domaines d'action économique dans lesquels ils peuvent intervenir grâce à des financements publics notamment intercommunaux sans être contraints de négocier quotidiennement avec la

technopole : compte rendu d'activité 1999/2000 et « *Lyon, Métropole Innovante* », Programme d'actions 2004, document daté du 17 mai 2004.

¹¹⁷⁸ Le président du conseil d'administration est mandataire de la CGPME du Rhône, les deux membres du bureau sont mandataires de la Chambre de Métiers du Rhône et du Medef Rhône et les cinq administrateurs sont mandataires de la CGPME, du Medef Rhône, de la Chambre de Métiers et de la CCIL (<http://www.ene.fr>).

¹¹⁷⁹ C'est alors plus particulièrement l'exemple de *Novacités*. Ces pépinières d'entreprises ont des ressources alimentées par les institutions publiques mais sont gérées par des membres des instances patronales, notamment issus de la CCIL.

communauté urbaine¹¹⁸⁰. Le partenariat public/privé se limite ainsi à la phase de formulation des actions des politiques économiques, même si certains acteurs soulignent que les milieux économiques disposent par la suite d'une marge de manœuvre limitée :

« Quand on a mis en place l'Espace Numérique Entreprise à Vaise, c'est une action de développement éco' qui est née ici, qui a grossi ici et donc on a pensé que la mettre dans le panier de Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise, c'était une façon de lui ouvrir du champ, de lui donner de la crédibilité, de la labelliser. Le fait qu'elle soit présidée aujourd'hui par [Monsieur X], le patron du Medef, c'est pas sans conséquences pour nous, ça. Donc on peut dire que le Medef participe à la mise en œuvre de la politique de développement économique de l'agglomération ».

- Dans les faits, quand il y a délégation, il y a une réelle liberté ?

- Oui... Enfin à la fois oui et à la fois non. À la fois oui, parce que l'ENE est un outil maintenant qui est sur un marché, donc ce n'est pas tout et n'importe quoi et c'est facile à caréner. À la fois non, parce que, encore aujourd'hui, l'ENE, c'est beaucoup d'argent public donc il ne viendrait pas à l'idée du Président de l'ENE d'aller imaginer des opérations et des actions sans que les collectivités locales qui financent une très très grande partie de cette affaire ne soient d'accord ! ».

Si le directeur du service économique aime ainsi suggérer que la communauté urbaine contrôle les actions qu'elle délègue, un exemple plus ancien que l'ENE permet au contraire de souligner toutes les difficultés liées à l'orientation des actions menées par ce type de structure pilotée au quotidien par les représentants des chefs d'entreprise locaux. C'est l'exemple de l'Aderly, sur lequel revient précisément un agent de la communauté urbaine dans la citation suivante :

« L'Aderly... Hum, comment dire... C'est un problème récurrent pour cette maison, même si ça ne se dit pas trop ouvertement évidemment ! [Rire] Enfin, l'Aderly a été créée avant que la communauté urbaine ne prenne la compétence économique, donc avant la DAEL, etc. Mais depuis la fin des années 90, c'est un problème récurrent ! La communauté urbaine ne peut pas trop reconnaître qu'elle a perdu le contrôle de cette institution, voire qu'elle ne l'a jamais eu [Rire]. Ça reviendrait à remettre en cause ses capacités de gestion et puis les gens qui travaillent à l'Aderly pourraient se sentir agressés. Mais en réalité, c'est là tout le problème de ce type de structures. Certes, il y a négociation des objectifs tous les trois ans au moment du renouvellement des subventions, mais tout le monde sait que ce renouvellement est automatique et les objectifs sont alors définis de manière tellement générale qu'il est impossible, après, d'évaluer s'ils ont été atteints ou non. Alors, après, tout ça, ça devient très politique... Puisque les conventions... (qui sont quand même censées être des contrats que

¹¹⁸⁰ Les ressources de l'ENE sont plus précisément notamment fournies par la région Rhône-Alpes (36%), par la communauté urbaine de Lyon (23%) et par la CCIL (15%). La région accepte donc d'être le premier financeur d'une action dite partenariale réunissant les partenaires officiels de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' dont elle ne fait pas partie. Néanmoins, la structure ainsi financée est, au quotidien, exclusivement pilotée par les instances patronales locales.

chaque partie doit respecter)... n'ont en fait qu'un rôle symbolique... et un rôle financier quand même (puisque sans vote de convention, il n'y a pas de subvention [Rire]). La gestion d'une structure comme l'Aderly se fait par des détours, en prenant le temps... Dernièrement, c'est sûr que la communauté urbaine a essayé de récupérer un certain nombre de ses missions. C'est encore le moyen le plus sûr de contrôler ce qui se passe, n'est-ce pas ? [Rire] Mais rien n'est vraiment clair... Tout change à la fois doucement et sans orientation : ça va une fois dans le sens de la communauté urbaine, une fois dans le sens de l'Aderly... »¹¹⁸¹.

L'emprise croissante de la communauté urbaine sur les politiques économiques locales entraîne effectivement une mise à l'écart de l'Aderly et de la CCIL de certaines décisions concernant ce domaine d'action. En ce qui concerne l'Aderly, cette structure est contrainte à une position de retrait. Certaines des actions de 'Lyon, Métropole Innovante' et de 'Grand Lyon, l'esprit d'entreprise' qui concernent la promotion du territoire et l'accueil de nouvelles entreprises, relèvent en effet directement du cœur du champ des compétences qui sont confiées à l'Aderly au moment de sa création¹¹⁸². La CCIL, quant à elle, se voit notamment écartée du domaine foncier¹¹⁸³, comme l'évoque le directeur du service économique de la CCIL dans l'extrait d'entretien suivant :

« Je vais tout le temps à la communauté urbaine pour toute une série de réunions. Mais je n'y vais plus pour les mêmes choses qu'avant. Sur le foncier, par exemple, je ne suis plus du tout consulté ! Alors, certes, les acteurs économiques sont invités à prendre part au SDE, au Conseil de Développement, etc. Mais pour certains dossiers importants, on ne les consulte plus. Je l'ai dit plusieurs fois, mais... C'est comme ça ! Ils nous invitent à certaines réunions, à beaucoup de réunions, mais pas à toutes ! »¹¹⁸⁴.

Or, si l'outil foncier est moins mis en avant par les élus et les agents communautaires dans leurs définitions du contenu de l'action économique intercommunale, ce dernier demeure important lors de la mise en œuvre de

¹¹⁸¹ Discussion avec un agent de la communauté urbaine dont nous préférons maintenir l'anonymat.

¹¹⁸² Cf. BIARNEIX, *L'Agence de Développement Économique pour la Région Lyonnaise, un instrument d'action publique au cœur d'un réseau*, Mémoire .

¹¹⁸³ Cf. en ce qui concerne le cas de la CCIL et de l'Aderly : *Ibid.*, JOUVE, "Chambre de commerce et d'industrie et développement local : le cas de Lyon", *op. cit.*, LINOSSIER, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques, acteurs, territoires*, *op. cit.*, pp.409 et suivantes et François PERRETON, *Analyse d'une action économique stratégique d'une collectivité locale: le plan technopole de la DAEI*, Mémoire de maîtrise d'aménagement, Lyon, Université Lumière Lyon II / Institut d'Urbanisme de Lyon, septembre 2004, pp.91 et 93. L'émergence des communautés urbaines a également entraîné une mise à l'écart des CCI à Marseille et, dans une moindre mesure néanmoins, à Nantes (cf. PINSON, "Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes", *op. cit.*, p.633).

¹¹⁸⁴ Entretien avec l'enquêté n°9 : un agent de la CCIL, directeur du service économique.

cette dernière. Les actions de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' sont réparties en fonction des compétences de chacun des partenaires¹¹⁸⁵. En acceptant de se voir reconnaître une expertise tirée de leur expérience de direction d'entreprises¹¹⁸⁶, les chefs d'entreprise et leurs représentants renoncent néanmoins à certaines missions. Ils renoncent notamment à la production de données concernant l'économie locale qui sont pourtant utilisées pour définir la stratégie économique de la communauté urbaine sur le long terme (stratégie dans laquelle la maîtrise du foncier joue un rôle central)¹¹⁸⁷.

Il y a finalement, paradoxalement, à la fois centralisation et dépossession. La communauté urbaine concentre les capacités de financement et de production de données chiffrées concernant l'économie locale, mais elle délègue aussi une grande partie de la mise en œuvre de ses interventions économiques à l'ensemble des instances patronales¹¹⁸⁸. Malgré une association étroite des instances patronales qui leur accorde d'importantes marges de manœuvre au cours de la mise en œuvre de 'Lyon, Métropole Innovante' et de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', des tensions apparaissent entre partenaires de ces actions économiques. Par exemple entre la communauté urbaine, d'une part, et la CCIL et l'Aderly, d'autre part¹¹⁸⁹. La pierre d'achoppement centrale qui suscite ces tensions récurrentes est la définition de la « métropole » et donc la détermination

¹¹⁸⁵ « Document stratégique de référence. Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise », Document de la communauté urbaine, novembre 2005.

¹¹⁸⁶ Voir Partie I.

¹¹⁸⁷ Jusqu'en 1997, voire jusqu'en 1998, l'Aderly produit de très nombreux bilans concernant l'économie locale. À partir des années 2000, c'est l'OPALE qui réalise l'intégralité de ces bilans. Ce changement apparaît notamment clairement en comparant les données utilisées dans le premier chapitre de ce travail pour présenter les principales caractéristiques de l'économie lyonnaise et celles utilisées dans une autre thèse soutenue en 2000 (cf. RANGLES, *Cities in evolutionary perspective : diversity, reflexivity, scale and the making of economic society in Manchester and Lyon, op. cit.*). Sally RANGLES note d'ailleurs dans ce dernier travail que, dès la fin des années 1990, « le pouvoir est bien davantage concentré à Lyon qu'à Manchester » (pp.119/120).

¹¹⁸⁸ Au sein de ces instances, la CCIL et l'Aderly voient donc leur rôle historiquement central revu à la baisse quand la Chambre de Métiers, le Medef et la CGPME voient le leur revu à la hausse.

¹¹⁸⁹ Entretien avec l'enquêté n°51 : un agent de la CCIL et Entretien et discussion avec l'enquêté n°53 : un agent de la CCIL et Entretien avec l'enquêté n°55 : un ancien agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI responsable de 'Lyon, Métropole Innovante', désormais chargé de mission de l'Aderly. Cf. BIARNEIX, *L'Agence de Développement Économique pour la Région Lyonnaise, un instrument d'action publique au cœur d'un réseau, op. cit.*

de l'institution publique (ou des institutions publiques) de référence pour l'action économique à mettre en œuvre à cette échelle.

2/ La pierre d'achoppement : définir la « métropole »

Le terme « métropole » renvoie à un espace géographique aux délimitations mouvantes sur lequel aucune institution n'est parvenue à établir clairement son emprise. La « métropole » comme territoire d'intervention des structures intercommunales demeure néanmoins valorisée dans les discours de nombreux acteurs locaux qui la présentent comme un outil d'adaptation des échelles d'action publique à la croissance urbaine et à la concentration des activités économiques¹¹⁹⁰. À en croire ainsi les porteurs de la réforme de la « gouvernance économique métropolitaine » à Lyon, l'échelle de la « métropole » (comme niveau de « gouvernance ») serait la réponse aux maux de l'agglomération : elle permettrait de réunir des acteurs aux intérêts multiples et parfois contradictoires par-delà toute concurrence¹¹⁹¹. La communauté urbaine de Lyon est, à ce titre, présentée par ses élus et ses agents comme un « lieu » neutre pouvant précisément permettre de développer une « gouvernance métropolitaine » lorsqu'ils lancent 'Lyon, Métropole Innovante' et 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'. C'est au nom de son rôle d'animation que ses partenaires reconnaissent la communauté urbaine comme un acteur du « développement économique », comme le souligne le président de la CCIL dans la citation suivante :

« Le Schéma de Développement Économique, c'est le Grand Lyon et le monde économique. Il exprime avant tout cette volonté de coopération qui doit exister de toute façon. C'est la communauté urbaine qui anime cette coopération car elle est à l'interface des différents acteurs et puis c'est cette institution de l'agglomération qui a lancé ce schéma économique ! »¹¹⁹².

Mais à quel territoire et donc à quelle(s) institution(s) renvoie ce terme « métropole » ? Si l'on observe 'Lyon, Métropole Innovante' et 'Grand Lyon,

¹¹⁹⁰ Cf. NÉGRIER, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale, op. cit.*

¹¹⁹¹ Voir Partie I.

¹¹⁹² Entretien avec l'enquêté n°63 : le président de la CCIL de 2000 à 2005.

l'Esprit d'Entreprise', leurs actions concernent des territoires à la fois plus grands (l'aéroport Lyon Saint-Exupéry est en dehors de la communauté urbaine) et plus petits (les sites technopolitains ne concernent que certains quartiers des communes centrales de la communauté urbaine) que le territoire juridique de la communauté urbaine. Pour reprendre les termes du directeur de la DAEL, ces politiques « jouent sur plusieurs territoires » :

« [...] Bien sûr, vous le savez, il y a une complexité du territoire. Non seulement une superposition des territoires, mais un jeu des territoires. Donc, il y a évidemment le territoire institutionnel de la communauté urbaine et puis il se croise avec le territoire de rayonnement du Grand Lyon, il se croise avec le territoire des bassins d'emplois, avec le territoire des volontés d'expansion sur les territoires partenaires, il se croise avec les territoires des Grandes Villes de France. Donc, [...] on a bien entendu une lecture des territoires qui est tout autre que le seul territoire du Grand Lyon. Et pour l'infraterritorial, par définition, on fait du marketing et donc on ne va pas promouvoir le territoire, on promeut le parc techno' de Saint-Priest ou de Gerland, la Doua, etc. On a toute une palette, à notre disposition, de territoires divers et variés sur lesquels on joue »¹¹⁹³.

Historiquement, la définition du territoire de cette « métropole » se caractérise d'abord par un grand flou, puis par une tentative de définition mouvante fondée sur les partenariats existants entre la communauté urbaine et les « acteurs économiques ». Cette définition demeure quoiqu'il en soit le fruit de négociations âpres et jamais achevées. Des définitions différentes, voire concurrentes, de la « métropole » subsistent en effet. Certaines d'entre elles incitent alors à la mise en place de partenariats avec d'autres institutions locales que la communauté urbaine de Lyon.

a / Une communauté urbaine « métropolitaine » grâce aux acteurs qu'elle rassemble

Nous avons vu que le terme « métropole » est notamment employé à la fin des années 1960 dans le cadre de la politique des « métropoles d'équilibre » lancée par la DATAR, qui doit permettre à d'autres villes françaises que Paris d'intégrer une compétition européenne entre grandes villes en attirant des entreprises et leurs capitaux¹¹⁹⁴. L'organisation d'études de l'aire métropolitaine (OREAM) alors créée à Lyon considère néanmoins rapidement que la mise en

¹¹⁹³ Entretien avec l'enquêté n°8 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, directeur de service depuis 1998.

place d'une communauté urbaine regroupant une cinquantaine de communes à partir de 1969, est insuffisante pour atteindre cet objectif¹¹⁹⁵. En 1974, est ainsi créée la RUL regroupant des représentants de collectivités locales du Rhône, de l'Ain, de l'Isère puis de la Loire¹¹⁹⁶. L'instance pourtant purement consultative qu'est la RUL, est successivement instrumentalisée par différents acteurs en vue d'accroître leur emprise sur cette échelle de gouvernement (notamment par des agents de la DATAR et du corps des Ponts et Chaussées, puis par le maire de Lyon et président de la communauté urbaine Michel Noir¹¹⁹⁷). Ces tentatives d'instrumentalisation rendent le fonctionnement de la RUL très chaotique¹¹⁹⁸. L'espace géographique qualifié par le terme « métropole » demeure donc flou, surtout quant à l'instance ou les instances politiques de référence censées mener les interventions publiques « métropolitaines ».

Dans ce contexte, l'« optimum territorial »¹¹⁹⁹ que les acteurs attribuent à la communauté urbaine est en constante redéfinition. Dès les années 1970 coexistent en effet plusieurs territoires d'action intercommunaux. Au territoire juridique des 55 communes membres, s'ajoutent progressivement : non seulement le territoire prospectif de la RUL, mais aussi les territoires économiques définis par les entreprises et leurs représentants à l'écoute desquels la communauté urbaine se présente, les territoires experts dessinés par l'INSEE sur la base des déplacements quotidiens des habitants notamment, ou encore les territoires des réseaux de villes (reliant notamment Saint-Étienne, Grenoble et Lyon) à partir des années 1980¹²⁰⁰. Au début des années 1990,

¹¹⁹⁴ Voir Chapitre I.

¹¹⁹⁵ Entretiens avec l'enquêté n°24 : un ancien chargé de mission « Schéma de Développement Économique » aujourd'hui en charge des politiques de « développement économique » et d'« aménagement » au sein de l'agence d'urbanisme de Lyon et Entretiens avec l'enquêté n°9 : un agent de la CCIL, directeur du service économique. Cf. BEN MABROUK, *Le pouvoir d'agglomération en France : Logiques d'émergence et modes de fonctionnement du gouvernement métropolitain (1964-2001)*, op. cit.

¹¹⁹⁶ Voir Chapitre I.

¹¹⁹⁷ Cf. BEN MABROUK, "L'ambition métropolitaine lyonnaise. De l'ancien projet d'agglomération de l'État aux conceptions managériales du développement local", op. cit. et BARDET et JOUVE, "Entreprise politique et territoire à Lyon", op. cit.

¹¹⁹⁸ Cf. *Idem*.

¹¹⁹⁹ Cf. Christian LEFÈVRE, "Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux", *Politiques et management public*, vol.16, n°1, 1998, pp.35-59.

¹²⁰⁰ En ce qui concerne les réseaux de villes dont Lyon est membre, cf. RANGLES, *Cities in evolutionary perspective : diversity, reflexivity, scale and the making of economic society in Manchester*

Michel Noir modifie enfin le nom que la structure intercommunale s'attribue. La COURLY devient le « *Grand Lyon* ». Cette décision de *marketing* institutionnel finit d'accentuer le flou quant au territoire potentiellement concerné par les interventions de la communauté urbaine et, plus généralement, quant aux limites de la « *métropolisation* »¹²⁰¹.

C'est en 1994 qu'est abordé institutionnellement ce problème de la définition du territoire d'intervention de la communauté urbaine, grâce à la notion de « *territoire pertinent* » alors explicitement opposée à celles de territoire juridique¹²⁰². Mais la définition de ce « *territoire pertinent* » de la communauté urbaine continue à varier. Au sein même de la communauté urbaine, différentes définitions sont mobilisées, malgré des efforts d'objectivation croissante de l'agglomération *via* une mise en cartes et en statistiques¹²⁰³. Certaines définitions sont mouvantes (comme celle de l'aire urbaine qui se rapproche de plus en plus du territoire de la RUL, cf. *Infra*), et font ressortir le caractère juridique et institutionnel du territoire d'une « *agglomération* » définie par les 55 communes membres de la communauté urbaine. Le territoire d'action intercommunal reste ainsi flou :

*« C'est pour ça que moi, quand je communique, c'est vrai que je le fais beaucoup sur Lyon, même si c'est Grand. La notion de territoire, elle tombe, moi je ne suis pas limité à mes 55 communes. Quand je vais discuter avec un investisseur sur les bios ou je ne sais quoi, Grand Lyon, il s'en fout ! À la limite, on lui vend même Rhône-Alpes, quoi ! on lui vend un territoire sans vraiment de frontière géographique, les 55 communes il s'en fout. C'est ça marketer le territoire. »*¹²⁰⁴

and Lyon, op. cit., pp. 271 et 317 et LABORDE-TASTET Laurent, « *La métropole lyonnaise face à la mondialisation : enjeux et démarche stratégique* », *op. cit.*, p.9.

¹²⁰¹ Voir Chapitre I.

¹²⁰² Voir la chronologie des « *Mutations des systèmes de gouvernance* » présentée sur le site Millénaire 3 (<http://www.millenaire3.com>, document présenté dans le volume d'annexes de ce travail).

¹²⁰³ Notamment par l'OPALE. La « *métropole* » est alors avant tout définie selon des critères économiques.

¹²⁰⁴ « Entretiens avec l'enquêté n°2 » : avec un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, chargé de mission « Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise » depuis 2004. une série de travaux réalisés par des urbanistes souligne, à ce titre, les difficultés récurrentes rencontrées par les collectivités locales du fait des écarts fréquents et importants entre territoires institutionnels et territoires de l'urbanisation (cf. notamment BONNEVILLE, *Lyon, Métropole régionale ou euro-cité ?*, *op. cit.* et LINOSSIER, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques, acteurs, territoires*, *op. cit.*).

Avec 'Lyon, Métropole Innovante' et 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', l'idée est finalement de ne pas imposer de territoire pré-construit (qu'ils s'agisse de celui de la communauté urbaine, de celui de la RUL ou encore de ceux des réseaux de villes), de manière à laisser la logique du marché des secteurs d'activité économique locaux déterminer les territoires des interventions de cette politique :

« [Le vice-président développement économique de la communauté urbaine] : Si nous interrogeons, aujourd'hui, les industriels présents autour de cette table, et si ces grands responsables interrogeaient à leur tour d'autres industriels, nous aurions plusieurs réponses à la question : 'quelle perception avez-vous de la notion de territoire ?'. Certains diraient qu'un territoire est 'un ensemble de ressources qui se trouvent sur un espace géographique, en termes d'infrastructures, en termes de bassins d'emploi, de formation, de culture, d'habitat...'. D'autres industriels pourraient dire, un 'territoire est un lieu où les entreprises tirent avantage d'une forte concentration d'hommes qualifiés, d'une forte concentration d'infrastructures, d'une forte concentration d'activités'. A contrario, lorsqu'une telle concentration fait défaut, les désavantages l'emportent, ce qui se traduit par 'on quitte ce territoire'. Enfin, à midi, nous avons parlé des entreprises citoyennes. Si nous interrogeons ces dernières, [...] si nous demandons, par exemple, aux gens de Rhône-Poulenc quelle est leur perception du territoire, ils pourraient nous répondre : 'un territoire, c'est la contrepartie de la flexibilité que l'entreprise doit avoir, cette flexibilité se traduisant par des départs, par des déconcentrations, par des modifications de structure : et la contrepartie, c'est que nous sommes liés à un territoire pour des raisons industrielles, industrielles, culturelles. Nous voulons chercher avec d'autres partenaires, dont les partenaires publics, mais aussi d'autres encore qui peuvent être des PME, les possibilités de développer de nouvelles activités pour que ce territoire qui était hier le nôtre, bénéficie d'une fort développement économique'. Nous avons donc des perceptions totalement différentes, j'en ai donné trois, mais il peut y en avoir bien d'autres... Cela mérite une réflexion et je ne voudrais pas que nous nous cantonnions, en termes de territoire, à une vision simpliste : est-ce la communauté urbaine ? est-ce la RUL, est-ce la zone d'influence rhon-alpine ? Est-ce le réseau des villes ? Je crois que la notion de territoire doit, pour le moment, demeurer en suspens, non pas pour mettre ce problème définitivement entre parenthèses, mais pour laisser avancer la réflexion au niveau des filières, comme au niveau transversal des fonctions, et ne pas 'touiller', 'bidouiller'... Cette notion de territoire viendra toute seule, à mon avis »¹²⁰⁵.

C'est finalement l'affichage de relations étroites avec les « acteurs économiques » locaux (c'est-à-dire avant tout avec les instances patronales locales), qui est progressivement retenu comme facteur permettant de légitimer les actions de la communauté urbaine et leur échelle territoriale variable et mouvante¹²⁰⁶. Le « territoire pertinent » de l'intervention économique intercommunale devient celui sur lequel une coopération entre acteurs publics et privés se construit.

¹²⁰⁵ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : Schéma de Développement Économique, « Compte rendu de la réunion du SDE du 3 novembre 1997 », pp.26/27 et p.46.

¹²⁰⁶ ACU 1650 W 003, carton intitulé : « Contacts avec les entreprises 1994 ».

« Le périmètre du Grand Lyon a été défini à la fin des années soixante, au moment de la création de la communauté urbaine. Ce territoire correspond aujourd'hui à 15% de celui du département du Rhône, mais à 15% de sa population. L'aire urbaine de Lyon, qui correspond à la réalité tangible de la métropole, est aujourd'hui beaucoup plus étendue, et s'étend même sur quatre départements. Si la communauté urbaine a eu à l'évidence une influence importante sur le développement global de l'agglomération, le décalage entre le périmètre de cette institution et l'aire fonctionnelle lyonnaise apparaît de plus en plus clairement. L'aire urbaine de Lyon correspond au périmètre de vie, au bassin d'emploi autour de la métropole. La définition retenue est celle de l'INSEE : l'aire urbaine se compose des communes ou unités urbaines dont 40% ou plus des actifs résidents vont travailler dans l'aire urbaine. Face au problème de fragmentation territoriale, Lyon cherche à s'adapter à une réalité en mouvement, en particulier à travers de nouvelles formes d'organisation basées sur le partenariat »¹²⁰⁷.

Il y a dès lors juxtaposition des territoires sur lesquels est mise en place l'action publique intercommunale et des territoires sur lesquels la communauté urbaine parvient à identifier des « acteurs économiques » et à en faire ses partenaires. Les territoires de l'action économique intercommunale sont directement liés à des configurations d'acteurs mouvantes dont la constitution est considérée comme le fruit des jeux du marché économique.

La « métropole » apparaît comme un construit qui fixe des rapports de force entre groupes sociaux locaux, notamment du fait de la sélection des partenaires de la communauté urbaine¹²⁰⁸. Le travail de définition puis la discussion de la « pertinence » de ces territoires semblent devoir faire oublier, à de nombreux acteurs locaux, la sélection des groupes d'acteurs invités à prendre part à l'action publique locale que les références à ces territoires permettent d'opérer¹²⁰⁹. En outre, la « métropole » est ainsi pensée, avant tout, comme un territoire économique défini par le marché. Cela incite certains acteurs locaux, notamment des chefs d'entreprise et leurs représentants, à l'appréhender comme un territoire qui nécessiterait un système de régulation publique dépassant à terme largement le cadre de la communauté urbaine de

¹²⁰⁷ LABORDE-TASTET Laurent, « La métropole lyonnaise face à la mondialisation : enjeux et démarche stratégique », *op. cit.*, p.7.

¹²⁰⁸ Voir Chapitre III.

¹²⁰⁹ Cette sélection conditionne pourtant, directement et largement, non seulement la forme et le contenu des politiques mises en œuvre sur ces territoires, mais aussi le fonctionnement de la démocratie représentative locale.

Lyon. La communauté urbaine ne serait dès lors qu'une institution « métropolitaine » de transition.

b / Une communauté urbaine qui risque d'être contournée ?

Les définitions nombreuses et concurrentes du territoire « métropolitain » engendrent parfois des tensions entre acteurs locaux, comme lors du passage nominal du 'Schéma de Développement Économique' à 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'. Ce changement est imposé par les élus et les agents de la communauté urbaine car leurs partenaires le perçoivent comme un révélateur de volontés hégémoniques intercommunales récurrentes¹²¹⁰ :

« [...] Dans le nom : 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'... Nos détracteurs nous ont dit : 'Mais non, ce n'est pas le Grand Lyon, ce n'est pas la communauté urbaine ! C'est Lyon. C'est l'agglomération lyonnaise !' »¹²¹¹.

Dans ce contexte, la communauté urbaine risque d'être contournée par la Région et par ses communes membres qui ont gardé un service économique mais aussi, voire surtout, par les chefs d'entreprise et par leurs représentants¹²¹².

En 2004, la DATAR lance un « appel à projet pour une coopération métropolitaine » axé sur la thématique du « rayonnement européen des métropoles françaises ». La présentation des origines de cet appel à projet rappelle de manière surprenante des thématiques anciennes¹²¹³, comme le reconnaissent ses rédacteurs :

« Dans le cadre de ses travaux de prospective, la DATAR a mis en évidence 2 constats majeurs : * la faiblesse relative des grands villes françaises à l'échelle européenne (hors Paris), dans les domaines économiques et de la recherche ; * l'importance de ces grandes villes pour le développement économique du territoire [...]. Ces constats, qui ne constituent pas une réelle nouveauté, se cumulent avec d'autres analyses et, en particulier : * la faiblesse de

¹²¹⁰ Entretien avec l'enquêté n°22 : un chargé de mission du président de l'agence d'urbanisme de Lyon à la fin des années 1990 et Entretien avec l'enquêté n°63 : le président de la CCIL de 2000 à 2005.

¹²¹¹ Entretiens avec l'enquêté n°2 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, chargé de mission « Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise » depuis 2004.

¹²¹² Sur la dénomination et la délimitation des espaces comme enjeu de luttes de pouvoir, cf. Pierre BOURDIEU, "La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°36/37, 1981, pp.3-24.

¹²¹³ Voir chapitre I.

*l'organisation administrative et politique territoriale qui est en décalage croissant avec les espaces de vie des français ; * la faiblesse, voire l'absence de coopération entre les mondes économique, de la recherche et les institutions locales ; * le développement en Europe et dans le monde de nouveaux modes de gouvernance d'échelle métropolitaine »¹²¹⁴.*

Or c'est la RUL qui porte la réponse de Lyon à cet appel à projet. Cette institution, dont la réponse est retenue, obtient 72 000 euros de financement. Si cette échelle correspond pour de nombreux acteurs locaux à l'échelle institutionnelle idéale de la « métropole » (cf. *Supra*), dans les faits, la communauté urbaine continue pour l'heure de monopoliser l'essentiel des capacités d'action. En effet, les autres institutions publiques membres de cette association craignent toujours l'emprise potentielle que pourrait acquérir la communauté urbaine sur cette structure. À l'inverse, les élus et les agents de la communauté urbaine (notamment son président), craignent de ne pouvoir contrôler la RUL. Celle-ci demeure donc pour l'instant une institution « métropolitaine » dont l'importance croissante est sans cesse annoncée, sans jamais prendre forme concrètement, comme l'illustre l'apposition des deux citations suivantes :

« Nous devons demain tisser des complémentarités, inventer des synergies. Car l'une de nos forces communes est précisément cette densité des grandes villes au sein de la région Rhône-Alpes. Il faut aussi faire tomber les barrières institutionnelles ou partisans qui bloquaient notre marche en avant. C'est pourquoi par exemple la Région Urbaine de Lyon sera désormais co-présidée par le président de la communauté urbaine de Lyon et par la présidente de la région »¹²¹⁵.

« La RUL, Gérard Collomb en parle beaucoup mais il ne fait rien pour qu'elle fonctionne vraiment. Dans son esprit, cette institution semble menacer la communauté urbaine. Il lui semble plus simple d'affirmer que la communauté urbaine est l'institution de la métropole lyonnaise et de gouverner seul que de reconnaître que la RUL est l'institution de la métropole lyonnaise et de devoir gouverner de manière collégiale »¹²¹⁶.

Par ailleurs, les coopérations entre collectivités ayant hérité d'une compétence dans le domaine économique sont délicates à mettre en place et à pérenniser. La Région accepte les interventions de la communauté urbaine tant que celles-ci respectent les limites des domaines d'intervention de chaque

¹²¹⁴ « Pour un rayonnement européen des métropoles françaises. Appel à projet pour une coopération métropolitaine », DATAR, septembre 2005, notamment p.2.

¹²¹⁵ « Plan de mandat 2001-2007 », Document de la communauté urbaine de Lyon (cabinet du président), p.6.

¹²¹⁶ Discussion avec un agent de la communauté urbaine dont nous préférons maintenir l'anonymat.

institution locale et ne perturbent pas la mise en œuvre des politiques économiques régionales¹²¹⁷. Les élus et les agents régionaux se comportent ainsi, comme les y invite d'ailleurs le cadre légal de la décentralisation, en tant que membres de la première collectivité officiellement en charge du « *développement économique* » local¹²¹⁸. Cette attitude est source de tensions avec des élus et des agents de la communauté urbaine qui revendiquent, quant à eux, d'intervenir au cœur des enjeux économiques locaux, comme l'explique le directeur de la DAEI dans la citation suivante :

« Bon, ils ont évolué quand même, par exemple avec le contrat d'agglo' où on est arrivés à faire rentrer une autre façon de voir les choses plus sur des logiques de projets de développement. [...] Ce qui me paraît extrêmement important dans la complémentarité des politiques, c'est le foncier et l'immobilier : si vous voulez en masse financière réelle et sérieuse, les vraies masses financières elles sont ici maintenant dans le foncier et l'immobilier puisque c'est ce qui coûte cher ! Mais bon, c'est sûr que la région ne nous suit jamais sur ces programmes. [...] Donc il faut vraiment qu'on redéfinisse le deal entre le territoire local et le territoire régional. C'est un enjeu que je trouve très intéressant et très important mais qui n'est effectivement pas du tout pris en compte par les lois de décentralisation, les Raffarin 2, là. Et qui n'est pas dans la tête de beaucoup de gens... »¹²¹⁹.

Entre communes de la communauté urbaine des tensions pèsent également sur les définitions du territoire de la « métropole ». Certaines communes périphériques craignent que la mise en place de politiques dépassant le territoire des 55 communes membres ne soit un moyen pour la structure intercommunale de s'agrandir¹²²⁰. Elles préfèrent dès lors plaider en faveur de la RUL (et donc de son fonctionnement consultatif) :

« [Un dirigeant de France Telecom] : J'habite de l'autre côté. Les mêmes inquiétudes règnent aussi à cause des compétences territoriales. Les gens dans l'au-delà du Grand Lyon, juste le proche, la première couronne, sont tous braqués avec les mitraillettes en disant 'on ne veut en aucun cas, rentrer dans le Grand Lyon', parce qu'ils vont perdre leurs compétences en matière de plan d'occupation des sols. Il s'agit d'un des sous-produits du débat qui nous

¹²¹⁷ Voir Chapitre II.

¹²¹⁸ « Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales », Journal Officiel, n°190, 17 août 2004.

¹²¹⁹ Entretien avec l'enquêté n°8 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, directeur de service depuis 1998.

¹²²⁰ C'est, par exemple, le cas des communes situées à proximité de l'aéroport Lyon Saint-Exupéry. Entretien avec l'enquêté n°64 : un consultant auprès des collectivités locales du Cabinet Équation responsable de l'enquête auprès des maires dont les résultats conduisent à la mise en place des « Conférences des maires » et Entretien avec l'enquêté n°66 : le directeur de la mission « Carré de soie » de la communauté urbaine (l'aménagement du Carré de soie, situé en grande partie à Vaulx-en-Velin, comporte un volet transport important avec la question du raccordement de la ligne TGV desservant l'aéroport Lyon Saint-Exupéry au réseau du métro lyonnais).

occupe, ils sont braqués contre ça. C'est peut-être un des postulats à faire ressortir si on veut que ça se passe mieux, les velléités d'expansionnisme du Grand Lyon doivent s'arrêter à son périmètre et changer de style en termes de promotion ou d'attraction. Ce qui me plaît dans l'approche Région Urbaine de Lyon, c'est qu'apparemment on resterait avec un périmètre réduit à la communauté urbaine de Lyon telle qu'elle existe. La Région Urbaine de Lyon c'est autre chose, elle ne se confond pas avec le pouvoir du Grand Lyon, mais elle gère un peu ce pôle d'intérêt afin qu'on raisonne plus en bassin d'emplois qu'en territoires d'attractivités. Je ne sais pas si vous avez vu que les cartes thermiques –les cartes thermiques montrent le rayonnement de chaleur que produit une ville– font apparaître un territoire qui correspond à peu près au bassin d'emploi primaire, c'est-à-dire d'où viennent les gens pour travailler à Lyon. On voit que cette progression thermique a gagné une bonne dizaine de kilomètres en 20 ans. Ça correspond à peu près au périmètre de la région urbaine de Lyon, tel qu'on le dit dans les pensées »¹²²¹.

En interne, certaines communes craignent de ne pouvoir se faire entendre au sein de la structure communautaire. Quelques communes importantes refusent quant à elles d'être totalement dépossédées de leurs compétences économiques. C'est notamment le cas de Villeurbanne, qui s'oppose régulièrement aux interventions économiques de la communauté urbaine sur son territoire¹²²². Les décisions de la DAEI concernant le « développement économique » intègrent ce problème de gestion des équilibres précaires, institutionnels ainsi que partisans¹²²³. Les logiques de marchandage prédominent alors. Le choix de la situation géographique des sept sites technopolitains de 'Lyon, Métropole Innovante', par exemple, implique que chaque municipalité importante, voisine et concurrente de la ville-centre obtient la mise en place d'une zone spécialisée dans l'innovation technologique (notamment Bron avec Porte des Alpes et Villeurbanne avec La Doua). Ces marchandages rappellent qu'une structure intercommunale n'existe pas en elle-même, que la forme qu'elle prend et le

¹²²¹ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique*, « Compte rendu de la réunion du 13 novembre 1997 », p.49.

¹²²² L'exemple de la requalification de la zone de Grandclément, souligne notamment les délicates tentatives de partenariat de la communauté urbaine avec des élus et des agents de Villeurbanne qui souhaitent rester les premiers interlocuteurs des entreprises sur le terrain (cf. ROUSSET, *Le développement économique selon le Grand Lyon : bilan d'une politique 'transversale'*, Mémoire, *op. cit.*, pp.64 et suivantes).

¹²²³ Pour reprendre l'exemple de Villeurbanne, l'opposition institutionnelle de la deuxième commune de l'agglomération en terme de population qui s'est en outre historiquement construite par opposition à la commune de Lyon (voir Partie I), se couple à une opposition partisane. Charles Hernu (PS) puis Gilbert Chabroux (PS) et Jean-Paul Bret (PS), tous trois successivement maires de Villeurbanne, s'opposent ainsi, jusqu'à l'arrivée de Gérard Collomb à la tête de la communauté urbaine, à la mise en place d'une technopole pilotée par les instances patronales sur le campus de la DOUA (Entretien avec l'enquêté n°65 : le président de

contenu de ses politiques sont fonction des relations entre les communes qui la composent et de leurs évolutions. 'Lyon, Métropole Innovante' est ainsi le fruit de compromis fragiles¹²²⁴ dont les fondements dépassent largement les questions de « *développement économique* » :

*« Certaines actions ont été acceptées pour des raisons de lobbying. Un minimum de résultats était donc attendu. Certains sites ont été choisis pour des raisons purement politiques. Ils n'ont donc pas les dimensions nécessaires. Mais il fallait assurer le soutien politique du plan technopole »*¹²²⁵.

L'emprise que la communauté urbaine acquiert sur le domaine économique est fragilisée par ces concurrences institutionnelles et partisans entre communes membres¹²²⁶. Pour tenter de contrecarrer cette fragilité, neuf « *conférences des maires* » ont été mises en place dans une logique d'intégration¹²²⁷.

Les entreprises s'organisent aussi à d'autres échelles et peuvent à tout moment faire jouer la concurrence entre les différentes institutions publiques locales¹²²⁸. Les territoires institutionnels des instances patronales diffèrent

l'incubateur d'entreprises Créalys et cf. GUÉRANGER et JOUVE, "De l'urbanisme à la maïeutique : permanence et recomposition des politiques urbaines à Lyon", *op. cit.*).

¹²²⁴ Cf. DESAGE, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse .

¹²²⁵ Entretien avec l'enquêté n°50 : un ancien agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI responsable de 'Lyon, Métropole Innovante', désormais directeur adjoint de l'Aderly.

¹²²⁶ Le transfert de la TP aux communautés urbaines nous semble alors un facteur insuffisant pour faire émerger un intérêt communautaire autonome et donc distinct de ces compromis fragiles fruits de nombreux marchandages entre communes. Certes, les communes ne perçoivent plus la TP depuis 2003 et ne sont donc plus en concurrence face aux choix de localisation des entreprises (puisque le niveau de la TP est désormais « unique » sur l'ensemble du territoire de la communauté urbaine). L'intégralité de leurs ressources fiscales est désormais liée à la fiscalité des ménages résidant sur leur territoire. Elles n'ont donc plus d'intérêt financier direct à disposer d'entreprises nombreuses sur leur territoire. Malgré tout, si les entreprises représentent des nuisances potentielles, la proximité d'entreprises de haute technologie peut attirer une main-d'œuvre qualifiée. Si les fondements des logiques de marchandage évoluent, ces logiques ne disparaissent donc pas.

¹²²⁷ Voir Partie I. Entretien avec l'enquêté n°64 : consultant auprès des collectivités locales du Cabinet Équation responsable de l'enquête auprès des maires dont les résultats conduisent à la mise en place des « *Conférences des maires* ».

¹²²⁸ Si toutes les entreprises ne sont pas pleinement mobiles, les chefs d'entreprise cherchent souvent à établir en premier des relations avec leurs représentants dont ils attendent ensuite qu'ils établissent des relations avec l'ensemble des institutions publiques (Entretien avec l'enquêté n°3 : un membre du 'Pack' également membre de la commission « *développement économique* » du Medef Rhône et Entretien avec l'enquêté n°49 : un ancien PDG de la société *Morel Journal*). Aux yeux de Pierre-Paul ZALIO, il faut ainsi interroger la cohérence parfois pré-établie entre un territoire et une formation sociale. L'expression « *les mondes de l'économie* » rend compte de l'absence d'identité commune liée au territoire des patrons, cf. ZALIO, *Grandes*

d'ailleurs de celui de la communauté urbaine. L'Aderly travaille à l'échelle de la RUL¹²²⁹. La CCIL, la Chambre de Métiers, le Medef Rhône et la CGPME représentent les entreprises du département du Rhône. Ces instances patronales ont en outre des équivalents à l'échelle régionale avec lesquels elles sont en lien direct¹²³⁰. Enfin, le fonctionnement de la CCIL fondé sur un large nombre de cellules locales a historiquement favorisé l'emprise de cette institution sur les politiques économiques locales¹²³¹. Pour asseoir sa propre emprise sur ces politiques, la communauté urbaine s'inspire ainsi du mode d'organisation consulaire et envoie certains de ses agents au plus près du terrain, à savoir sur les différentes zones d'activités de l'agglomération¹²³².

Certains chefs d'entreprise représentés par ces instances patronales leur font clairement connaître leur intérêt à négocier avec d'autres institutions locales que la communauté urbaine. C'est le cas, par exemple, de certains chefs d'entreprise du secteur du textile dont un représentant s'exprime dans les termes suivants lors de la phase de formulation de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' :

« [Le président du groupe professionnel textile *Unitex*] : *Je voudrais dire ce qu'on a fait depuis à peu près 4 ans pour accoucher d'un pôle textile Rhône-Alpes. Ce n'est pas l'agglomération lyonnaise qui nous convient, c'est au moins Rhône-Alpes avec Roanne, Saint-Étienne, Lyon, Grenoble, la Drôme. On ne peut pas envisager un pôle uniquement autour de la place Bellecour sachant qu'au plan de la stratégie nationale, il existe un pôle fort dans le Nord et un pôle en Rhône-Alpes, même si Rhône-Alpes est arrivée à peu près à égalité avec le Nord.* »¹²³³.

Le Medef Rhône, ne s'adresse pas non plus uniquement à la communauté urbaine mais plutôt à l'administration comme à un tout, ou à

familles de Marseille au XXème siècle, op. cit. et ZALIO, "Territoires et activités économiques. Une approche par la sociologie des entrepreneurs", *op. cit.*

¹²²⁹ Cf. RANDLES, *Cities in evolutionary perspective : diversity, reflexivity, scale and the making of economic society in Manchester and Lyon, op. cit.*, p.271.

¹²³⁰ D'ailleurs, en ce qui concerne le Medef, son échelon régional très léger est en lien constant avec le Medef Rhône qui dispose de bien davantage de personnel (Entretien avec l'enquêté n°47 : le directeur adjoint du Medef Rhône-Alpes).

¹²³¹ Cf. LINOSSIER, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques, acteurs, territoires, op. cit.*

¹²³² Ce mode d'organisation est appelé « territorialisation » de l'action économique, aussi bien par les agents de la DAEI que par certains chercheurs (cf. *Ibid.*, pp.314 et suivantes). Le rôle des agents de la DAEI est ainsi défini sur la base de celui des agents de la CCIL (cf. *Infra*).

¹²³³ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique, « Compte rendu de la réunion du 13 novembre 1997 »*, p.31.

l'ensemble des institutions publiques. Il entend notamment veiller à ce que les fonds publics investis par ces institutions dans le domaine économique ne soient pas gaspillés. Il publie ainsi des documents largement distribués dans lesquels il remet en cause les pratiques financières des collectivités locales. Ces documents ne visent pas la production d'un savoir ou de données sur l'économie locale mais de points de repère permettant de contrôler les interventions publiques. Ils concernent de plus l'ensemble du territoire national car leur publication nécessite l'alliance de plusieurs sections locales du Medef¹²³⁴. Finalement, aux yeux de ces représentants patronaux, une situation assez classique d'organisation, de structuration du lobbying patronal semble prédominer et correspond d'ailleurs à l'objectif premier des instances patronales investies dans 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' :

« Qu'est-ce qui a changé [depuis la mise en place de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'] ? Et bien, avant, quand le Gil-Medef avait quelque chose à dire, il devait prendre rendez-vous avec les politiques. Maintenant, il y a des réunions fixes. Donc le Gil-Medef peut régulièrement se faire entendre. En termes de lobbying, c'est l'assurance que le point de vue des entreprises va pouvoir être, si ce n'est pris en compte, en tous cas entendu et reconnu »¹²³⁵.

Les représentants des chefs d'entreprise locaux estiment ainsi qu'ils n'ont pas forcément besoin de la « gouvernance économique métropolitaine » pour peser sur les décisions publiques locales, même si cette réforme facilite leurs relations avec l'une de leurs institutions locales interlocutrices.

Le 'Pack' prend, enfin, pour territoire de référence, la « Méridienne Lille-Lyon-Marseille ». La « métropole » que ses membres définissent, dépasse largement les frontières juridiques ainsi que les frontières des interventions concrètes de la communauté urbaine. Cette définition les incite, eux aussi, à favoriser des partenariats avec d'autres institutions locales. Leur coopération à l'origine étroite avec la communauté urbaine est, à ce titre, ambiguë, au sens où la communauté urbaine n'est que l'un des acteurs locaux avec lesquels le 'Pack'

¹²³⁴ *Cartes sur table des grandes agglomérations*, Ouvrage réalisé par les Medef Territoriaux : Gil Medef Lyon-Rhône, Medef Bas-Rhin, Medef Gironde, Medef Lille-Métropole, Medef Loire-Atlantique, UPE 13 – Medef Bouches-du-Rhône, 2002.

¹²³⁵ Entretien avec l'enquêté n°31 : le président du Medef Rhône de 1988 à 1992.

entend coopérer¹²³⁶, comme le souligne la citation suivante tirée d'une présentation de ce projet de « Méridienne » :

« Dans le peloton des grandes villes françaises, trois métropoles se détachent en raison de : leur poids démographique et économique, leur rayonnement universitaire, scientifique et culturel, [et] leur influence à l'international, en raison notamment du grand nombre de leurs sièges sociaux. Seules ces trois métropoles peuvent espérer se mesurer un jour aux grandes métropoles européennes non capitales d'État, aujourd'hui encore incomparablement plus importantes, comme Milan, Munich, Francfort, Amsterdam et Barcelone. [...] Il est proposé aux forces vives de ces trois métropoles –villes et/ou communautés urbaines, CCI, unions patronales, agences de développement (APIM, Aderly, Provence Promotion)– de créer une association 1901 : 'M3, la Méridienne des Métropoles Millionnaires' »¹²³⁷.

L'association appelée « Émergences 'méridienne' » est d'abord mise en place à Lyon, à partir de 2002, puis à Lille et à Marseille, à partir de 2004. L'espace inventé en cours de structuration doit permettre d'assurer une activité économique soutenue aux chefs d'entreprise installés dans ces trois agglomérations¹²³⁸. Une première rencontre a permis de réunir Gérard Collomb, Pierre Mauroy et Jean-Claude Gaudin en 2003. Néanmoins, depuis la rupture des liens entre le 'Pack' et la communauté urbaine de Lyon, la structuration de cette méridienne passe avant tout par des coopérations entre les différentes CCI des trois agglomérations (cf. *Infra*)¹²³⁹. Au sein de cette « méridienne », le 'Pack' distingue en outre les « territoires vécus », des « territoires institutionnels »¹²⁴⁰. Comme en témoigne l'expression suivante : « nous sommes tous [les membres du 'Pack'] ambassadeurs de Lyon-Rhône-Alpes »¹²⁴¹, ce réseau a une appréhension singulière du territoire pouvant remettre en cause la pertinence du découpage territorial de la communauté urbaine et donc ses modes d'intervention.

¹²³⁶ Et souligne les limites d'un rapprochement qui s'effectue, comme à Lille dans le cas du 'Comité Grand Lille', lorsque la mise en place de la TPU limite l'intérêt, pour les PME, de maintenir leurs relations avec les communes (cf. MATEJKO, *Mobilisations patronales et métropolisation à Lille et Marseille, op. cit.*, p.111).

¹²³⁷ « M3, Méridienne des Métropoles Millionnaires Lille-Lyon-Marseille », Projet rédigé par Bruno Bonduelle, octobre 2002, p.1.

¹²³⁸ Le nom complet de l'association rappelle précisément cette volonté d'inscription parallèle dans trois agglomérations différentes : « Émergences 'méridienne' » veut faire référence à la méridienne que constitue l'axe reliant Lille, Lyon et Marseille.

¹²³⁹ Cf. ROSIER, *Lyon, seconde agglomération française mais quelle vocation internationale ?*, op. cit., pp.59-60 : le 'Pack' se mobilise ainsi « pour une région métropolitaine ».

¹²⁴⁰ Intervention d'un membre du 'Pack' lors du week-end de l'association Émergences, observation réalisée le 29 novembre 2003.

¹²⁴¹ Intervention lors d'une réunion du 'Pack', observation réalisée le 27 octobre 2003.

La réforme de la « *gouvernance économique métropolitaine* » entraîne la structuration de coopérations entre des acteurs locaux aux budgets incomparables, ainsi qu'une concentration de la production de données sur l'économie locale au sein de la communauté urbaine (ou, plus précisément, au sein de l'agence d'urbanisme avec l'OPALE) et un retrait parallèle de la CCIL et de l'Aderly dont les missions économiques sont moins étendues qu'auparavant. Mais la réforme de la « *gouvernance économique métropolitaine* » entraîne également une délégation de la mise en œuvre des actions de 'Lyon, Métropole Innovante' et de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', dans un contexte où l'État, la Région et certaines communes jouent toujours un rôle important et dans un contexte où le (ou les) territoire(s) « *métropolitain(s)* » à l'échelle duquel(desquels) la communauté urbaine entend intervenir de manière légitime grâce à cette réforme demeure(nt) incertain(s).

Nous observons donc une montée en puissance de la communauté urbaine aussi nette que fragile. Elle a su, en une dizaine d'années, devenir un acteur important, si ce n'est central, du « *développement économique* » local. Néanmoins, la reconnaissance du rôle économique de cette institution par les communes et par la région Rhône-Alpes se fait progressivement et n'implique pas une reconnaissance automatique, par ces mêmes institutions, de son emprise sur l'ensemble des politiques locales dans lesquelles elle intervient¹²⁴².

La multiplication des types de relations que la communauté urbaine de Lyon tente de construire avec les milieux économiques locaux (*via* 'Lyon, Métropole Innovante', 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', le 'Lyon' puis le 'Pack') est en outre souvent présentée comme un signe de « *bonne gouvernance économique* » par les agents de la DAEI¹²⁴³. Elle révèle pourtant aussi le refus de

¹²⁴² Et ce, même si la communauté urbaine affiche le « *développement économique* » comme son domaine d'action prioritaire (voir Partie I). Les luttes d'institution persistent donc (cf. Daniel GAXIE (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, coll. "Logiques Juridiques", 1997).

¹²⁴³ Entretien avec l'enquête n°11 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, chargé de mission « *bio-technologies et technologies de l'information* », Entretien avec l'enquête n°18 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, chargé de

certains des « *acteurs économiques* » alors sélectionnés, de coopérer avec cette institution de manière exclusive, jusque dans l'action et sur le long terme. Une partie des chefs d'entreprise et de leurs représentants considère qu'elle n'a pas fondamentalement besoin de ce type de structure pour se faire entendre, ni pour favoriser le « *développement économique* » local¹²⁴⁴. Ces acteurs s'engagent parfois dans les dispositifs que la communauté urbaine met en œuvre de manière à se garder, paradoxalement, des marges d'action comme le souligne un ancien président du Medef Rhône dans la citation suivante :

*« Nous, on veut bien que la communauté urbaine marche sur nos plates-bandes mais on veut savoir où elle va et ce qu'elle nous laisse. C'est aussi pour ça qu'on accepte ses invitations »*¹²⁴⁵.

Ces acteurs continuent à préférer agir seuls (avec des fonds intercommunaux quand cela s'avère possible), voire à coopérer avec d'autres institutions publiques.

Les élus et les agents de la communauté urbaine fournissent malgré tout des efforts importants pour fidéliser ce public à la fois visé par –et invité à être partenaire de– l'action économique intercommunale. Ils affichent pour cela les partenariats qu'ils tentent de mettre en place à la fois avec des représentants des chefs d'entreprise et directement avec certains chefs d'entreprise, ce qui accroît la concurrence entre les représentants des chefs d'entreprise et peut être perçu comme une opportunité par les *outsiders* de la représentation économique de se faire entendre (cf. *Infra*). La participation des milieux économiques à une partie de l'action publique locale ici étudiée est donc en partie portée par les élus et les agents de la communauté urbaine eux-mêmes.

mission « *animation des territoires* » et Entretien avec l'enquêté n°58 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI responsable du « *pôle grands-comptes* ».

¹²⁴⁴ Notre matériau ne nous permet pas d'établir des liens fins entre les prises de position des chefs d'entreprise locaux et la taille ainsi que la trajectoire de leurs entreprises ou encore la nature de leurs interactions avec les institutions publiques locales et leurs élus. Des entretiens que nous avons réalisés, il ressort néanmoins clairement que les chefs d'entreprise les moins « proches » des institutions locales, qui sont aussi les plus nombreux, attendent exclusivement de l'ensemble des pouvoirs publics qu'ils diminuent la fiscalité, qu'ils simplifient le droit du travail, qu'ils limitent les capacités de nuisance des syndicats de travailleurs et qu'ils n'entravent pas l'activité de leurs entreprises par des travaux de voirie ou d'aménagement. Pour le reste, il semble, qu'à leurs yeux, moins les pouvoirs publics interviennent, mieux les choses se passent.

¹²⁴⁵ Entretien avec l'enquêté n°32 : le président du Medef Rhône de 1998 à 2002.

Travailler en coopération avec les autres « *acteurs économiques* » permet en effet aux élus et aux agents de la communauté urbaine d'être eux-mêmes progressivement reconnus comme des acteurs du « *développement économique* » et donc d'acquérir une légitimité à intervenir dans ce domaine. Avec la réforme de la « *gouvernance économique métropolitaine* » se mettent dès lors en place des logiques d'institutionnalisation d'un service économique, d'un métier de « *développeur économique* » et d'un rôle d'élus en charge de ce domaine d'action. Dans la troisième section de ce chapitre, nous tenterons de préciser quelles sont les transformations des rôles des représentants des chefs d'entreprise locaux, d'une part, et des rôles des élus et des agents de la communauté urbaine, d'autre part, engendrées par la réforme de la « *gouvernance économique métropolitaine* ».

Section III : Les partenaires de ‘Grand Lyon, l’Esprit d’Entreprise’ et du ‘Pack’ : des rôles qui se transforment

L’institutionnalisation de l’action économique intercommunale apparaît être le fruit de la conjonction des logiques d’action des acteurs que cette action publique réunit. Ces logiques sont avant tout déterminées par des enjeux extérieurs à la structure intercommunale. Elles ne sont pas orientées vers la légitimation institutionnelle en elle-même. Elles ne sont pas liées à une quelconque croyance intrinsèque en l’institution intercommunale, en ses vertus démocratiques ou encore en l’efficacité de son échelle territoriale. Trois types de logiques distinctes convergent plutôt pour favoriser la mise en place de structures au sein desquelles coopèrent à la fois des représentants des chefs d’entreprise locaux, des élus intercommunaux et des agents de la DAEI. La première est guidée par la concurrence en termes de représentation de ces chefs d’entreprise locaux, le seconde par les risques de la compétition électorale et la dernière par des enjeux de structuration d’intérêts professionnels. Ces logiques d’action conditionnent largement la nature de l’engagement des partenaires de ‘Grand Lyon, l’Esprit d’Entreprise’ et de ‘Lyon, Métropole Innovante’ que nous analysons pour définir leurs rôles dans les dispositifs d’action publique étudiés (ainsi que leurs potentielles transformations).

1/ Les chefs d’entreprise et leur représentation : des mondes économiques « rivaux-associés »

Si les chefs d’entreprise sont porteurs d’intérêts divers rendant leur coopération délicate (cf. *Supra*), nous montrons néanmoins, ici, que ces intérêts sont loin d’être totalement fragmentés. Ils sont plutôt à la fois divisés et structurés en mondes qui s’opposent tout en cherchant à s’allier. Nous nous inscrivons dès lors dans une perspective de recherche qui vise à prendre en compte la singularité des acteurs locaux que sont les chefs d’entreprise et la situation paradoxale dans laquelle ils se trouvent. Les chefs d’entreprise sont en

effet en concurrence individuelle permanente du fait de l'inscription de leur activité professionnelle dans un marché économique qui conditionne notamment le montant de leurs ressources financières, voire le volume des biens dont ils sont propriétaires. Mais les chefs d'entreprise sont aussi socialisés et développent, à ce titre, des logiques d'action collective non-exclusivement déterminées en fonction d'enjeux liés aux évolutions du marché économique. Leur socialisation est le fruit d'une multiplicité d'appartenances mouvantes, à différents groupes sociaux, qui explique l'absence de lien déterministe entre les caractéristiques économiques de leur entreprise, les caractéristiques sociologiques de leur famille ou encore leur engagement dans une instance patronale, d'une part, et leurs actions ainsi que leurs logiques d'action, d'autre part¹²⁴⁶.

Pour mieux comprendre la nature de l'engagement des milieux économiques auprès de la communauté urbaine ainsi que les transformations potentielles de leur rôle dans l'action publique à laquelle ils prennent part, nous revenons sur trois dimensions de la représentation des chefs d'entreprise locaux. Tout d'abord, la structure de cette représentation est en partie stabilisée par les sollicitations d'une communauté urbaine qui lance des dispositifs d'action économique partenariaux. La nature de l'engagement des représentants patronaux au sein de ces dispositifs est ensuite liée à l'impossibilité face à laquelle ils se trouvent de légitimer leurs actions par leur seule représentativité. Enfin, les permanences et les mutations du rôle des différentes formes d'organisations patronales dans l'action économique s'expliquent par le fait que les chefs d'entreprise, malgré leurs rivalités, cherchent à s'associer.

¹²⁴⁶ Cf. ZALIO, *Grandes familles de Marseille au XXème siècle*, *op. cit.* et ZALIO, "Territoires et activités économiques. Une approche par la sociologie des entrepreneurs", *op. cit.*

a / Une institution intercommunale stabilisatrice

Les institutions publiques (dont les institutions publiques locales), ont joué un rôle historique important dans la structuration de la représentation des intérêts partiels, au premier rang desquels figurent les intérêts des chefs d'entreprise¹²⁴⁷. Plutôt que d'appréhender les politiques publiques étudiées ici uniquement comme un résultat ou une variable dépendante des configurations d'acteurs y prenant part, nous les considérons comme des facteurs de transformation de ces configurations, notamment au travers de leurs conséquences inattendues¹²⁴⁸. Cela nous permet de souligner l'impact des sollicitations des élus et des agents de la communauté urbaine de Lyon (qui appellent à la mise en place d'actions économiques partenariales), sur la structure de la représentation des intérêts des chefs d'entreprise locaux. Les dispositifs que nous analysons sont, en effet, lancés sur l'initiative d'élus et d'agents de la communauté urbaine. Dans un second temps uniquement, ils sont acceptés puis intégrés par les partenaires de la communauté urbaine. Celle-ci porte des dispositifs qui ne relèvent pas d'un processus *bottom-up*¹²⁴⁹.

Les instances patronales sont alors mobilisées en tant que représentantes des chefs d'entreprise locaux¹²⁵⁰, mais plusieurs instances se disputent cette représentation¹²⁵¹. Face à cet éclatement de la représentation des intérêts des chefs d'entreprise locaux, la DAEI opère d'abord un travail d'identification des différentes instances patronales puis réunit ces dernières¹²⁵². Au milieu des années 1990, les agents de ce service prennent contact avec le président et le

¹²⁴⁷ Cf. notamment LEMERCIER, *Un si discret pouvoir. Aux origines de la Chambre de commerce de Paris, 1803-1853*, op. cit. (voir Chapitre I).

¹²⁴⁸ Cf. notamment Paul PIERSON, "When effect becomes cause. Policy feedback and political change", *World Politics*, vol.45, juillet 1993, pp.595-628. Nous posons ainsi la question de l'impact des politiques publiques.

¹²⁴⁹ Même si les chefs d'entreprise locaux et leurs représentants développent des discours sur l'internationalisation et le « *développement économique* » importants au cours de la genèse de la réforme de la « *gouvernance économique métropolitaine* » à Lyon (voir Partie I).

¹²⁵⁰ Voir Chapitre III.

¹²⁵¹ Voir Chapitre I en ce qui concerne la présentation de ces différentes instances dans une perspective historique et cf. *Infra* en ce qui concerne leurs luttes actuelles pour la représentation des chefs d'entreprise locaux.

¹²⁵² Voir Chapitre III.

directeur général du Medef, de la CGPME, de la CCIL et de la Chambre de Métiers. Ils les rencontrent d'abord individuellement et lancent des actions avec chacune de ces instances avant de leur proposer, à toutes, de coopérer au sein des mêmes dispositifs¹²⁵³. La communauté urbaine érige ces quatre instances patronales au rang de partenaires privilégiés¹²⁵⁴. Les chambres consulaires et les syndicats patronaux souffrent pourtant d'un discrédit dont la presse locale rend compte régulièrement¹²⁵⁵, qui est directement lié aux transformations de cette structure de la représentation des intérêts des chefs d'entreprise ainsi qu'à celles du système productif lyonnais.

Historiquement, la CCIL occupe une place centrale dans les coopérations avec les collectivités locales¹²⁵⁶. Cet établissement semi-public connaît cependant des difficultés depuis les lois de décentralisation, notamment du fait des coupures budgétaires qu'elle subit¹²⁵⁷. En outre, cette organisation d'interface est, en interne, largement dominée par le GIL puis Medef Rhône qui occupe une position centrale lors de la désignation des candidats aux élections consulaires¹²⁵⁸. Au cours des années 1990 émerge en effet un syndicat local professionnel concurrent du Medef Rhône, la CGPME¹²⁵⁹. Par ailleurs, quelques personnalités des domaines des nouvelles technologies et des biotechnologies, qui disposent d'une aura importante mais qui ne sont pas engagées dans les instances patronales traditionnelles (telles que Bruno Bonnel, PDG d'*Infogrammes*¹²⁶⁰, ou encore Christian Boiron, PDG des *Laboratoires Boiron*, cf. *Supra*) nouent des relations directes avec les institutions publiques locales, notamment avec la communauté urbaine. La presse se fait alors l'écho de

¹²⁵³ Les agents de la DAEI effectuent des recherches concernant les entreprises lyonnaises, les instances patronales et les unions patronales. Ils contactent ces acteurs puis invitent les quatre instances patronales à prendre part à 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise (ACU 1650 W 003, carton intitulé : *Contacts avec les entreprises 1994*).

¹²⁵⁴ Voir Chapitre III.

¹²⁵⁵ Par exemple : *Les acteurs de l'économie, Rhône-Alpes*, n°39, février 2003.

¹²⁵⁶ Voir Chapitre I.

¹²⁵⁷ Cf. *Supra* et JOUVE, "Chambre de commerce et d'industrie et développement local : le cas de Lyon", *op. cit.*

¹²⁵⁸ Voir Chapitre I.

¹²⁵⁹ *Idem*. Entretien avec l'enquêté n°42 : le coordinateur CGPME du dispositif 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et <http://www.cgpme-ra.org>.

critiques plus ou moins explicites de la CCIL, notamment par le président de la CGPME¹²⁶¹, par ces quelques grands patrons lyonnais ainsi que, plus généralement, par des chefs d'entreprise issus de secteurs qui s'estiment sous-représentés en son sein¹²⁶². Pour l'heure, la logique du compromis domine lors de la constitution des listes de candidats à la CCIL, mais la CGPME est de plus en plus revendicative. Elle obtient d'ailleurs le partage du mandat présidentiel de cette institution avec le Medef Rhône à partir de 2004¹²⁶³.

Cette recomposition de la représentation des chefs d'entreprise lyonnais est en partie liée aux évolutions de l'activité économique locale. En effet, dans un contexte général de perte de vitesse du secteur industriel et de montée en puissance du secteur tertiaire, notamment des services aux entreprises¹²⁶⁴, au cours des années 1990, les grands groupes industriels dominants au sein du Medef Rhône s'internationalisent¹²⁶⁵. Même s'ils continuent naturellement à peser sur le tissu économique local, en intégrant un marché internationalisé, ils accroissent la mobilité de leurs activités et leurs liens avec Lyon sont moins étroits¹²⁶⁶. La mondialisation des marchés économiques incite parallèlement les nombreuses PME locales à développer leurs activités de sous-traitance pour des groupes étrangers¹²⁶⁷. Elles produisent dès lors une part non négligeable de l'activité économique locale et se repositionnent, notamment face aux grandes firmes industrielles locales¹²⁶⁸. Enfin, l'organisation sectorielle de la représentation des chefs d'entreprise, qui correspond à une logique de

¹²⁶⁰ Société aujourd'hui rebaptisée *Atari*.

¹²⁶¹ François Turcas intervient régulièrement dans les médias locaux. La montée en puissance de la CGPME du Rhône est en partie liée à la personnalité de son président qui reçoit d'ailleurs la légion d'honneur pour son investissement dans cette structure en Rhône-Alpes en novembre 2006.

¹²⁶² Ces éléments sont fréquemment soulignés dans des articles de la presse locale notamment publiés dans des journaux économiques (voir la liste des sources à la fin de ce volume).

¹²⁶³ *Idem*. Certains journalistes soulignent plus précisément les oppositions puis le compromis trouvé par les deux instances patronales lors des dernières élections pour la présidence de la CCIL, cf. *Infra*.

¹²⁶⁴ Voir Chapitre I.

¹²⁶⁵ Cf. BONNEVILLE, *Lyon, Métropole régionale ou euro-cité ?*, *op. cit.* Or ces grands groupes continuent à peser au sein de Medef Rhône *via* leurs Unions Patronales et, pour certains, *via* une adhésion directe à ce syndicat (cf. *Infra*).

¹²⁶⁶ Cf. *Ibid.*

¹²⁶⁷ Cf. *Ibid.*

négociation avec les syndicats de travailleurs¹²⁶⁹, est régulièrement dénoncée car elle conviendrait mal à la volonté d'agir pour améliorer l'environnement d'entreprises aux intérêts liés à leur mode de management plus qu'à leurs secteurs d'activité¹²⁷⁰. Le patronat, trop souvent considéré comme un tout homogène, connaît bien des divisions internes dont les contours sont mouvants.

C'est dans ce contexte qu'est lancé 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'. Cette politique¹²⁷¹ met en place les conditions favorables à une stabilisation des relations entre la communauté urbaine et les milieux économiques locaux en identifiant des entreprises et, surtout, des instances patronales pouvant participer activement à l'action économique à l'échelle de l'agglomération. En insistant sur la nécessité d'asseoir le « *développement économique* » sur une coopération avec de « *nouveaux acteurs économiques* »¹²⁷², la communauté urbaine remet certes en cause, dans un premier temps, le rôle de représentation des instances patronales. Après une phase de concertation ouverte à tous les entrepreneurs, les instances patronales jouissent malgré tout de véritables délégations de projets dont elles ont la charge (cf. *Supra*). Le Medef Rhône, la CGPME, la CCIL et la Chambre de Métiers coopèrent ainsi désormais avec la communauté urbaine, au grand jour, simultanément et dans le cadre d'un même dispositif¹²⁷³. L'éclatement de la structure de représentation des chefs

¹²⁶⁸ Ce phénomène est encore accentué par le contexte de lente érosion du poids des activités industrielles au profit des activités tertiaires (cf. *Supra*).

¹²⁶⁹ Par exemple dans le cadre des négociations des conventions collectives des branches professionnelles.

¹²⁷⁰ Cf. Bernard JOUVE, "La métropole est-elle gouvernable ?", *Festschrift. Elmar Zepf 70 Jahre*, Munick, Bayerische Akademie Landrichter Raume V., 2001.

¹²⁷¹ Ainsi que 'Lyon, Métropole Innovante'. Nous avons néanmoins choisi de nous concentrer, ici, sur la politique 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' dans le cadre de laquelle la participation des instances patronales est plus importante, plus structurée et plus affichée (voir Chapitre III).

¹²⁷² Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique*, « *Comptes rendus des réunions du 3 novembre 1997, du 13 novembre 1997, du 19 novembre 1997, du 4 décembre 1997, des 15, 17 et 18 décembre 1997 et du 2 février 1998* ».

¹²⁷³ Les syndicats patronaux coopèrent naturellement, par ailleurs, dans le cadre de la négociation des accords collectifs interprofessionnels. Ils défendent, en outre, des listes communes lors des élections prudhommales notamment. L'ensemble des instances patronales coopère, par ailleurs, notamment dans le cadre de commissions consultatives mobilisées lors de la définition des schémas d'urbanisme. Mais ces coopérations peuvent être qualifiées de coopérations discrètes, notamment en comparaison de l'importante communication qui entoure

d'entreprise locaux complique le rôle de régulation de l'action publique de la communauté urbaine tout autant qu'il le rend possible. Identifier, sélectionner puis rassembler ces différentes instances patronales, c'est en effet prendre acte des divisions des chefs d'entreprise locaux et participer à la fois à leur stabilisation et à leur pérennisation. Cela permet à la communauté urbaine d'être progressivement reconnue comme une institution « *animatrice* » et, par là, d'accroître son emprise sur les politiques économiques locales (cf. *Supra*).

La communauté urbaine tisse ses partenariats avec les représentants des chefs d'entreprise en établissant d'abord des contacts avec des acteurs à la marge de (voire extérieurs à) la structure de représentation des chefs d'entreprise locaux, qu'elle parvient, ensuite, à intégrer l'acteur central de cette représentation, à savoir le Medef Rhône, à ses dispositifs partenariaux. En 1997, la CGPME est ainsi la première instance patronale à s'investir officiellement dans 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'. Loin d'être le fruit d'un calcul stratégique de la part des initiateurs de ce dispositif, cet investissement antérieur à celui du Medef Rhône¹²⁷⁴ est en partie lié aux contacts noués par Henry Chabert avec François Turcas (le président de la CGPME) *via* son groupe politique « *Réussir Lyon* »¹²⁷⁵. Depuis le milieu des années 1990, la DAEI coopère en outre régulièrement avec la CGPME à laquelle elle accorde régulièrement des subventions pour mettre en œuvre certains de ses projets¹²⁷⁶. Enfin, toujours au moment du lancement de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', des membres

le dispositif de « *gouvernance* » qui les réunit dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'.

¹²⁷⁴ Et, un temps au moins, plus important. En 1997 et en 1998, les représentants de la CGPME toujours présents interviennent très fréquemment au cours des réunions de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' (Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique*, « *Comptes rendus des réunions du 3 novembre 1997, du 13 novembre 1997, du 19 novembre 1997, du 4 décembre 1997, des 15, 17 et 18 décembre 1997 et du 2 février 1998* »).

¹²⁷⁵ Plusieurs acteurs dont nous préférons maintenir l'anonymat ont souligné, en entretien, les difficultés d'Henry Chabert à dialoguer avec le président de la CCIL de l'époque (Guy Malher). En outre, lorsqu'il est maire du 9^{ème} arrondissement de Lyon, Henry Chabert gère le dossier qui conduit à accorder une subvention à une CGPME chargée de restaurer un bâtiment classé, la Villa Bini, dans laquelle elle est en échange autorisée à installer ses bureaux (Entretiens avec l'enquête n°12 : un élu membre de l'UMP, vice-président de la communauté urbaine de Lyon au développement urbain de 1989 à 2001).

¹²⁷⁶ La CGPME intervient notamment dans le cadre du réaménagement des pentes de la Croix-Rousse (quartier de Lyon où les PME appartenant notamment au secteur du commerce, sont

du CJD (Centre des Jeunes Dirigeants) sont invités à participer aux réunions organisées à l'agence d'urbanisme. En revanche, les membres de cette structure plus proche de la CGPME que du Medef¹²⁷⁷ ne sont pas invités à intégrer le « comité de gouvernance » de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' en 2001. Leur participation est inversement proportionnelle à celle du Medef Rhône. Ils se désengagent progressivement¹²⁷⁸. Hervé Laurent, président du Medef Rhône de 1998 à 2002 est certes présent aux réunions de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' dès 1997 mais il est systématiquement introduit en tant que PDG de la société *Deloitte et Touche* et il n'intervient pas, alors, au nom du Medef Rhône. Au départ, ce syndicat suit donc les évolutions de cette politique mais sans s'y investir officiellement¹²⁷⁹. C'est bien après l'investissement de la CGPME que le Medef accepte d'intégrer officiellement cette démarche partenariale¹²⁸⁰.

En outre, parallèlement à 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' (et à 'Lyon, Métropole Innovante'), la communauté urbaine lance le 'Lyon' puis, surtout, le 'Pack'. Ces dispositifs visent à mobiliser des « entreprises de second rang » ou, en d'autres termes, des chefs d'entreprise non-investis dans les instances patronales¹²⁸¹. Le 'Pack', est d'ailleurs dès l'origine perçu comme une

nombreuses). Sur la même période, il n'y a aucune trace de subventions régulières accordées au Medef Rhône par la communauté urbaine dans les archives de la DAEL.

¹²⁷⁷ <http://www.cjd.net>.

¹²⁷⁸ Voir Chapitre III.

¹²⁷⁹ Même si, en entretien, cet élément est systématiquement nié par des membres du Medef Rhône qui affirment au contraire avoir été les premiers investis dans cette politique (notamment Entretien avec l'enquête n°32 : le président du Medef Rhône de 1998 à 2002).

¹²⁸⁰ Le même décalage s'observe entre la Chambre de Métiers puis la CCIL qui voit d'abord d'un mauvais œil la volonté de la communauté urbaine d'ouvrir ses partenariats avec les milieux économiques aux autres instances patronales (sur ce positionnement initial en retrait de la CCIL, cf. LINOSSIER, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques, acteurs, territoires, op. cit.*, p.404). La CCIL envoie malgré tout l'un de ses directeurs assister à ces réunions, mais ce dernier est parfois absent et ses interventions sont surtout peu fréquentes. Là encore, la Chambre de Métiers historiquement moins centrale dans la structure de représentation des intérêts des chefs d'entreprise (voir Partie I), s'engage donc la première. Il est à noter que cette institution peut s'appuyer, en outre, sur une Union Professionnelle Artisanale qui regroupe pour sa part les principales organisations professionnelles artisanales (<http://www.cm-lyon.fr>), ce qui évite les luttes pour le contrôle de cette institution entre ces différentes organisations.

¹²⁸¹ Voir Chapitre III.

dynamique concurrente¹²⁸², par des représentants du Medef Rhône qui acceptent déjà mal que leur monopole historique sur la représentation des chefs d'entreprise locaux soit mis à mal par la CGPME. L'histoire de la vie politique lyonnaise est, en outre, marquée par la coopération entre instances patronales et partis politiques de droite. Critiquer (comme le font les membres du 'Pack'¹²⁸³) l'immobilisme des institutions locales revient, dans ce contexte, à critiquer indirectement des actions menées par le Medef Rhône. Cela ne facilite pas l'acceptation du 'Pack'¹²⁸⁴. Les membres de ce dernier affirment, certes, ne pas chercher à concurrencer le syndicat, mais ils proposent de fait des modes d'action différents (cf. *Infra*). Le principal syndicat patronal local ne soutient donc pas le 'Pack'. Et la rupture entre la communauté urbaine et le 'Pack', c'est-à-dire entre ce groupe et un maire président de la structure intercommunale de gauche, n'entraîne pas de changement d'attitude direct ni radical du Medef Rhône¹²⁸⁵. En entretien, les membres de ce dernier minimisent l'importance du 'Pack' en posant systématiquement la question de sa survie, ou encore stigmatisent cette dynamique en la qualifiant de « *mouvement de jeunes ultra-libéraux incontrôlables* »¹²⁸⁶. Le 'Pack' est surtout perçu comme un risque potentiel pour la structure actuelle de la représentation des intérêts des chefs

¹²⁸² Notamment Entretiens et discussion avec l'enquêté n°33 : le directeur général du Medef Rhône de 1984 à 2004.

¹²⁸³ Voir Chapitre III.

¹²⁸⁴ Aux yeux des membres du 'Pack', les caractéristiques du capitalisme local semblent également compliquer le lancement d'une telle dynamique. Selon eux, le capitalisme lyonnais s'appuie à la fois sur de grandes multinationales dont les centres de décision sont situés à Paris ou dans d'autres pays et sur un important tissu de PME de plus en plus nombreuses dans le domaine tertiaire des services, dont certaines ont une activité économique très développée mais dont l'existence reste incertaine et directement soumise aux aléas de la conjoncture économique mondiale. Ces éléments sont en adéquation avec les données et les rapports produits par l'OPALE (voir Chapitre I). La capacité de mobilisation des chefs d'entreprise dont le devenir est étroitement lié à celui de la « *métropole* » et qui pourraient être intéressés par les projets du 'Pack' est ainsi à leurs yeux limité (notamment Entretiens et discussions avec l'enquêté n°10 : l'organisateur du 'Pack' de 2001 à 2005, agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA de 2001 à 2004).

¹²⁸⁵ Entretien avec l'enquêté n°16 : un membre du 'Pack' également bâtonnier de l'Ordre des avocats de Lyon de 2000 à 2003. La situation du 'Pack' change néanmoins à partir de 2005, ce qui facilite cette fois l'émergence de liens entre le Medef Rhône et ce groupe (cf. *Infra*).

¹²⁸⁶ Entretiens et discussion avec l'enquêté n°33 : le directeur général du Medef Rhône de 1984 à 2004.

d'entreprise¹²⁸⁷. Le milieu industriel est en effet encore très puissant au sein du Medef Rhône alors que les entrepreneurs du 'Pack' travaillent plutôt dans le domaine des services¹²⁸⁸. Les craintes du Medef Rhône sont ainsi en partie liées à leur souci de maintenir l'état des forces entre branches professionnelles en son sein¹²⁸⁹.

La structure de la représentation des intérêts des chefs d'entreprise dans l'agglomération lilloise, dont les branches professionnelles coopèrent de longue date au sein de l'Union Patronale du Nord et, ensuite, au sein de la Maison des Professions, permet au contraire au 'Comité Grand Lille' de s'imposer progressivement comme un groupe tout à la fois distinct et soutenu par l'ensemble des chambres consulaires et des syndicats patronaux¹²⁹⁰. À Lyon, la structure de la représentation des intérêts des chefs d'entreprise locaux, qui se caractérise (au moins jusqu'à la fin des années 1990) par une absence de coopération régulière des différentes unions patronales, freine la mise en place du 'Pack'. Quelques Unions Patronales dominent en effet largement, sans impulser de fusion ni de coopération étroite. À ce titre, le maintien d'une domination historique des Unions Patronales du secteur industriel (au sein du Medef Rhône et, de ce fait, au sein de la CCIL) peut être illustré par l'élection du candidat Jean-Paul Mauduy à la présidence de la CCIL en novembre 2004. Issu de la liste du Medef, celui-ci est certes présenté comme un « *trait-d'union* » entre les grandes entreprises et les PME du fait de sa trajectoire de chef d'entreprise¹²⁹¹. Il partage en outre son mandat avec le candidat de la

¹²⁸⁷ Entretien avec l'enquêté n°40 : un ancien membre de la direction du Medef Rhône, désormais président de la fédération nationale des promoteurs constructeurs.

¹²⁸⁸ Entretien avec l'enquêté n°3 : un membre du 'Pack' également membre de la commission « *développement économique* » du Medef Rhône. Voir Chapitre III et cf. *Infra*.

¹²⁸⁹ Entretien avec l'enquêté n°3 : un membre du 'Pack' également membre de la commission « *développement économique* » du Medef Rhône. La participation de ce membre du Medef Rhône au 'Pack' est tolérée. Il transmet ainsi des informations du 'Pack' au Medef Rhône et inversement.

¹²⁹⁰ Cf. MATEJKO, *Mobilisations patronales et métropolisation à Lille et Marseille, op. cit.*, pp.95 et suivantes.

¹²⁹¹ Expression utilisée sur le site du Medef Rhône (<http://www.medeflyonrhône.com>). Jean-Paul Mauduy est le gérant de la société SAS MG de tuyauterie et de maintenance industrielle (désormais membre du groupe ITW). Il est également le fondateur d'une entreprise plus petite de traitement des eaux industrielles (*Vivaqua*). Il est, enfin, membre du *Cercle Condorcet* qui rassemble des dirigeants d'entreprise de la métallurgie en une force de proposition patronale.

CGPME¹²⁹². Mais le bureau que constitue Jean-Paul Mauduy (après son élection) est en revanche très majoritairement issu du secteur industriel¹²⁹³. Ce marquage n'échappe pas aux chefs d'entreprise des autres secteurs et renforce le sentiment de certains d'entre eux de ne pouvoir agir en s'investissant dans cette chambre consulaire, qu'ils dirigent de grandes entreprises ou des PME¹²⁹⁴.

Le Medef et la CGPME (et, bien que dans une moindre mesure, la CCIL et la Chambre de Métiers) s'opposent dans des luttes concernant la représentation légitime des chefs d'entreprise. Ces luttes entre instances patronales s'entremêlent à celles des Unions Patronales qui cherchent à contrôler des syndicats patronaux qu'elles financent et donc aussi à contrôler des chambres consulaires dont les listes électorales sont établies par les syndicats patronaux. Ce n'est finalement pas un hasard si l'organisateur du 'Pack', en mobilisant ses réseaux personnels, parvient à réunir des chefs d'entreprise appartenant au domaine des services. Ceux-ci peuvent ainsi se rencontrer en dehors du Medef Rhône et de la CCIL. L'émergence du 'Pack' menace bien, potentiellement au moins, la position du Medef local en tant que force de proposition pour la communauté urbaine puis pour les institutions locales. Le Medef Rhône parvient néanmoins à maintenir sa position et l'équilibre des forces entre Unions Patronales adhérentes puisque le 'Pack' peine à stabiliser son mode de fonctionnement et à devenir visible.

¹²⁹² Plus exactement, Jean-Paul Mauduy est élu président de la CRI et dès lors remplacé à son poste de président de la CCIL dès novembre 2006 par Guy Mathiolon (un autre candidat du Medef Rhône PDG de *EJ Serpollet* une entreprise industrielle d'installations électriques). Celui-ci laissera ensuite sa place au candidat du Medef à mi-mandat (« *Compte rendu des délibérations de l'Assemblée Générale du 13 novembre 2006* », Document de la CCIL, p.5). Ce partage se veut le signe d'une volonté de ne pas opposer grandes entreprises et PME. Il s'opère néanmoins sur arrière-fond de négociations tendues entre syndicats patronaux qui acceptent ainsi de partager désormais leur emprise sur la chambre consulaire.

¹²⁹³ Outre le président et le vice-président de ce bureau, quatre de ses six membres sont issus du secteur de l'industrie. En novembre 2006, Guy Mathiolon rééquilibre néanmoins un peu la composition de ce bureau en remplaçant deux de ses membres par des chefs d'entreprise exerçant leur activité dans le domaine de la distribution.

¹²⁹⁴ Entretien avec l'enquêté n°26 : un membre du 'Pack' également président du club d'entrepreneurs lyonnais le *Cercle* et Entretien avec l'enquêté n°27 : un journaliste économique local, intervenant lors des week-end de l'association *Émergences* régulièrement invité aux réunions du 'Pack'.

La communication officielle de la communauté urbaine dans le cadre de la « *gouvernance économique métropolitaine* » est focalisée sur le partenariat qu'elle établit avec les quatre grandes instances patronales locales. Néanmoins, si l'on considère l'ensemble des dispositifs économiques de la DAEI, les élus et les agents communautaires multiplient toutes les relations possibles avec les milieux économiques¹²⁹⁵. Cela n'échappe ni aux chefs d'entreprise locaux, ni à leurs représentants. Ces derniers se méfient de certains projets intercommunaux dont ils préféreraient qu'ils n'aboutissent pas. À ce titre, la rupture des liens entre la communauté urbaine et le 'Pack' à la fin de l'année 2003 est en partie liée aux propos des membres de ce dernier concernant indirectement le Medef Rhône. La communauté urbaine multiplie ses relations avec les milieux économiques locaux uniquement tant que cela ne remet pas en cause celles qu'elle noue en priorité avec les principales instances patronales. La reconnaissance des divisions qui partagent les chefs d'entreprise locaux (et, ainsi, la pérennisation de ces divisions) permet à la communauté urbaine d'accroître son emprise sur les politiques économiques locales seulement si une certaine stabilité de la structure de la représentation des chefs d'entreprise perdure malgré tout¹²⁹⁶. La représentation des chefs d'entreprise locaux est un problème d'autant plus délicat que ces derniers ne se caractérisent pas par des intérêts totalement fragmentés mais sont plutôt structurés en mondes qui s'opposent tout en cherchant à s'allier avant tout entre eux.

b / Une improbable légitimation patronale exclusivement fondée sur la représentativité

Le potentiel légitimateur des dispositifs partenariaux de l'institution intercommunale est directement lié à la capacité de cette institution à

¹²⁹⁵ Les travaux de Gilles PINSON soulignent que les « *acteurs économiques* » mobilisés par les institutions publiques ne sont pas les mêmes d'une agglomération à une autre : à Marseille sont avant tout mobilisés les grands patrons et à Nantes avant tout la CCI (cf. PINSON, "Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes", *op. cit.*, p.633).

¹²⁹⁶ Ainsi plusieurs agents de la communauté urbaine ont-ils expliqué, au cours de discussions informelles, la rupture entre la communauté urbaine et le 'Pack' par l'impossibilité, pour cette institution, de coopérer avec des acteurs critiquant l'un de ses partenaires privilégiés.

rassembler des acteurs locaux du « *développement économique* » eux-mêmes légitimes dans le cadre de ces dispositifs. La légitimité des instances patronales nécessite une reconnaissance mutuelle de ces acteurs entre eux. Or dans un contexte de luttes concernant la représentation légitime des chefs d'entreprise¹²⁹⁷, fonder sa légitimité uniquement sur sa capacité de représentation des chefs d'entreprise locaux devient impossible. C'est pourquoi les instances patronales cherchent ainsi à afficher leurs relations avec d'autres acteurs locaux tels que la communauté urbaine. La mise en place d'un partenariat entre la communauté urbaine, le Medef Rhône, la CGPME, la CCIL et la Chambre de Métiers, entraîne non seulement une hiérarchisation entre partenaires et non-partenaires de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', mais aussi entre partenaires investis et partenaires moins investis dans ce dispositif. Si certains chefs d'entreprise et leurs représentants estiment qu'ils n'ont pas fondamentalement besoin des scènes de coopération qu'offre la réforme de la « *gouvernance économique métropolitaine* » (cf. Supra), ces représentants acceptent malgré tout de coopérer de manière à accroître leur légitimité aux yeux de leurs adhérents et participent finalement ainsi à mettre en place cette réforme.

La concurrence entre ces instances est d'abord à l'origine de nombreuses et limite leur reconnaissance mutuelle. L'ensemble des instances patronales affirme que l'expérience de chefs d'entreprise de leurs membres assure une proximité entre les problématiques qu'ils défendent et celles rencontrées par les chefs d'entreprise au quotidien. Le Medef Rhône et la CGPME revendiquent respectivement le soutien de plus de 8 000 et de plus de 2 000 entreprises locales adhérentes¹²⁹⁸. Chaque syndicat critique en outre régulièrement le manque de représentativité de l'autre. La CGPME rappelle fréquemment, qu'en ce qui la

¹²⁹⁷ Face au problème de la représentation des chefs d'entreprise locaux, il faut certes, en théorie au moins, distinguer les chambres consulaires et les syndicats patronaux. L'assemblée générale de la CCIL se compare néanmoins elle-même à un « *parlement économique* », ce qui souligne l'importance de l'enjeu de la représentation des chefs d'entreprise locaux au sein même de cette structure semi-publique (<http://www.lyon.cci.fr>).

¹²⁹⁸ Entretien avec l'enquêté n°36 : le directeur général du Medef Rhône depuis 2004 (ancien chargé de mission « *Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise* »), Entretien avec l'enquêté n°42 : le

concerne, l'adhésion syndicale directe des chefs d'entreprise est volontaire et non automatique, ni obligatoire¹²⁹⁹. D'après ses membres, la CGPME est également davantage en adéquation avec les transformations du système productif lyonnais puisqu'elle ne disposait que d'une trentaine d'adhérents en 1992¹³⁰⁰. Le Medef Rhône, quant à lui, affirme que l'adhésion de ses membres est bien volontaire¹³⁰¹. Il souligne également que son nombre d'adhérents est très nettement supérieur à celui de la CGPME. Il oppose enfin son mode de fonctionnement à celui de la CCIL, même s'il affirme avoir une certaine « connivence » avec cette institution liée à sa capacité à en gagner les élections, comme en témoigne l'extrait d'entretien suivant :

« Nous, le score de notre représentativité, c'est le nombre de membres, c'est-à-dire le nombre d'entreprises qui volontairement nous paient une cotisation chaque année. [...] C'est pas un impôt qu'ils nous versent, hein ? Le Medef, c'est une association loi 1901, une organisation privée... Et, volontairement, ils nous apportent une cotisation et, volontairement, ils participent à nos travaux et, volontairement, ils acceptent des mandats patronaux bénévoles. Donc ça demande quand même un effort de solidarité de la part du chef d'entreprise très fort, et c'est là vraiment où on voit l'intention du chef d'entreprise vis-à-vis du Medef. [...] Alors notre représentativité, si vous voulez la connaître, c'est aujourd'hui 43 syndicats de branches patronaux : métallurgie, BTP, chimie, plasturgie, textile, architectes, avocats, experts-comptables, ingénierie informatique et j'en passe... 43 branches patronales structurées dans le Rhône à travers lesquelles on représente plus de 8000 entreprises. Ça c'est notre représentativité indirecte : l'entreprise adhère à la branche patronale, la branche patronale adhère à l'interprofession, ce que nous sommes, nous Gil-Medef, pour eux. Et puis en parallèle, on a un peu plus de 300 adhérents directs, pour la simple et bonne raison qu'elles n'ont pas, de par leur activité, de branche patronale structurée [par exemple la SNCF et France Telecom]. Donc ils adhèrent directement au GIL-Medef. Et à travers ces 300 entreprises, on représente là plus de 70 000 salariés. Et plus de 200 000 salariés à travers les 8 000 dont je vous ai parlé tout à l'heure. Voilà notre vraie représentativité.

- Et c'est une bonne représentativité ?

- C'est pas mal...

- Par rapport à la CGPME ? Peut-être que c'est pas le même public qui est visé ?

- Par rapport à la CGPME ? La CGPME du Rhône à ma connaissance, lorsque je lis son annuaire, a 800 entreprises membres. Donc ça vous donne un ordre de grandeur.

- D'accord, vous êtes dix fois plus importants...

coordinateur CGPME du dispositif 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', <http://www.medeflyonrhône.com> et <http://www.cgpme-ra.org>.

¹²⁹⁹ Entretien avec l'enquêté n°42 : le coordinateur CGPME du dispositif 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'.

¹³⁰⁰ 1992 correspond à la date de création de la CGPME Rhône-Alpes. La CGPME du Rhône ne lui est que de quelques années antérieure (voir Chapitre I). Entretien avec l'enquêté n°42 : le coordinateur CGPME du dispositif 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'.

¹³⁰¹ En réalité, l'adhésion à la CGPME se fait simplement à titre individuel, quand l'adhésion au Medef local se fait par l'intermédiaire des branches professionnelles lorsque celles-ci sont organisées.

- Voilà. Mais, euh... il arrive que... qu'elle ait un nombre plus grand car j'ai jamais bien compris, euh... ça fluctue beaucoup. Mais bon, euh... c'est pas la même représentativité quoi qu'il en soit.

- Et au niveau des chambres consulaires, vous avez à peu près le même nombre de représentants que la CGPME ?

- [...] Une chambre de Commerce et d'Industrie, c'est un établissement public, à caractère administratif. C'est-à-dire que l'entreprise, elle cotise pas volontairement à la CCI : elle paie un impôt, elle n'a pas le choix. Et elle est ressortissante de fait. Elle n'a pas le choix. [...] Si vous voulez savoir combien y'a de ressortissants pour la CCIL, y'en a 42 000 aujourd'hui. [...] En fait, toute entreprise structurée, qui a son siège sur le ressort de la CCIL, eh bien elle est de fait ressortissante. [...] Elle est pas membre, j'insiste bien : elle paie un impôt et elle n'a pas le choix. Ce qui explique notre *distinguo de statut*, entre une CCI et un Medef. [...] On n'a pas la même liberté de parole, on n'a pas le même fondement institutionnel et statutaire. [...] Vous comprenez ? Entre une organisation privée, qui vit de cotisations volontaires, et un établissement public qui vit d'impôts, on n'a pas tout à fait... euh... le même discours, même si on est très proches. Pourquoi on est très proches ? Parce qu'une CCI est un établissement public qui a une spécificité, c'est qu'elle est administrée par des élus chefs d'entreprises. Y'a 52 membres élus dans la CCI de Lyon, qui ont été élus, euh... sur nos listes. Ce sont nos représentants, puisqu'on a gagné les dernières élections [de 2000¹³⁰²]. Donc lorsque vous, vous avez votre organisation qui a des mandataires qui siègent dans un établissement public comme la CCI, il est bien évident qu'après, vous avez quand même une certaine connivence avec cette institution, puisque ce sont vos mandataires qui y sont. Donc nous à Lyon on a toujours eu cette chance : on s'entend bien avec notre Chambre et on sait être complémentaires. On est pas là pour, euh... comment vous dire, euh... se mener une concurrence à tout crin. Ce serait complètement idiot, et ça se ferait au détriment des entreprises. Ici à Lyon, le fait que le Medef ait la majorité politique dans la CCI, ça permet une complémentarité au contraire »¹³⁰³.

En interne au Medef Rhône, quatre branches professionnelles pèsent néanmoins plus que les autres, tout comme les grandes entreprises pèsent davantage que les petites¹³⁰⁴. En outre, le Medef Rhône peut certes afficher une participation à ses élections de 95%, mais uniquement pour une centaine d'adhérents actifs¹³⁰⁵. La représentativité de la CCIL est, enfin, discutée tant le taux de participation à

¹³⁰² Dès 2000, la CGPME obtient en réalité la moitié des sièges de la chambre consulaire (cf. LINOSSIER, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques, acteurs, territoires, op. cit.*, p.407).

¹³⁰³ Entretien avec l'enquêté n°36 : le directeur général du Medef Rhône depuis 2004 (ancien chargé de mission « *Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise* »).

¹³⁰⁴ Cette domination est liée à la fois à l'importance des cotisations de ces branches professionnelles (à savoir la métallurgie, le BTP, la chimie et la plasturgie) et des grandes entreprises, à leur mobilisation généralement importante lors des élections internes, ainsi qu'à leur présence importante au sein du bureau, du « G5 » et du conseil d'administration du Medef Rhône. Le bureau et le « G5 » sont ainsi tous deux composés du président ou d'un représentant de ces quatre branches professionnelles et, respectivement, du président du « *Groupe des entreprises diverses* » ou du directeur général du Medef Rhône (<http://www.medeflyonrhône.com> et Entretien avec l'enquêté n°31 : le président du Medef Rhône de 1988 à 1992).

¹³⁰⁵ En effet, seuls les présents à l'Assemblée Générale du Medef Rhône votent (Entretiens et discussion avec l'enquêté n°33 : le directeur général du Medef Rhône de 1984 à 2004).

ses élections est faible¹³⁰⁶. Ainsi la pluralité des intérêts des chefs d'entreprise locaux complique-t-elle la structuration de leur représentation. Aucune politique locale ne peut leur être favorable à tous. Dans un contexte de juxtaposition et d'opposition complexes des organisations les représentant, aucune instance patronale ne peut fonder sa légitimité uniquement sur la représentation de ces chefs d'entreprise.

C'est ce contexte qui incite le Medef Rhône et la CCIL à s'investir dans 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' après la CGPME et la Chambre de Métiers : si les autres instances patronales en sont, il faut absolument en être aussi. L'ensemble de ces instances semble vouloir montrer son intégration dans les dispositifs de la communauté urbaine et souligner ainsi qu'il remplit son rôle de représentant. La participation de la Chambre de métiers à 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' est ainsi ouvertement présentée comme un moyen d'exister. Cette politique crée un espace où il est bon d'apparaître et d'être reconnu :

« On avait énormément besoin de cette reconnaissance là. Parce que figurez-vous qu'on ne faisait pas partie de l'Aderly. On n'en fait partie que depuis deux ans [c'est-à-dire depuis 2001]. Tout ce qui est promotion de la ville de Lyon, on n'était jamais consulté ! Par le biais du SDE on participe désormais à des groupes de travail »¹³⁰⁷.

La véritable concurrence entre Medef Rhône et CGPME porte sur les mandats électifs (de la CCIL, des Assedics...). Les deux instances affichent néanmoins leur investissement dans 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et choisissent les actions dont elles prennent la responsabilité de la mise en œuvre de manière à afficher leurs domaines de compétence. Ces deux instances interviennent par exemple dans le domaine du développement de l'utilisation des TIC par les PME et PMI. Dans un contexte où ces dernières semblent gagner en importance (en termes de poids sur l'activité économique locale), chacun des deux syndicats s'affiche à leur service actif. La direction d'une institution peu

¹³⁰⁶ Sur ce thème, voir Bernard JOUVE, « Chambre de commerce et d'industrie et développement local : le cas de Lyon », *Sociologie du Travail*, 2002, n°44, pp.521-540, *op. cit.* Nous n'avons pas eu accès à ces taux de participation. En 2004, néanmoins, les règles encadrant les élections des CCI sont modifiées. Le nombre de chefs d'entreprise autorisés à voter est accru. Cela permet d'accroître le nombre de votants à l'ensemble des élections locales (de 300 000 en 2000, ce nombre passe à 400 000 en 2004), <http://www.lyon.cci.fr> et <http://www.acfci.cci.fr>.

reconnue localement, comme la Chambre de Métiers, considère donc la politique 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' comme une occasion d'être consultée. La direction de la CGPME, quant à elle, y voit une occasion supplémentaire¹³⁰⁸ de tenter de mettre à mal la domination du Medef Rhône. La qualification du degré de participation des différentes instances patronales à 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' est d'ailleurs un enjeu en soi. Chacune de ces instances définit son investissement comme premier et entier pour mieux dénoncer les réticences et le manque d'engouement des autres¹³⁰⁹. Enfin, s'ils sont à l'origine mobilisés par l'agence d'urbanisme puis par la communauté urbaine, ces représentants font ensuite pression sur Gérard Collomb (lorsque ce dernier est élu maire de Lyon et président de la communauté urbaine), pour qu'il maintienne 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'¹³¹⁰. Ainsi, c'est bien l'impossible unicité de la représentation des chefs d'entreprise locaux qui incite chacune de ces instances à s'afficher dans les dispositifs lancés par la communauté urbaine.

Depuis la présentation officielle de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' à la Cité Internationale, les documents officiels qui présentent l'action de la communauté urbaine dans le domaine économique sont d'ailleurs accompagnés d'une photographie des cinq présidents de ses institutions « *fondatrices* » assis à une même table. 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' sert ainsi de « *vitrine* » chargée de mettre en scène l'existence de relations entre la communauté urbaine, la CCIL, la Chambre de métiers, le Medef Rhône et la CGPME¹³¹¹. Cette mise en scène est d'ailleurs fortement présente dans la forme que prennent les documents à destination du public. Leurs publications sont précisément l'occasion de négociations entre ces institutions fondatrices qui

¹³⁰⁷ Entretien avec l'enquêté n°25 : un membre de la commission « *développement économique* » de la Chambre de Métiers.

¹³⁰⁸ Autre que les élections à la CCIL, au CESR (Conseil Économique et Social Régional), aux Assedics, etc.

¹³⁰⁹ Entretien avec l'enquêté n°32 : le président du Medef Rhône de 1998 à 2002 et Entretiens et discussion avec l'enquêté n°33 : le directeur général du Medef Rhône de 1984 à 2004.

¹³¹⁰ Pressions évoquées lors de nombreux entretiens avec des membres de l'agence d'urbanisme, de la communauté urbaine et des instances patronales locales.

révèlent l'importance de leur logique d'affichage. Le positionnement des logos des différents partenaires sur les documents est ainsi pensé de manière à ne pas faire ressortir une institution plus que l'autre¹³¹². Il y a rencontre, circonstancielle et fragile, d'intérêts divers tournés vers une stratégie d'affichage plus que vers l'action. Cette logique d'affichage s'accompagne, en outre, parfois d'un scepticisme marqué face à certaines démarches lancées, voire d'une quasi-ignorance des dynamiques collectives en cours¹³¹³.

Chaque instance patronale cherche avant tout à se construire puis à afficher une place centrale dans les politiques économiques locales, de manière à prouver son « *efficacité* » à ses adhérents¹³¹⁴. Si les instances patronales affichent ainsi leur coopération avec la communauté urbaine de Lyon, leur engagement demeure néanmoins ambigu. Il est d'ailleurs surtout marqué dans les actions de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' que les représentants patronaux pilotent (cf. *Supra*). Ceux-ci restent en effet attachés à l'idée qu'ils sont les « *vrais acteurs économiques* » et que leur association est une des conditions majeures du « *développement* » de Lyon¹³¹⁵.

c / Des acteurs « rivaux-associés »¹³¹⁶

Les oppositions entre chefs d'entreprise locaux ne se résument pas à des enjeux sectoriels ou, plus généralement, à des logiques de concurrence sur le marché économique. Contrairement à ce que peut laisser penser une approche

¹³¹¹ Cf. Bénédicte GUÉRINEL, *Le Schéma de Développement Économique au prisme de la gouvernance urbaine*, Mémoire de fin d'études, Vaulx-en-Velin, École Nationale des Travaux Publics de l'État, juin 2003.

¹³¹² Entretiens avec l'enquêté n°2 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, chargé de mission « *Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise* » depuis 2004.

¹³¹³ Entretien avec l'enquêté n°63 : le président de la CCIL de 2000 à 2005 et Entretien avec l'enquêté n°32 : le président du Medef Rhône de 1998 à 2002.

¹³¹⁴ Comme l'a noté un membre de la Chambre de Métiers en entretien, « *s'engager dans le Schéma de Développement Économique, c'était montrer à nos adhérents que l'on agissait et que l'on était efficace* » (Entretien avec l'enquêté n°25 : un membre de la commission « *développement économique* » de la Chambre de Métiers).

¹³¹⁵ Entretien avec l'enquêté n°49 : un ancien PDG de la société *Morel Journal*.

¹³¹⁶ Pour reprendre, en l'adaptant, l'expression « *associés-rivaux* » utilisée par Jean-Pierre GAUDIN pour décrire les acteurs des politiques urbaines (cf. Jean-Pierre GAUDIN, "Politiques

focalisée sur les instances patronales au sein desquelles ces enjeux sont particulièrement saillants, les chefs d'entreprise locaux sont aussi divisés par des débats, voire des conflits, d'idées. La manière selon laquelle ces débats sont gérés révèle l'existence de différents mondes patronaux. Plusieurs réseaux de sociabilité qui se juxtaposent. Chaque chef d'entreprise cumule, en effet, des appartenances à divers réseaux de sociabilité. Les chefs d'entreprise sont dès lors finalement capables de s'allier malgré leurs différents intérêts et malgré leurs différentes idées. Particulièrement rivaux sur le marché économique, ces derniers cherchent au contraire à s'associer dans le domaine de l'action publique. Les tentatives de coopération semblent en effet nécessaire à la survie de la structure de la représentation des chefs d'entreprise locaux. Elles permettent d'éviter son implosion. Sur ce point, l'exemple du conflit qui oppose le Medef Rhône et les membres du 'Pack', notamment en 2005, est plus qu'évocateur.

Dès sa création, le 'Pack' suscite des tensions au sein des milieux économiques lyonnais (cf. *Supra*), autant au niveau des types d'intérêts économiques à défendre que de la question des modes d'action à adopter face aux politiques publiques. C'est en tout cas en ces termes que nous pouvons interpréter les propos de l'un des rares membres du 'Pack' à exercer, par ailleurs, des responsabilités au sein du Medef Rhône¹³¹⁷. Selon lui, les conceptions du rôle des instances patronales sont trop différentes pour que le syndicat patronal adhère à la démarche du 'Pack' :

« Je sens bien que certaines personnes [au Medef] sont très réticentes face [au 'Pack']. Le plus radicalement opposé, celui avec qui aucune discussion n'était possible, c'était [l'ancien directeur général]. Même un déjeuner avec Maxence Brachet n'était pas envisageable, c'est pour vous dire ! Bon, il a été remplacé et un nouveau directeur général a été nommé [en décembre 2003]. Alors on va bien voir comment ça va se passer maintenant. [...] Il faut qu'ils comprennent que le Pack n'est pas dangereux, que son objectif n'est pas de remplacer le Medef, ce qui serait absurde, et qu'ils ont tout à gagner à travailler avec. Ceci dit, je ne suis moi-même pas d'accord avec tout ce qu'ils souhaitent mettre en place. Décloisonner et faire se rencontrer les décideurs locaux de manière à pallier les insuffisances de nos institutions locales et à faire avancer un peu les choses, c'est une chose, mais commencer à mettre en place une

urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ?", *Revue Française de Science Politique*, vol.45, n°1, 1995, pp.31-56).

¹³¹⁷ Voir Chapitre III.

structure de services aux entreprises qui serait elle-même une structure cherchant à faire des profits, ça risque de jouer du tort à certaines de nos entreprises et ça risque de ressembler à de la concurrence déloyale. Non, là-dessus, je ne les suis pas et le Medef Rhône ne les suivra pas non plus d'ailleurs »¹³¹⁸.

L'une des ambitions du 'Pack' est effectivement de mettre en place une « Cité des Échanges » (là encore, à l'image de ce qui a été développé dans le Nord par le 'Comité Grand Lille'), servant de lieu d'accueil pour les initiatives patronales (syndicats, projets...) et vendant ses services aux entreprises de manière à ne pas être tributaire de cotisations. En d'autres termes, il vise à construire une instance patronale qui soit aussi une « société de gestion d'un capital propre »¹³¹⁹. Or cette ambition s'oppose sensiblement, aux dires de certains de ses membres, aux habitudes de travail du Medef Rhône, qui veille justement à ne pas occuper certains marchés potentiels¹³²⁰.

On observe ainsi l'existence de relations pour le moins paradoxales entre le Medef Rhône et le 'Pack' caractérisées à la fois par une certaine forme de proximité et d'opposition. L'organisateur du 'Pack' a, par exemple, longtemps exercé un rôle de représentant patronal dans d'autres régions. Ce Lyonnais d'origine de 47 ans¹³²¹ a en effet effectué la majorité de sa carrière au Medef (anciennement CNPF) de Blois puis de Lille. Il n'a néanmoins jamais travaillé pour le Medef Rhône. De la même manière, il est intéressant de noter que le Medef Rhône est loin de constituer un bloc homogène. De nombreux membres de ce syndicat connaissent Maxence Brachet. Loin d'ignorer l'existence du 'Pack', ils y sont soit plutôt favorables, soit radicalement opposés. Dans ce dernier cas, ils expliquent leur opposition affichée vis-à-vis du 'Pack' (qui est aussi une forme de soutien à leur direction, cf. *Infra*), avant tout par l'idée que les coopérations doivent d'abord s'établir entre chefs d'entreprise locaux et non avec un élu du parti socialiste.

¹³¹⁸ Entretien avec l'enquêté n°3 : un membre du 'Pack' également membre de la commission « développement économique » du Medef Rhône.

¹³¹⁹ Entretiens et discussions avec l'enquêté n°10 : l'organisateur du 'Pack' de 2001 à 2005, agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA de 2001 à 2004.

¹³²⁰ Entretien avec l'enquêté n°3 : un membre du 'Pack' également membre de la commission « développement économique » du Medef Rhône.

¹³²¹ Voir Chapitre III.

« Clairement, [les relations entre le GIL-Medef et le Pack] sont [...] à un degré zéro de compréhension mutuelle. Parce que je ne comprends pas comment mes cousins du GIL-Medef ne me comprennent pas. Et eux me disent : 'Ce n'est pas possible qu'un gars comme ça qui est un pur produit du Medef travaille pour le compte d'une organisation socialiste !... Et quelle est la légitimité de son truc ?'. C'est ça leur problème ! Ça ne rentre pas dans les boîtes. Il y a des gens du Medef qui sont autour de moi et qui sont tout à fait favorables ! »¹³²².

De leur côté, les membres du 'Pack' entretiennent, plus généralement, une position pour le moins ambiguë avec la « bourgeoisie économique » locale¹³²³. Tout d'abord, ils ont des liens très étroits avec des « dynasties lyonnaises » dont nombre d'entre eux sont issus¹³²⁴. Ils ont, à ce titre, des contacts très réguliers avec les *Rotary Clubs*¹³²⁵. Les membres de ce groupe sont, en outre, très majoritairement de religion catholique¹³²⁶. Certains interviewés établissent, d'ailleurs, un parallèle entre le travail fait avec les jeunes d'Émergences et leur encadrement de Scouts de France¹³²⁷. Certains membres du 'Pack' sont partis de Lyon pendant de longues années avant de revenir s'y installer. D'autres se présentent comme des autodidactes et se prévalent de n'avoir aucun lien avec les « dynasties lyonnaises ». D'ailleurs les membres de ce groupe¹³²⁸ qui sont précisément issus de ces « dynasties » soulignent fréquemment la réorientation des activités familiales qu'ils ont opérée et réussie (par exemple du textile à la mode, ou de la grande distribution aux services aux entreprises). Enfin, les membres du 'Pack' rencontrent régulièrement des chefs d'entreprise quant à eux investis dans les instances patronales (ou, au contraire, des chefs d'entreprise totalement désinvestis) au cours d'activités sociales telles que le sport ou la gastronomie¹³²⁹. Leur souhait de rencontrer d'autres chefs d'entreprise dans le cadre d'activités non-professionnelles amène, en effet, de

¹³²² Entretiens et discussions avec l'enquêté n°10 : l'organisateur du 'Pack' de 2001 à 2005, agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA de 2001 à 2004.

¹³²³ Dont les principales figures sont notamment présentées dans l'enquête historique de Bernadette ANGLERAUD et Catherine PELLISSIER (cf. ANGLERAUD et PELLISSIER, *Les dynasties lyonnaises ; des Morin-Pons aux Mérieux du XIXème siècle à nos jours*, op. cit.s).

¹³²⁴ Voir Chapitre III.

¹³²⁵ Non seulement l'un des membres du 'Pack' est président des *Rotary Clubs de Lyon* (voir Chapitre III), mais certains membres de l'association *Émergences* sont recrutés dans ces clubs.

¹³²⁶ Cf. ANGLERAUD et PELLISSIER, *Les dynasties lyonnaises ; des Morin-Pons aux Mérieux du XIXème siècle à nos jours*, op. cit. Voir Chapitre III.

¹³²⁷ Notamment Entretien et discussion avec l'enquêté n°34 : membre du 'Pack'.

¹³²⁸ Ainsi que ceux de l'association *Émergences*.

¹³²⁹ Rencontres très souvent évoquées au cours de nos entretiens et de nos observations.

très nombreux membres du 'Pack' à être également membres de cercles. Les cercles qu'ils fréquentent (notamment le *Cercle*), ont alors pour point commun d'être récents¹³³⁰ et d'avoir été créés par de jeunes générations de chefs d'entreprise en réaction au « *traditionalisme* » des cercles ou clubs les plus anciens¹³³¹. À ce titre, ces cercles sont des lieux où le double sentiment d'attraction/répulsion face aux traditions sociales de la bourgeoisie économique locale des membres s'exprime à plein.

Par l'intermédiaire de ses membres, le 'Pack' est ancré dans une bourgeoisie économique de droite¹³³² qui se veut moderniste et active. Il semble pris dans des logiques complexes et contradictoires¹³³³ de filiation/distinction face à son milieu social d'origine ou d'appartenance¹³³⁴. Les cercles jouent alors un rôle de perturbateurs du système de représentation des chefs d'entreprise par les instances patronales¹³³⁵. Malgré tout, du fait même de la proximité sociale que ces cercles entretiennent entre Medef Rhône et 'Pack', les membres de ce dernier cherchent à s'associer au syndicat. Ainsi l'organisateur de ce groupe multiplie-t-il les demandes de rendez-vous et cherche-t-il à associer certains membres du Medef Rhône aux projets du 'Pack'¹³³⁶.

Dans ce contexte, en 2005, l'élection du président du Medef Rhône (et la constitution d'un nouveau bureau qu'elle entraîne) s'avère à la fois révélatrice

¹³³⁰ Il s'agit du *Cercle* et du *Cercle de Champfleury* (voire du *Club des 100* créé par Jean-Michel Aulas), voir Chapitre I.

¹³³¹ Voir Chapitre I.

¹³³² Voir Chapitre III.

¹³³³ Cette complexité et ces contradictions sont liées au cumul d'appartenances à différents réseaux de sociabilité des membres du 'Pack'.

¹³³⁴ Ces logiques peuvent expliquer les contradictions qui traversent les principes d'action de ce groupe : tout à la fois américanistes, modernistes, mais aussi localistes, sinon traditionalistes (voir Chapitre III).

¹³³⁵ À Marseille, ces cercles ont pourtant participé à organiser la représentation des intérêts des chefs d'entreprise (cf. ZALIO, *Grandes familles de Marseille au XXème siècle*, *op. cit.*, notamment pp.92/93).

¹³³⁶ Le groupe de l'association *Émergences* dont nous étions membre visait ainsi à structurer, à Lyon, les relations entre les acteurs d'un secteur de la tendance extrêmement concurrentiel (projet de concours TIM, cf. *Supra*). Ce projet n'a pas abouti mais a conduit à des réunions régulières entre le directeur du pôle textile du Medef Rhône, les « *jeunes* » d'*Émergences* et des membres du 'Pack' qui ne cachaient pas leur volonté de favoriser ce type de coopération, même si cela impliquait d'adapter grandement le projet aux demandes explicites du directeur du Medef Textile.

de tensions mais également d'une volonté d'alliance de la part des chefs d'entreprise mobilisés dans le cadre du 'Pack' ou engagés dans les instances patronales locales. Maxence Brachet est accusé d'être candidat, sans le reconnaître, au poste de directeur général du syndicat patronal local, et d'utiliser le 'Pack' à cette fin¹³³⁷. À la suite d'un conflit ouvert entre le directeur général du Medef (qui défend un autre candidat) et l'organisateur du 'Pack', ce dernier quitte Lyon et repart finalement dans le Nord¹³³⁸. Il se trouve un successeur pour prendre la tête du 'Pack' : Jean Brunet-Lecomte dont la trajectoire confirme l'ambiguïté des relations entre le Medef Rhône et le 'Pack'. Ce dernier est, en effet, issu d'une « *dynastie lyonnaise* » mais plus proche des cercles que des instances patronales¹³³⁹. Ce changement d'organisateur calme néanmoins les esprits dans un contexte où l'élection du président du Medef est passée. Le 'Pack' devient alors 'Émergences'¹³⁴⁰. La première de ses nouvelles rencontres a lieu à la CCIL, et les suivantes ont lieu, tous les trois mois, au Musée des Tissus¹³⁴¹. S'il garde sa forme d'association et ses statuts, ses liens avec la CCIL se resserrent nettement¹³⁴². Fin 2007, le 'Pack' n'a donc pas disparu mais s'est transformé. La liste des nouveaux membres officiels d'Émergences' n'a pas été diffusée depuis sa reprise en main par la CCIL. Nous avons néanmoins pu constater la présence et la participation de nouveaux acteurs aux réunions de ce groupe : notamment du représentant du Medef Rhône-Alpes au CESR (Conseil Économique et Social Régional) qui, quelques mois auparavant,

¹³³⁷ Les principaux éléments de ce conflit ont été évoqués par différents acteurs en entretien et, surtout, au cours de discussions informelles. Nous préférons maintenir l'anonymat de ces acteurs.

¹³³⁸ Maxence Brachet intègre la CCI de Lille dont Bruno Bonduelle est désormais président (Entretiens et discussions avec l'enquêté n°10 : l'organisateur du 'Pack' de 2001 à 2005, agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA de 2001 à 2004).

¹³³⁹ Cf. ANGLERAUD et PELLISSIER, *Les dynasties lyonnaises ; des Morin-Pons aux Mérieux du XIXème siècle à nos jours, op. cit.* Jean Brunet-Lecomte est, en outre, président des Entrepreneurs et Dirigeants Chrétiens.

¹³⁴⁰ Ainsi le premier projet que réalise le 'Pack' consiste-t-il bien, finalement, à se créer lui-même (voir Chapitre III). La réalisation de ce premier projet entraîne néanmoins une transformation de son contenu.

¹³⁴¹ C'est-à-dire dans un bâtiment dont la CCIL est propriétaire.

¹³⁴² Ce rapprochement s'opère certainement du fait des liens progressivement tissés entre les membres du 'Pack' et un agent de la CCIL (qui vient aux réunions du 'Pack' à titre individuel). Le départ à la retraite de ce dernier fin 2006 s'accompagne d'ailleurs d'un « *rapprochement de la*

en entretien, avait pourtant feint de ne pas connaître le 'Pack', puis affirmé en souriant que c'était une dynamique qui ne méritait pas notre attention et dont il n'avait dès lors pas l'intention de nous parler. Nous avons aussi pu constater que l'arrivée de ces nouveaux acteurs n'entraîne pas le départ des membres qui constituaient le noyau dur du 'Pack'¹³⁴³. 'Émergences' intègre avant tout de nouveaux acteurs issus de la CCIL et du Medef. Pourtant les membres de ce groupe se connaissent très bien si l'on se fie aux échanges qu'ils peuvent avoir au cours des réunions organisées au Musée des Tissus. Les projets concrets du 'Pack' les plus avancés continuent à être portés par 'Émergences' (notamment l'idée d'installer à Lyon une cour de justice pour les crimes contre la terre et d'y créer un centre de découverte de la création musicale). Le thème transversal des réunions demeure celui de la « création », considérée comme la caractéristique commune des chefs d'entreprise¹³⁴⁴. Par ailleurs, si 'Émergences' est désormais pris en main par la CCIL, 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' entraîne la mise en place, en 2006, d'un nouveau dispositif appelé 'Only Lyon'. Celui-ci constitue « la nouvelle bannière économique de Lyon pour renforcer sa promotion et son rayonnement »¹³⁴⁵ et propose que des « ambassadeurs » assurent cette promotion et ce rayonnement¹³⁴⁶. Pour la CCIL, ces deux dispositifs peuvent constituer un moyen de s'investir dans un domaine « innovant » à l'image de l'histoire que ses membres dressent de cette institution, en soulignant par exemple son

CCI de Lille » où travaille désormais Maxence Brachet, « *Compte rendu des délibérations de l'Assemblée Générale du 27 mars 2006* », Document de la CCIL, p.6).

¹³⁴³ Voir Chapitre III. « *La Lettre d'Émergences : L'information sur les projets et la vie du réseau* », n°1 à 8 et observations des réunions d'Émergences' : notamment le 24 octobre 2005 de 18h30 à 22h à la CCIL et le 5 juin 2007 de 18h30 à 22h au Musée des Tissus.

¹³⁴⁴ À ces projets centraux sont néanmoins progressivement ajoutées des « initiatives citoyennes » qui visent à accroître « la citoyenneté entrepreneuriale, c'est-à-dire la capacité de chacun à prendre de l'initiative dans la société afin de contribuer à la dynamique sociétale dont notre pays a besoin » (« *La Lettre d'Émergences : L'information sur les projets et la vie du réseau* », n°8, 10 septembre 2007, 1p.).

¹³⁴⁵ <http://www.onlylyon.org>.

¹³⁴⁶ Il s'agit donc de la même idée que celle des membres du 'Pack' qui voulaient envoyer des « ambassadeurs vendre Lyon à l'étranger ». Là encore, le contenu de l'action économique semble se transformer de manière incrémentale par la reprise d'idées et de projets qui circulent entre des groupes d'acteurs distincts (cf. Supra). À ce propos, même si cela peut sembler anecdotique et symbolique, Gérard Collomb baptise son groupe de campagne pour les élections municipales de 2008 « le Pack » (là encore en référence à un pack de rugby), comme le souligne la presse locale concernant ces élections.

investissement dans la gestion des aéroports¹³⁴⁷. Ces dispositifs constituent, en outre, un domaine dans lequel la communauté urbaine laisse cette chambre consulaire intervenir, ainsi qu'un mode d'action fondé sur une mobilisation importante de fonds privés (qui peut représenter une opportunité, pour la CCIL, de compenser en partie le net déséquilibre entre sa capacité d'investissement financier et celui de la communauté urbaine).

La réforme de la « *gouvernance économique métropolitaine* » entraîne finalement avant tout un renforcement de la place occupée par les instances patronales au sein de la structure de représentation des intérêts des chefs d'entreprise. Cette réforme est, à ce titre, très institutionnelle. Seules les instances patronales parviennent en effet à établir et à maintenir des relations régulières avec la communauté urbaine. Mais, malgré l'échec du 'Pack' (qui souhaitait être reconnu comme un groupe tout à la fois distinct et soutenu par les instances patronales locales)¹³⁴⁸, cette réforme favorise aussi les tentatives de remise en cause de la domination de ces instances patronales par des chefs d'entreprise engagés dans des cercles dont les membres, ou au moins les organisateurs, sont des spécialistes des réseaux de sociabilité et des relations entre acteurs du « *développement économique* » c'est-à-dire, à leurs yeux, entre chefs d'entreprise. En l'absence de coopération stable entre Unions Patronales qui dominent malgré tout les instances patronales, le rôle des cercles demeure ainsi important dans la mobilisation d'autres réseaux de sociabilité que les réseaux syndicaux et consulaires pour construire des dynamiques

¹³⁴⁷ « 1702-2002. La Chambre de Commerce d'Industrie de Lyon, 300 ans d'avenir », publication de la CCIL avec la participation du Cercle des entreprises centenaires, 2002.

¹³⁴⁸ Le projet de « *Méridienne* » n'est pas pour autant abandonné. Le 'Comité Grand Lille' est désormais bien ancré à Lille où une association *Émergences* commence, en outre, à fonctionner (sur le même modèle que celle de Lyon, à savoir en réunissant des « *jeunes talents* » auxquels sont exposés les enjeux du « *développement métropolitain* » puis auxquels il est demandé de formuler et de porter des projets concrets de manière à favoriser le rayonnement de l'agglomération). En revanche, à Marseille, cette association peine toujours à voir le jour (Entretiens et discussions avec l'enquêté n°10 : l'organisateur du 'Pack' de 2001 à 2005, agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA de 2001 à 2004).

collectives¹³⁴⁹. Ces cercles peuvent tout à la fois déstabiliser les instances patronales et constituer un ciment important entre mondes patronaux.

Les instances patronales cherchent ainsi moins à représenter le plus grand nombre possible de chefs d'entreprise, mais davantage à établir et afficher des interactions avec des institutions locales pouvant leur apporter des moyens d'action conséquents, telles que la communauté urbaine. La quête de légitimité des instances patronales est fondée sur leur capacité à construire et pérenniser des partenariats conduisant à la mise en œuvre de politiques « efficaces » aux yeux de leurs adhérents, c'est-à-dire intégrant les lois du marché économique. Dans ce contexte, un chef d'entreprise local décrit dans les termes suivants les rôles qu'il attribue aux élus et aux agents de la communauté urbaine :

« Les élus, ils discutent avec beaucoup de monde, ils voient beaucoup de monde. Ils sont en contact permanent avec nous [les chefs d'entreprise]. Enfin, ceux qui s'intéressent au développement économique ! Les autres feraient d'ailleurs bien de... Enfin ! [Soupir] Ce sont donc eux qui indiquent après, aux fonctionnaires, avec qui travailler. Mais les fonctionnaires, c'est avec eux qu'on traite les dossiers au quotidien, alors il faut qu'ils comprennent le monde de l'entreprise ! Plus encore qu'un élu ! Un élu, lui, il est dans la représentation, il dit ce que dit son parti. Encore une fois, il est là avant tout pour nouer des contacts, serrer des mains, etc. [Rire]. Non mais, c'est son travail ! Moi, ça ne me pose pas de problème, hein ! Mais si, derrière, les fonctionnaires, enfin les gens de la communauté urbaine n'ont pas compris quelles sont les contraintes que l'on a quand on est chef d'entreprise, ça sert à rien ! »¹³⁵⁰.

Ces rôles doivent selon lui être transformés. Les élus devraient notamment être sélectionnés pour leur capacité à dialoguer et à travailler avec des acteurs très divers (et, avant toute chose, avec les chefs d'entreprise locaux). De leur côté, les agents communautaires devraient intégrer davantage les lois du marché. Ces propos nous invitent ainsi à étudier quels sont précisément les rôles des élus et des agents de la communauté urbaine dans l'action économique locale. Ces rôles sont en effet à la fois attribués par les partenaires privilégiés de la communauté urbaine et façonnés par les propres logiques d'action de ces acteurs communautaires.

¹³⁴⁹ Cet élément permet de mieux comprendre la recrudescence des cercles depuis les années 1980 (voir Chapitre I).

2/ Des agents et des élus communautaires qui demeurent importants : aux limites de deux catégories d'acteurs locaux ?

Avec la réforme de la « *gouvernance économique métropolitaine* » lyonnaise, les agents communautaires augmentent nettement leur emprise sur les politiques économiques locales. Leur montée en puissance est fondée sur une figure du « *développeur économique local* » qui dépasse néanmoins largement cette catégorie d'agent communautaire en charge de l'économie. Le service économique de la communauté urbaine se caractérise, en effet, par un *turn-over* important de son personnel. Une partie de ses agents sont contractuels et quittent rapidement la communauté urbaine pour intégrer des institutions privées ou semi-publiques investies dans le « *développement économique* », notamment l'Aderly et la CCIL.

Appréhender les élus à la fois en tenant compte des spécificités de leur activité et en distinguant différents profils d'élus, permet par ailleurs de souligner qu'à Lyon la réforme de la « *gouvernance économique métropolitaine* », telle qu'elle est mise en place, n'entraîne pas de processus de délégitimation de l'ensemble des élus. Au contraire, les permanences et les mutations du rôle de ces derniers permettent à certains d'entre eux, dont nous analysons ici les profils, de demeurer centraux au cours de la mise en place d'une réforme qu'ils participent d'ailleurs à initier. Ces élus se placent certes eux-mêmes officiellement en retrait :

« [Le vice-président développement économique de la communauté urbaine] : *Henry Chabert, Jacques Moulinier et moi-même, nous souhaitons vous laisser libres de votre démarche intellectuelle... notre action se limitera à vous écouter, à prendre en compte ce que vous nous dites, à faire en sorte que l'intendance suive, afin que vous disposiez en permanence des documents appropriés* »¹³⁵¹.

Malgré tout, le gouvernement privé de l'action publique ne se caractérise pas par une mise en retrait des élus proportionnelle à la participation des milieux économiques qu'ils organisent.

¹³⁵⁰ Entretien avec l'enquêté n°48 : le directeur de l'association syndicale du lotissement industriel de Vénissieux, Corbas, Saint-Priest.

¹³⁵¹ AAU, Archives non-classées, Pochettes intitulées : *Schéma de Développement Économique*, « *Comptes rendus des réunions du 13 novembre 1997* », p. 7.

a / Une montée en puissance de la DAEI fondée sur un marché des professionnels de la gouvernance

Les ressources financières et d'expertise de la communauté urbaine de Lyon permettent aux agents de la DAEI d'accroître leur emprise sur les politiques économiques locales. Mais la catégorie d'agents communautaires chargés du « développement économique » demeure récente. Ces agents participent à façonner leur rôle dans les politiques économiques en fonction d'intérêts professionnels fragiles et en cours de structuration qui dépassent largement les frontières de la structure publique intercommunale.

La brève histoire de la DAEI, se caractérise par une croissance sans faille en termes financiers (cf. *Supra*), ainsi qu'en termes de main d'œuvre, même si cette croissance est désormais stable :

« En ce qui concerne le fonctionnement du service, grosso modo, le service tourne à combien de personnes ?

- Alors... Encore une fois, là aussi, c'est à moduler. La direction des affaires économiques en tant que telle, c'est 40 personnes, je crois, à peu près. Après la délégation de développement économique, c'est 130 personnes, 140. Et après, à cela il faut encore ajouter les fonctionnels, c'est-à-dire les gens, le prorata de gens qui travaillent pour cette délégation en ressources humaines, en finance, en contrôle juridique, en gestion, etc. Mais bon, grosso modo...

- Ce personnel a tendance à croître ?

- C'est fini la croissance. C'est une affaire entendue maintenant ! Il y a bien toujours ici ou là une unité en plus. On arrive à gratter ici ou là en fonction des projets, mais... À mon avis, [...] on a fait le travail d'organisation et de structuration et donc d'intégration de collaborateurs. Aujourd'hui, on ne travaille plus qu'à la marge la croissance directe du nombre de personnes »¹³⁵².

Deux éléments étroitement corrélés caractérisent le fonctionnement de la DAEI : le *turn-over* des nombreux agents contractuels et une gestion fondée sur des restructurations fréquentes.

« À la direction des affaires économiques, il doit y avoir une dizaine [de contractuels], je crois... Une quinzaine sur quarante »¹³⁵³.

- L'organisation a été un tout petit peu revue avec la structuration en trois pôles, il y a un an...

- Oui, elle est revue souvent, hein ?

¹³⁵² Entretien avec l'enquêté n°8 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, directeur de service depuis 1998.

¹³⁵³ Selon nos propres estimations, en 2000, la DAEI compte plus exactement une quinzaine de contractuels pour une trentaine d'agents communautaires au total (hors postes consacrés aux secrétariats tous occupés par des fonctionnaires). La moitié des agents en charge des politiques économiques de ce service sont donc contractuels.

- Et quelle logique sous-tend ces réorganisations fréquentes ?
- Une logique managériale, qui se veut aussi celle d'éviter les chapelles donc au maximum je recherche les transversalités, je les fabrique, je les impose si nécessaire et j'essaie de faire bouger les gens. Donc ça c'est une logique de fond dans la façon de faire »¹³⁵⁴.

'Lyon, Métropole Innovante' a ainsi été dirigé par quatre responsables successifs entre 1997 et 2002. Chacun de ces responsables change a ensuite changé de mission en interne à la DAEI ou quitté ce service. En 2002, l'équipe interne à la DAEI responsable de la mise en œuvre de cette politique est finalement démantelée¹³⁵⁵. 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' a eu deux responsables depuis la prise en charge de cette politique par la DAEI à partir de 2001. Ces deux responsables ont le même profil : il s'agit de deux femmes, jeunes (dont l'une occupe là son premier poste et l'autre son premier poste en collectivité locale) et non-spécialistes du domaine économique (l'une d'elle possède, par exemple, un DESS d'urbanisme).

Dans ce contexte de restructurations fréquentes¹³⁵⁶, le rôle du directeur de service est central. Ce dernier est d'ailleurs en contact permanent avec le cabinet de Gérard Collomb ainsi qu'avec le directeur général de la structure intercommunale¹³⁵⁷. Il a un profil de « *technocrate politique* » ou encore de « *technotable* »¹³⁵⁸. À son arrivée en 1998, 'Lyon, Métropole Innovante' est déjà lancé. Il aurait alors insisté pour que l'agent de la DAEI en charge de cette politique soit muté dans un autre service. Il lui reprochait ses liens trop étroits avec les partenaires de cette politique ; ces liens lui accordant une place centrale

¹³⁵⁴ Entretien avec l'enquêté n°8 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, directeur de service depuis 1998.

¹³⁵⁵ En 2002, 'Lyon, Métropole Innovante' est évalué (cf. *Supra*). Il est décidé que cette politique doit être maintenue mais la « *Mission Technopole* » ou, en d'autres termes, l'équipe responsable de sa mise en œuvre au sein de la DAEI disparaît. Désormais, les agents qui interviennent dans cette politique n'y consacrent qu'une partie de leur temps de travail (Entretien avec l'enquêté n°43 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, chargé de mission « *recherche et innovation* » à la fin des années 1990 désormais employé par l'Aderly).

¹³⁵⁶ Sur ce point, cf. ROUSSET, *Le développement économique selon le Grand Lyon : bilan d'une politique 'transversale'*, *op. cit.*, notamment pp.46/47.

¹³⁵⁷ Entretien avec l'enquêté n°23 : un membre du cabinet communautaire de Gérard Collomb, ancien consultant du cabinet de conseil Algoé et Entretien avec l'enquêté n°45 : un membre du cabinet communautaire de Gérard Collomb en charge du Conseil de Développement.

¹³⁵⁸ Cf. respectivement Olivier ROUBIEU, "Des 'managers' très politiques. Les secrétaires généraux des villes", dans Vincent DUBOIS et Delphine DULONG (dir.), *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 1999, pp.217-231 et GAUDIN, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, *op. cit.*

dans cette première politique économique de grande envergure lancée par la DAEI¹³⁵⁹. Bien qu'anecdotique, cet événement incite à penser que les restructurations fréquentes de ce service permettent aussi de protéger un directeur qui axe son rôle dans l'action économique locale sur sa capacité à être en contact régulier à la fois avec l'ensemble des milieux économiques et avec la direction générale administrative et politique de la structure intercommunale.

Malgré le rôle central du directeur de ce service, les agents communautaires en charge du « *développement économique* » tentent d'organiser leurs intérêts professionnels. Émerge ainsi la figure du « *développeur économique* ». En l'absence de tradition d'intervention intercommunale dans le domaine économique, les agents communautaires en charge de ce domaine constituent en effet un groupe en cours de structuration qui cherche à définir les spécificités de son activité. Or l'émergence de services économiques intercommunaux n'a pas donné lieu à la création d'un concours spécifique de recrutement. Les agents de la DAEI ne peuvent donc se référer aux savoirs pratiques ou théoriques validés par ce type de concours pour définir les spécificités de leur activité. Si ces agents ont, pour la plupart, suivi une formation universitaire de troisième cycle, ils ne sont néanmoins pas spécialisés en économie¹³⁶⁰. Ils ne peuvent donc pas non plus se référer à un ensemble de savoirs académiques officiels pour définir les spécificités de leur activité. Le directeur de ce service affirme enfin fonder le recrutement de ces agents sur trois critères : un haut niveau d'expertise spécialisée, une capacité à mener à

¹³⁵⁹ L'un des initiateurs de 'Lyon, Métropole Innovante' aurait plus précisément été contraint à démissionner (tout en restant en poste à la communauté urbaine), pour des raisons d'équilibre du pouvoir technocratique au sein de la DAEI. Le rôle prééminent joué par cet agent s'étant très fortement impliqué personnellement dans l'établissement de liens avec les chefs d'entreprise innovants que la DAEI cherche à mobiliser dans le cadre de 'Lyon, Métropole Innovante' aurait en effet gêné la direction du service (plusieurs personnes rencontrées en entretien nous ont relaté ces tensions internes à la DAEI. Nous préférons néanmoins maintenir leur anonymat).

¹³⁶⁰ D'après les quinze entretiens réalisés auprès de personnes travaillant ou ayant travaillé à la DAEI. Les agents de ce service ont pour la plupart des DESS (ou Master) en urbanisme ou en gestion de projets. Certains sont ingénieurs et d'autres, enfin, ont suivi les formations du CNFPT. Seuls quelques uns ont réalisé, suite à un cursus généraliste, un DESS (ou Master) d'économie.

bien des projets collectifs et, surtout, une « appétence » pour le monde de l'entreprise.

« Je resterais prudent [quant au profil de formation des personnes travaillant à la DAEL]. Là-dessus. Il y a deux choses. C'est plutôt la compétence que la formation. On a besoin de deux sortes de personnages dans cette boutique, dans cette direction. On a besoin d'avoir des gens qui 1 : ont quand même un niveau d'expertise réel et sérieux. Et donc quand ils parlent de biotech', possèdent le vocabulaire, connaissent l'état de la science, l'état des lieux... Bon. Ils sont plutôt avertis. Et puis un deuxième profil. C'est parfois pas le même. Il peut être tout à fait complémentaire. C'est un profil de chef de projet. Les gens qui sont capables d'assembler d'autres, des compétences, d'être des gestionnaires qui gardent dans le temps une ligne directrice et qui vont au bout d'un objectif. Et donc ça, après, ça se retrouve dans des profils de formation assez variés. C'est obligatoirement [des personnes ayant réalisé des études supérieures longues], mais ce qui m'importe c'est que surtout, on intègre des gens ici qui ne débarquent pas dans le monde de l'économie ou de l'entreprise, qui ont déjà ça en background sérieux. Parce que ce n'est pas évident ! C'est pas évident et si on ne le sait pas à 30 ans, on ne le saura jamais. C'est-à-dire que si on n'a pas cette espèce d'appétence, cette avidité pour comment ça fonctionne les entreprises, comment c'est en train de bouger, quels sont les enjeux, etc. Ça ne vient pas après »¹³⁶¹.

Aux yeux des agents de la DAEL, c'est ce dernier critère qui fonde en grande partie la légitimité de leur sélection puis de leurs interventions dans le domaine économique¹³⁶².

Ils se présentent ainsi comme des « développeurs économiques »¹³⁶³. Cette expression est directement reprise de la figure du « développeur » qui émerge dès les années 1980 au sein de la CCIL¹³⁶⁴. La principale caractéristique de l'ensemble de ces « développeurs » serait d'être proches des chefs d'entreprise locaux et d'intégrer les contraintes de leurs activités inscrites dans un marché économique concurrentiel¹³⁶⁵. La proximité de ces deux figures est source de tensions. Les agents de la DAEL envoyés sur le terrain, c'est-à-dire au plus près des chefs d'entreprise, empiètent en effet sur les activités traditionnelles des

¹³⁶¹ Entretien avec l'enquêté n°8 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, directeur de service depuis 1998.

¹³⁶² D'après les quinze entretiens réalisés auprès de personnes travaillant ou ayant travaillé à la DAEL.

¹³⁶³ Sur ce thème, cf. LINOSSIER, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques, acteurs, territoires*, op. cit., notamment pp.317 et suivantes et ROUSSET, *Le développement économique selon le Grand Lyon : bilan d'une politique 'transversale'*, op. cit., notamment pp.17 à 23.

¹³⁶⁴ Cf. JOUVE, "Chambre de commerce et d'industrie et développement local : le cas de Lyon", op. cit.

¹³⁶⁵ D'après les quinze entretiens réalisés auprès de personnes travaillant ou ayant travaillé à la DAEL.

représentants de la CCIL (cf. *Supra*). Au cours d'une réunion de l'association PERICA (association des entreprises de Rilleux, Caluire et Sathonay Camp), deux représentants de la DAEI et de la CCIL se disputent ainsi l'orientation des débats. Chacun d'entre eux cherche à montrer sa capacité à comprendre les contraintes des entreprises de cette zone et sa capacité à les prendre en compte dans les réponses qu'il peut apporter aux problèmes évoqués au cours de cette réunion. La tension monte et l'unique chef d'entreprise présent finit par quitter la réunion en affirmant que la première contrainte des chefs d'entreprise est le temps et qu'à trop vouloir se montrer tous deux proches des entreprises, les deux représentants de la DAEI comme de la CCIL oublient de respecter cette première contrainte fondamentale¹³⁶⁶.

Malgré ces tensions ponctuelles entre agents de la DAEI et de la CCIL révélatrices de tentatives de résistance des seconds face à l'emprise croissante des premiers sur les politiques économiques locales, l'ensemble des « *développeurs économiques* » se retrouvent au sein d'une association : l'Association Rhône Alpes des Développeurs Économiques Locaux (ARADEL). Cette association créée au début des années 1990 décline son identité dans les termes suivants :

« *Carte d'identité :*
+ de 720 adhérents au 31/12/2004. Au sein de ce réseau, nous retrouvons :
La diversité des organismes de développement économique :
- des collectivités territoriales et leurs regroupements
- des agences de développement économique, des comités d'expansion économique, des SEM, des associations locales de développement économique
- des organismes consulaires [...]
- des consultants privés »¹³⁶⁷.

Cette association participe activement à la définition de la figure du « *développeur économique local* » autour de sa capacité, considérée comme spécifique, « *à créer du lien entre des acteurs divers* »¹³⁶⁸.

¹³⁶⁶ Observation d'une réunion de coordination de l'association PERICA réalisée le 20 mai 2003. Le responsable d'une autre zone d'activités de l'agglomération a évoqué le même type de tensions en entretien (Entretien avec l'enquête n°48 : le directeur de l'association syndicale du lotissement industriel de Vénissieux, Corbas, Saint-Priest).

¹³⁶⁷ <http://www.aradel.asso.fr>.

¹³⁶⁸ *Idem*.

Dès 1994, apparaissent des liens étroits entre l'ARADEL et la DAEI *via* les agents membres de cette association (dont le directeur du service) mais aussi *via* la production d'études, par l'Aradel, pour le compte de la DAEI¹³⁶⁹. Les agents de la DAEI présentent ainsi leur travail avant tout comme une activité de « *mise en réseau* »¹³⁷⁰. Ils opposent notamment leur « *nouvelle profession* » à celle des urbanistes dont les savoir-faire sont alors dits « *plus traditionnels, plus autoritaires, plus linéaires et planificateurs* »¹³⁷¹. Ils construisent leur identité professionnelle autour de l'idée d'une évolution bénéfique de l'action publique urbaine désormais ouverte, par opposition à la planification antérieure présentée comme imposée par les services de l'État central et par des services intercommunaux tels que la DGDU. Le mode de présentation de soi des agents de la DAEI révèle un intérêt supérieur pour les modes d'action que pour le contenu des actions qui, dans leur logique de « *maïeutique* »¹³⁷², doit en partie au moins être délégué aux partenaires de la communauté urbaine.

Ainsi s'opère une libéralisation des cadres normatifs des agents de la DAEI. Ils considèrent que les entreprises locales sont les premiers financeurs et, par là-même, les premiers clients d'une communauté urbaine censée leur fournir des services à la hauteur de leur capacité de financement¹³⁷³. Dans ce contexte, la participation des chefs d'entreprise et de leurs représentants ne permet pas, à elle seule, ni en elle-même, de rendre compte de leur influence sur les politiques économiques de la communauté urbaine. Les intérêts de ces acteurs sont pris en compte par des agents communautaires choisis et formés de manière à ce qu'ils traduisent directement ces intérêts en actions concrètes en

¹³⁶⁹ ACU 1650 W 004, carton intitulé : *Comités de direction DAEI 1992-1995*.

¹³⁷⁰ D'après les quinze entretiens réalisés auprès de personnes travaillant ou ayant travaillé à la DAEI. Comme certaines études sociologiques quantitatives sur le personnel intercommunal le montrent, par-delà l'appartenance institutionnelle, le secteur d'intervention et le type de formation des agents comptent aussi dans la construction des représentations et des positionnements (cf. Franck BACHELET, "Les hauts fonctionnaires métropolitains : sociologie et politique", Lille, Colloque Ifresi-CNRS Logiques métropolitaines : modèles, acteurs et processus, du 1er au 3 juin 2005).

¹³⁷¹ Toutes ces citations sont tirées des quinze entretiens réalisés entre 2001 et 2005 avec des personnes travaillant (ou ayant travaillé) à la DAEI.

¹³⁷² Cette expression utilisée par certains agents de la DAEI en entretien apparaît également dans le titre d'un article de recherche : cf. GUÉRANGER et JOUVE, "De l'urbanisme à la maïeutique : permanence et recomposition des politiques urbaines à Lyon", *op. cit.*

¹³⁷³ Voir Chapitre II.

les reformulant progressivement le moins possible¹³⁷⁴. Si différents points de vue coexistent sur ce qu'est le « *développement économique* » et donc sur ce que doit être une action publique de « *développement économique* »¹³⁷⁵, ces différents points de vue n'ont pas droit de cité au sein de la DAEI¹³⁷⁶.

Cette figure homogénéisante du « *développeur économique* » permet notamment aux agents de la DAEI d'opposer leurs modes d'intervention dans l'action publique à ceux des « *aménageurs* » de la DGDU. Parmi les fonctionnaires de la DAEI rencontrés, même ceux ayant précédemment travaillé dans les services d'aménagement urbain de la communauté urbaine opposent cette expérience à celle acquise au sein de la DAEI¹³⁷⁷. Les agents de la DGDU sont beaucoup plus nombreux, leur service est plus ancien, et ils peuvent se référer à une discipline, l'urbanisme, pour définir les compétences légitimant leur intervention dans l'action publique locale. L'apparition de la DAEI modifie néanmoins l'organisation intercommunale¹³⁷⁸ et, notamment, la hiérarchisation des interventions intercommunales (cf. *Supra*). Des tensions apparaissent entre services récents et plus anciens¹³⁷⁹. Si, aux yeux de ses initiateurs, 'Lyon,

¹³⁷⁴ Les origines de ce lent processus de libéralisation sont en effet anciennes, comme le suggère les transformations des modes d'action de la SERL au cours de l'aménagement du quartier de la Part-Dieu dès les années 1960 (cf. LINOSSIER, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques, acteurs, territoires, op. cit.*).

¹³⁷⁵ Un seul agent de la DAEI (dont nous préférons respecter l'anonymat) est revenu longuement, en entretien, sur ses difficultés à faire entendre un point de vue sur l'économie prenant en compte les intérêts des travailleurs. À ses yeux, ce point de vue lui vaut d'être freiné dans sa carrière et de se voir confier des missions aux responsabilités limitées.

¹³⁷⁶ D'ailleurs très peu d'agents de ce service sont syndiqués (sur ce point, voir Chapitre III). Les agents de la DAEI sont beaucoup plus nombreux à être adhérents de l'ARADEL (<http://www.aradel.asso.fr>). Malgré nos demandes répétées, nous n'avons néanmoins pas eu accès aux données concernant l'ensemble du personnel de ce service depuis sa création (telles que des fiches de poste ou des profils de recrutement).

¹³⁷⁷ Notamment, Entretien avec l'enquêté n°18 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, chargé de mission « animation des territoires ».

¹³⁷⁸ D'ailleurs le passage de la « *mission économique* » de la DGDU à la DAEI au début des années 1990 est délicat. Certains des agents de la « *mission* » sont, si ce n'est totalement mis à l'écart, en tout cas uniquement chargés de politiques considérées comme plus proches de leur « *culture aménageuse* », notamment les politiques foncières. C'est notamment le cas de l'agent qui verse les documents écrits qu'il accumule au service des archives de la communauté urbaine. L'essentiel des archives concernant le service économique (qui, malgré les relances fréquentes du service des archives, ne verse presque rien) a ainsi été fourni par le même agent, notamment à une période où il voit son importance au sein du service économique décroître.

¹³⁷⁹ Ces tensions sont reconnues à demi-mots, après plusieurs questions, pendant les entretiens. Certaines expressions ressortent malgré tout fréquemment : « *Ils n'ont toujours pas compris que...* », « *Si, si, on coopère quotidiennement, mais on a du mal à organiser des réunions, à échanger nos*

Métropole Innovante' devait conduire à une coopération entre services, les logiques institutionnelles internes empêchent une telle transformation :

« L'idée, à l'origine, était d'associer le développement économique et la politique d'aménagement ou le développement urbain. Cette association était à nos yeux une source d'efficacité maximum. Certes le projet concernait principalement la DAEI, mais dans les esprits, les choses étaient claires, il y avait vraiment une volonté d'associer aussi la DGDU. Cette association ne s'est pas réalisée car il est très difficile de faire travailler des services de la communauté urbaine entre eux »¹³⁸⁰.

'Lyon, Métropole Innovante' aurait par ailleurs pu faire partie de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' tant ces deux dispositifs sont proches en termes de contenu (cf. *Supra*). Mais ces deux dispositifs ont des soutiens politico-administratifs distincts : Jacques Moulinier, élu UDF proche de Raymond Barre et des agents de la DPSA et de la DAEI pour le premier, et Henry Chabert, membre du RPR, président de l'agence d'urbanisme et candidat potentiel à la mairie pour le second (cf. *Infra*). En outre, l'organisateur du 'Pack' est rattaché à la DPSA suite au refus du directeur de la DAEI d'accueillir cette démarche¹³⁸¹. Les échanges entre services sont peu nombreux, ces derniers étant même parfois situés dans des bâtiments différents. Leur personnel connaît assez peu les projets des autres services et les dispositifs économiques se superposent les uns aux autres¹³⁸². La fragmentation interne à la structure intercommunale des capacités d'intervention dans le domaine économique limite la capacité de cette

informations et puis, on ne pense pas de la même manière... ». Cette gêne à reconnaître l'existence de conflits et de tensions révèle le caractère normatif de la réforme de la « gouvernance économique métropolitaine » d'après laquelle l'action publique doit fonctionner sur la base de coopérations visibles.

¹³⁸⁰ Entretiens avec l'enquêté n°19 : un élu membre de l'UDF, vice-président de la communauté urbaine de Lyon de 1977 à 2001 notamment en charge de la stratégie d'agglomération.

¹³⁸¹ Sur les tensions entre la DAEI et la DGDU vues par une étudiante en urbanisme, cf. ROUSSET, *Le développement économique selon le Grand Lyon : bilan d'une politique 'transversale'*, *op. cit.*, notamment pp.81 à 83. Les tensions entre la DPSA et la DAEI sont notamment liées aux risques de doublons entre les politiques partenariales de la DAEI et le « groupe économique » du Conseil de Développement ainsi que, depuis 2005, le projet 'Lyon 2020' qui comporte une dimension économique importante. La DPSA entend, en effet, réunir des « acteurs économiques » locaux importants mais parfois distincts de ceux que mobilise la DAEI (voir Chapitre III).

¹³⁸² Nous avons établi cette série de constats au cours de nos observations participantes liées à la réalisation d'études de cas pour le programme INTERACT (voir Chapitre I). Nous avons notamment rencontré des difficultés pour réaliser la première étude de cas portant sur la DAEI dans un contexte où la DPSA nous est clairement apparue être perçue comme un service surveillant les autres, voire comme un service donneur de leçons. La seconde étude de cas a ainsi ensuite concerné la DPSA elle-même.

institution locale à gouverner¹³⁸³. Cette fragmentation renforce le rôle central des directeurs de service qui se rencontrent et, surtout, qui sont chacun en lien avec le cabinet de Gérard Collomb et la direction administrative de la structure intercommunale qui cherchent à construire une cohérence et une transversalité peu développées au quotidien¹³⁸⁴.

Le statut de contractuel de nombreux agents de la DAEI implique, enfin, qu'une majorité d'entre eux est amenée, à un moment ou à un autre, à changer d'emploi pour passer dans d'autres structures intercommunales ou encore dans d'autres institutions ou organismes locaux intervenant dans le domaine économique tels que l'Aderly et la CCIL pour l'agglomération lyonnaise ou encore l'ensemble des structures intercommunales, des agences ou associations de « *développement économique* » et des CCI au niveau national¹³⁸⁵. Pour certains agents de la DAEI, qui sont fonctionnaires, la charge d'une mission de « *développement économique* » dans un contexte où ce domaine d'action est prioritaire représente, en outre, un excellent tremplin pour occuper ensuite des fonctions plus importantes au sein de la structure intercommunale¹³⁸⁶. Tous ces agents ont donc besoin, pour assurer leur carrière professionnelle, de connaître

¹³⁸³ Cf. JOUVE et LEFÈVRE (dir.), *Métropoles ingouvernables : Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, op. cit.. Fragmentation souvent davantage analysée en ce qui concerne l'environnement avec lequel interagissent les institutions locales.

¹³⁸⁴ Entretien avec l'enquêté n°67 : le directeur général des services de la communauté urbaine depuis 2001, Entretien avec l'enquêté n°23 : un membre du cabinet communautaire de Gérard Collomb, ancien consultant du cabinet de conseil *Algoé* et Entretien avec l'enquêté n°45 : un membre du cabinet communautaire de Gérard Collomb en charge du Conseil de Développement.

¹³⁸⁵ Notamment, Entretien avec l'enquêté n°43 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, chargé de mission « *recherche et innovation* » à la fin des années 1990 désormais employé par l'Aderly, Entretien avec l'enquêté n°50 : un ancien agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI responsable de 'Lyon, Métropole Innovante', désormais directeur adjoint de l'Aderly et Entretien avec l'enquêté n°55 : un ancien agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI responsable de 'Lyon, Métropole Innovante', désormais chargé de mission de l'Aderly. Bien que nous l'ayons moins fréquemment remarqué, l'inverse est également vrai : l'ancien directeur de l'Aderly, Robert Maury, rejoint par exemple la structure intercommunale Provence Métropole à la fin de l'année 2006 (« *Compte rendu des délibérations de l'Assemblée Générale du 27 mars 2006* », Document de la CCIL, p.6).

¹³⁸⁶ Entretiens avec l'enquêté n°1 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, chargé de mission « *Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise* » de 2001 à 2004. L'absence de politique intercommunale de gestion des ressources humaines que de nombreux agents rencontrés en entretien ont souligné spontanément, explique certainement en partie le nombre important de « technotables » qui cherchent à développer un profil à la fois de technicien et de politique de manière à pouvoir circuler par eux-mêmes au sein de la structure intercommunale sur des postes qui leur semblent intéressants.

les principaux acteurs locaux investis dans le « *développement économique* » et d'établir des relations avec eux de manière à être à leur tour repérés par de potentiels recruteurs et par des partenaires en contacts réguliers avec les directions politique et administrative de la structure intercommunale.

La catégorie d'agents économiques communautaires a des frontières floues du fait de circulations fréquentes entre institutions locales du « *développement économique* »¹³⁸⁷. La « *gouvernance économique métropolitaine* » est ainsi un marqueur professionnel, c'est-à-dire avant tout une manière de se signaler comme membres de la communauté des acteurs d'une « *nouvelle* » action économique¹³⁸⁸ ; en d'autres termes, comme des professionnels de la gouvernance. Si l'emprise de la communauté urbaine sur les politiques économiques est aussi visible que fragile, celle des « *développeurs économiques* » est sans ambiguïté aucune. Ce groupe professionnel se structure sans être rattaché à un type d'institution particulier et participe d'ailleurs, de ce fait, à fragiliser celle de la communauté urbaine. Face à cette montée en puissance de ces « *développeurs économiques* » locaux, quels sont les rôles des élus intercommunaux dans l'action économique intercommunale ?

b / Une nouvelle manière de convertir la compétence économique en compétence politique : un profil d'élu chef d'entreprise valorisé

Les acteurs lyonnais considèrent que le rôle des élus intercommunaux, dans le cadre de la réforme de la « *gouvernance économique métropolitaine* », se résume à un rôle d'« *animation* ». Ce rôle serait directement lié à la densité de leurs réseaux avec les milieux économiques, qui leur permettrait de réunir des acteurs locaux divers autour d'une même table (cf. *Supra*). Les élus estiment,

¹³⁸⁷ Il est à noter, néanmoins, que le matériau que nous avons rassemblé concernant ces agents de la DAEI est insuffisamment qualitatif pour nous permettre d'en mener une sociologie aussi fine que nous l'aurions souhaité. Nous n'avons pu, en effet, réaliser une série d'entretiens répétés avec certains agents aux profils emblématiques de ce service, soit parce que les personnes que nous avons rencontrées plusieurs fois avaient des parcours très atypiques, soit parce que agents de ce service ont refusé ou ont été dans l'incapacité de se plier à cet exercice.

¹³⁸⁸ Comme le notent plus généralement certains chercheurs au sujet de la « *gouvernance territoriale* », cf. PASQUIER, SIMOULIN et WEISBEIN (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, op. cit., p.29.

quant à eux, qu'être en contact avec les chefs d'entreprise et négocier avec eux les conditions matérielles et financières des implantations d'entreprises au niveau communal, est un de leurs rôles traditionnels¹³⁸⁹. Depuis la mise en place de la TPU, ce rôle est néanmoins progressivement dévolu au président de la communauté urbaine. En outre, la densité et surtout la diversité des réseaux des élus intercommunaux est souvent surestimée. Le rôle d'« animateur de réseaux » qui leur est attribué par les autres acteurs locaux aide certes les élus à demeurer importants. Néanmoins, les élus qui lancent des politiques économiques mobilisent surtout une expertise à la fois généraliste et spécialisée ainsi que des réseaux en interne à la communauté urbaine. Cette expertise spécialisée dans le domaine économique est désormais notamment attribuée aux élus disposant d'une expérience de direction d'entreprises privées¹³⁹⁰ ; autrement dit, à des élus qui ont été, ou qui sont encore, chefs d'entreprise. Il s'agit alors d'une nouvelle manière de convertir la compétence économique en compétence politique¹³⁹¹. La réforme de la « gouvernance économique métropolitaine » lyonnaise accompagne finalement des transformations des modes de légitimation des élus et, ainsi, un renforcement du rôle de certains élus communautaires¹³⁹².

Tout comme les discours des acteurs locaux, une partie de la littérature sur l'action publique locale nous invite pourtant à ne pas surestimer les capacités d'action des élus dont la place et le rôle dans l'action publique locale

¹³⁸⁹ « Enquête auprès des maires de la communauté urbaine de Lyon, 1997/1998 : recueil des entretiens », Cabinet Équation et Entretien avec l'enquêté n°64 : un consultant auprès des collectivités locales du Cabinet Équation responsable de l'enquête auprès des maires dont les résultats conduisent à la mise en place des « Conférences des maires ».

¹³⁹⁰ À l'image des experts expérimentés que sont désormais les chefs d'entreprise et leurs représentants mobilisés par la communauté urbaine de Lyon (voir Chapitre II).

¹³⁹¹ Cette manière de convertir la compétence économique en compétence politique se distingue notamment de celle qui caractérise les débuts de la Vème République. À partir de la fin des années 1950, dans un contexte où l'action dite « rationnelle » des pouvoirs publics dans le domaine économique est perçue comme efficace, les élus convertissent la compétence économique en compétence politique avant tout grâce à l'affichage d'une maîtrise de savoirs théoriques concernant l'économie, cf. Delphine DULONG, "Quand l'économie devient politique. La conversion de la compétence économique en compétence politique sous la Ve République", *Politix*, n°35, 1996, pp.109-130.

¹³⁹² Notre travail rejoint à nouveau, sur ce point, les contributions réunies dans un ouvrage sur la « gouvernance territoriale » : cf. PASQUIER, SIMOULIN et WEISBEIN (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, op. cit., notamment pp.221/222.

se sont transformés depuis la fin des années 1970. Le rôle des élus se résumerait en effet désormais à l'accompagnement de processus de sédimentation des choix collectifs des acteurs locaux¹³⁹³. Ils fixeraient avant tout les délais et les modalités de l'action publique et ils occuperaient une place moins centrale et plus nodale dans l'action publique locale¹³⁹⁴. Après avoir présenté le rôle économique des maires des communes membres de la communauté urbaine et, surtout, de son président, nous nous penchons ici sur les trajectoires longues de deux élus locaux (Henry Chabert et Jacques Moulinier) précisément entrés en politique à partir de la fin des années 1970. L'étude de ces deux trajectoires est intéressante à plus d'un titre. Elle démontre la capacité de ces derniers à convertir la compétence économique en compétence politique. Elle montre également que si ces deux élus fixent effectivement les délais et modalités de l'action publique à laquelle ils prennent part et structurent ainsi le gouvernement privé de cette dernière. Autrement dit, nous verrons que s'ils auto-limitent leurs capacités d'action, ils demeurent importants dans l'action économique intercommunale dont ils participent activement à définir également le contenu.

Avant d'étudier ces trajectoires, il est important de noter que les relations que les élus locaux entretiennent avec les milieux économiques locaux varient d'un élu à un autre. En ce qui concerne les trois derniers maires de Lyon, trois styles de relations semblent ainsi se distinguer¹³⁹⁵. Michel Noir ne dispose pas de réseaux de relations étroites avec les milieux économiques lyonnais¹³⁹⁶. Il rencontre discrètement quelques chefs d'entreprise qu'il invite à déjeuner à son

¹³⁹³ Cf. Christopher HOOD, *The tools of government*, Chatham, Chatham House Publishers, 1983 et PINSON, "Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes", *op. cit.*

¹³⁹⁴ *Idem.*

¹³⁹⁵ En entretien, nous avons demandé à la plupart des personnes rencontrées (notamment aux chefs d'entreprise et à leurs représentants) quelle était la nature des relations de Michel Noir, Raymond Barre et Gérard Collomb avec les milieux économiques locaux. Les réponses formulées nous semblent suffisamment proches et en conformité avec les sources écrites que nous avons par ailleurs rassemblées pour être résumées comme suit.

¹³⁹⁶ Comme le soulignent d'ailleurs certains travaux de recherche portant spécifiquement sur le mandat de Michel Noir, cf. BARDET et JOUVE, "Entreprise politique et territoire à Lyon", *op. cit.*

domicile¹³⁹⁷. Il mobilise également quelques grands chefs d'entreprise lyonnais autour de l'aménagement de la Cité Internationale (cf. *Supra*). Il n'a pas, néanmoins, de relations étroites avec les instances patronales locales qu'il ne mobilise pas, voire qu'il contourne¹³⁹⁸. Raymond Barre s'appuie, quant à lui, avant tout sur ses réseaux nationaux et internationaux d'ancien ministre, notamment lorsque Lyon accueille le G7 en 1996 et lorsqu'il pèse dans certains dossiers de délocalisation¹³⁹⁹. Gérard Collomb, enfin, multiplie les occasions d'apparaître aux côtés de chefs d'entreprise locaux dans la presse locale : de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' au 'Pack', en passant par les matchs de football et de rugby auxquels il se rend avec une délégation de chefs d'entreprise lyonnais et par la tradition des déjeuners qu'il reprend de Michel Noir¹⁴⁰⁰.

Ce n'est pas un hasard si Gérard Collomb affiche ainsi autant ses relations avec les milieux économiques. Cet élu PS au parcours universitaire a premièrement davantage à prouver aux milieux économiques¹⁴⁰¹. Deuxièmement, à la fin des années 1990, une large enquête menée auprès des maires des 55 communes membres de la communauté urbaine souligne le rôle important que ces derniers jouent dans les marchandages avec les chefs d'entreprise qui s'installent sur le territoire de leurs communes respectives, ou

¹³⁹⁷ Dîners évoqués par plusieurs personnes rencontrées en entretien, notamment : Entretien avec l'enquêté n°12 : un élu membre de l'UMP, vice-président de la communauté urbaine de Lyon au développement urbain de 1989 à 2001 et Entretien avec l'enquêté n°13 : un journaliste économique local retraité, intervenant lors des week-end de l'association *Émergences* régulièrement invité aux réunions du 'Pack'.

¹³⁹⁸ Christian Boiron, par exemple, qu'il mobilise autour de l'aménagement de la Cité Internationale et qu'il intègre, en outre, à son équipe municipale, est un chef d'entreprise en rupture avec les positions des instances patronales locales dans lesquelles il n'est pas engagé (Entretien avec l'enquêté n°40 : un ancien membre de la direction du Medef Rhône, désormais président de la fédération nationale des promoteurs constructeurs, cf. aussi ANGLERAUD et PELLISSIER, *Les dynasties lyonnaises ; des Morin-Pons aux Mérieux du XIXème siècle à nos jours, op. cit.*).

¹³⁹⁹ Notamment la délocalisation de l'ENS LSH. Entretien avec l'enquêté n°68 : le directeur de l'Aderly de 1995 à 2006.

¹⁴⁰⁰ Entretien avec l'enquêté n°12 : un élu membre de l'UMP, vice-président de la communauté urbaine de Lyon au développement urbain de 1989 à 2001.

¹⁴⁰¹ Comme le rappellent certaines réactions d'hostilité face au 'Pack' associant étroitement, au moins dans un premier temps, des chefs d'entreprise et une institution publique dirigée par un élu PS (cf. *Supra*).

qui le quittent¹⁴⁰². Le transfert de la TP des communes à la communauté urbaine s'accompagne ensuite d'une focalisation progressive des relations entre les chefs d'entreprise locaux et les élus sur la figure du président de la communauté urbaine. La logique de guichet, toujours existante, change progressivement d'échelle, même si certains maires restent des intermédiaires des chefs d'entreprise en dépit des compétences transférées à la communauté urbaine, ce qui complexifie l'élaboration des politiques économiques intercommunales¹⁴⁰³. Enfin, Gérard Collomb déclare appuyer son programme politique sur une « *vision pragmatique du développement économique* » qui l'amène à comparer la gestion du Grand Lyon et de la Ville de Lyon à celle d'une entreprise¹⁴⁰⁴. Gérard Collomb lance alors le 'Pack' en s'inspirant de l'expérience de Pierre Mauroy dont il est proche au sein des réseaux du PS. Il lance cette politique sans avoir le soutien de son cabinet¹⁴⁰⁵. Il personnalise dès lors les relations qu'il tente de nouer avec les membres du 'Pack'. D'après certains membres de ses cabinets à la Ville et à la communauté urbaine¹⁴⁰⁶, la stratégie de consolidation de sa position par Gérard Collomb passe ainsi notamment par la mise en place de scènes partenariales, au premier rang desquelles figure 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'. Ces scènes doivent lui permettre d'obtenir et d'afficher le soutien de certains chefs d'entreprise localement renommés lors des prochaines élections municipales¹⁴⁰⁷.

¹⁴⁰² « *Enquête auprès des maires de la communauté urbaine de Lyon, 1997/1998 : recueil des entretiens* », Cabinet *Équation* et Entretien avec l'enquêté n°64 : un consultant auprès des collectivités locales du Cabinet *Équation* responsable de l'enquête auprès des maires dont les résultats conduisent à la mise en place des « *Conférences des maires* ».

¹⁴⁰³ Par exemple la commune de Villeurbanne (cf. *Supra*).

¹⁴⁰⁴ D'après les nombreux discours prononcés par Gérard Collomb et retranscrits dans la presse locale. Cette construction d'une image « *d'homme politique plus pragmatique qu'idéologique* » participe au brouillage des frontières entre élus des partis de gauche et élus des partis de droite au niveau local.

¹⁴⁰⁵ Entretien avec l'enquêté n°23 : un membre du cabinet communautaire de Gérard Collomb, ancien consultant du cabinet de conseil *Algoé* et Entretien avec l'enquêté n°45 : un membre du cabinet communautaire de Gérard Collomb en charge du Conseil de Développement.

¹⁴⁰⁶ *Idem* et Entretien avec l'enquêté n°69 : un élu PS adjoint au maire de Lyon et vice-président de la communauté urbaine au rayonnement international.

¹⁴⁰⁷ Cet élément confirme que l'instabilité électorale augmente le poids relatif des groupes sociaux tels que les chefs d'entreprise qui, s'ils sont restreints, disposent de ressources notamment financières importantes (cf. PINSON, "Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes", *op. cit.*).

D'autres élus intercommunaux considèrent la « *gouvernance économique métropolitaine* » comme un outil de compétition électorale¹⁴⁰⁸. Elle leur permet d'asseoir un *leadership* fondé sur les relations qu'ils nouent avec leur électorat et, surtout, sur les compétences en lien avec l'action publique locale qu'ils acquièrent et qu'ils affichent. Les phases de lancement de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et de 'Lyon, Métropole Innovante' (respectivement lancés par Henry Chabert et Jacques Moulinier) sont, à ce titre, programmées pour se clore en 2001, quelques mois avant les élections municipales.

¹⁴⁰⁸ La focalisation progressive des relations entre élus locaux et milieux économiques sur la figure du président de la communauté urbaine est, au moins en partie, liée à une augmentation progressive du nombre de vice-présidents en charge du domaine économique. Le nombre total de vice-présidents communautaires est passé de 12 à 37 entre 1989 et 2001. Sur la même période, le nombre de vice-présidents officiellement en charge du « *développement économique* » est passé de 1 à 4. Néanmoins, cette augmentation progressive qui tend à diluer les responsabilités (cf. GUÉRANGER et JOUVE, "De l'urbanisme à la maïeutique : permanence et recomposition des politiques urbaines à Lyon", *op. cit.*), n'entraîne pas pour autant un recul systématique de l'engagement des élus dans le domaine économique.

Henry Chabert est né en 1945, à Saint-Étienne, d'un père directeur d'une affaire de textiles et d'une mère sans profession. Il commence à militer à l'âge de treize ans et fonde une section locale de l'UJD¹⁴⁰⁹ à dix-sept ans, quand il s'installe à Lyon. En 1968, il rencontre Michel Noir dont il devient un ami proche. Tout comme ce dernier, ses relations avec le RPR sont délicates à partir du milieu des années 1980. Il quitte même ce parti à plusieurs reprises entre 1991 et 1997. Henry Chabert se flatte d'avoir toujours mené de front deux activités : lorsqu'il devient conseiller municipal en 1983, il demeure dirigeant de l'entreprise alimentaire BSN puis, lorsqu'il cesse ses activités dans la sphère privée, il est élu aux niveaux local et européen (il est député européen de 1989 à 1994) ou encore national (il est député RPR de 1997 à 2002). Adjoint au maire de Lyon et vice-président de la communauté urbaine chargé de l'aménagement urbain de 1989 à 2001, Henry Chabert se présente dès 1995 comme le successeur naturel de Michel Noir. Il monte de nouveau une équipe de campagne pour les municipales de 2001, avant de se retirer suite à une condamnation à deux ans d'inéligibilité pour recel de biens sociaux. Il considère avoir vécu de la politique entre 1989 et 2001, et ce bien qu'il ait créé et dirigé une entreprise en 1994 et 1995 puis dirigé l'établissement public de l'étang de Berre en tant que contractuel de 1995 à 1997. Il est aujourd'hui consultant en aménagement et vient de revendre son entreprise d'organisation d'événements créée en 2001 lorsque les affaires l'ont contraint à se retirer temporairement de la vie politique.

Jacques Moulinier est né en 1938, à Lyon, d'un père médecin et d'une mère sans profession. À l'âge de vingt-cinq ans, alors qu'il achève une thèse de sciences économiques, il décide de militer au « *centre* » : il passe alors successivement du MRP, au CDS puis à l'UDF. Dans toutes ces structures partisans, il occupe des postes à responsabilité au sein des bureaux locaux et même nationaux. En 1964, il est nommé attaché de direction des laboratoires pharmaceutiques *Vial*, entreprise dont il devient PDG dès 1971. Il remplace Louis Pradel au conseil municipal quand celui-ci décède en novembre 1976. Il devient alors délégué municipal et intercommunal successivement dans le domaine de l'urbanisme, des technologies de l'information, de l'économie et de la stratégie d'agglomération. Il reste adjoint au maire et membre du bureau de la communauté urbaine sans discontinuité jusqu'en 2001, date à laquelle il décide de quitter progressivement la vie politique même s'il occupe encore quelques mois la fonction de suppléant au Sénat. Pendant toute cette période, Jacques Moulinier demeure PDG de l'entreprise *Vial*, qu'il vend en 2004 au moment où il prend sa retraite.

¹⁴⁰⁹ Union des Jeunes pour le Progrès, mouvement lié au parti gaulliste de l'époque : l'Union pour la Défense de la République (UDR).

En 2001, Henry Chabert est considéré localement comme le concurrent direct de Raymond Barre, ou de son successeur au sein de l'UDF, pour les élections municipales. Jacques Moulinier, quant à lui, n'est pas candidat à ces élections. Il n'a d'ailleurs jamais été candidat à la mairie de Lyon et n'a jamais évoqué sa volonté de l'être en entretien. Mais 'Lyon, Métropole Innovante' demeure souvent qualifié de « *projet des barristes* » fruit d'une stratégie collective de compétition électorale de l'UDF¹⁴¹⁰. Si Henry Chabert, finalement interdit d'élections en 2001, se présente à nouveau aux élections législatives de 2007¹⁴¹¹, Jacques Moulinier prend progressivement sa retraite et quitte la vie politique à partir de 2001.

L'étude des trajectoires politiques longues de ces deux élus locaux permet, par ailleurs, de souligner qu'outre l'affichage de relations étroites avec les milieux économiques que permettent des politiques telles que 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et 'Lyon, Métropole Innovante', leurs parcours s'appuient sur l'investissement des élus dans de très nombreux domaines de l'action publique locale puis sur leur spécialisation dans le domaine économique, ainsi que sur leur capacité à établir des relations étroites avec certains agents intercommunaux¹⁴¹². Henry Chabert et Jacques Moulinier se montrent d'abord présents de manière assidue et sur le long terme dans des groupes de travail municipaux et intercommunaux concernant à la fois la culture, l'urbanisme et l'économie¹⁴¹³. Ils s'inscrivent dans de nombreuses commissions politiques

¹⁴¹⁰ Entretiens avec l'enquêté n°12 : un élu membre de l'UMP, vice-président de la communauté urbaine de Lyon au développement urbain de 1989 à 2001 et Entretien avec l'enquêté n°44 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, chargé de mission « *plan technopole* » de 1997 à 2000.

¹⁴¹¹ Henry Chabert perd les élections législatives à Villeurbanne où il entend néanmoins se représenter aux élections municipales de 2008.

¹⁴¹² Non seulement Jacques Moulinier et Henry Chabert sont respectivement systématiquement réélus entre 1976 et 2001 et entre 1983 et 2001, mais ils monopolisent en outre des fonctions exécutives importantes à la Ville de Lyon et à la communauté urbaine de Lyon. Nous étudions ici la mobilisation de ressources de l'action publique pour consolider la légitimité politique de deux élus, d'une part, et la place et le rôle de ces élus dans l'émergence de l'action publique qu'ils participent à élaborer, d'autre part. En sus des ressources financières et politiques progressivement acquises, les modes d'implication dans l'action publique locale de ces élus sont des outils de gestion de la contrainte que représentent les échéances électorales.

¹⁴¹³ Ce choix doit être analysé à la lumière du contexte politique de l'époque. Après dix-neuf années de « pradelisme », Francisque Collomb est considéré localement comme un maire de

municipales et intercommunales. Ils participent à la rédaction de livres blancs et d'études aux thèmes divers dont la simple mention, au cours d'interviews accordées à la presse locale ou encore dans leurs CV, leur sert à revendiquer une compétence dans de très nombreux domaines de l'action publique locale. Toujours dans une logique de multipositionnalité, la monopolisation de fonctions exécutives à la Ville de Lyon leur permet de jouer sur l'ambiguïté des responsabilités et le chevauchement des territoires institutionnels :

« Quand j'ai en charge le développement économique à la Ville, je m'occupe du développement économique à la communauté urbaine, [même s'il y a déjà] un vice-président qui est chargé de l'économie. Moi, si vous voulez, je couvrais Lyon en matière de développement économique à la communauté urbaine »¹⁴¹⁴.

Parallèlement à l'aspect généraliste du positionnement de ces élus, on observe aussi, paradoxalement, une logique de spécialisation dans leurs revendications conjointes d'une légitimité à agir dans le domaine économique. Sous le mandat de Raymond Barre, Henry Chabert et Jacques Moulinier structurent tous deux leur action autour de ce domaine dont ils s'affichent alors chacun spécialiste. Cette spécialisation est directement liée au fait que le « développement économique » et le rayonnement international des villes deviennent des domaines d'action liés et prioritaires de la communauté urbaine. Leurs compétences multiples leur permettent d'anticiper différentes évolutions possibles de l'agenda politique lyonnais. S'ils sont tous deux chefs d'entreprise avant d'entrer en politique, il ne s'agit pas d'une spécificité affichée à l'origine de leur parcours d'élu. En outre, à la fin des années 1990 lorsqu'ils opèrent cette spécialisation, l'économie n'est pas le domaine d'intervention officiel des deux élus respectivement en charge de l'« aménagement urbain » et de la « stratégie d'agglomération ». C'est alors que leurs expériences respectives de chef d'entreprise deviennent une ressource qu'ils mobilisent pour légitimer cette spécialisation.

transition moins dirigiste que Louis Pradel. Il réalise certes finalement deux mandats entre 1976 et 1989 mais semble avoir laissé une grande marge d'autonomie à ses adjoints qu'il a même incités à se saisir de nombreux dossiers (cf. DALLY-MARTIN et DELFANTE, *100 ans d'urbanisme à Lyon*).

¹⁴¹⁴ Entretiens avec l'enquête n°19 : un élu membre de l'UDF, vice-président de la communauté urbaine de Lyon de 1977 à 2001 notamment en charge de la stratégie d'agglomération. Il est à

Henry Chabert, revenant en entretien sur la victoire du camp noiriste en 1989, souligne également que Jacques Moulinier garde alors des fonctions exécutives, même limitées, à la Ville de Lyon et à la communauté urbaine, avant tout parce que l'équipe de Michel Noir a besoin de quelqu'un qui soit en mesure de favoriser l'intégration de cette nouvelle équipe dans les services administratifs communaux et intercommunaux, en s'appuyant sur des relations établies de longue date. En 1995, Henry Chabert, quant à lui, nomme directeur par intérim de l'agence d'urbanisme un ancien consultant rencontré au début du mandat de Michel Noir, avec lequel il a étroitement collaboré dans le cadre de plusieurs missions d'évaluation du service « *aménagement urbain* » de la communauté urbaine. Les deux hommes qui lancent 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' demeurent ainsi en liens directs et permanents avec les services de la structure intercommunale, tant au niveau politique que technique. La longévité politique d'Henry Chabert et Jacques Moulinier et, surtout, leur capacité d'action reposent en partie sur la stabilité des relations qu'ils parviennent à nouer avec certains agents de la communauté urbaine et de l'agence d'urbanisme. C'est grâce à ces relations qu'Henry Chabert et Jacques Moulinier parviennent à rédiger une première version de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et de 'Lyon, Métropole Innovante' qu'ils soumettent en personne et simultanément à Raymond Barre¹⁴¹⁵. L'interdépendance de certains élus, agents intercommunaux et agents de l'agence d'urbanisme, permet d'expliquer l'acceptation des premiers par les seconds, et même leur soutien ouvert et actif. En ce qui concerne l'agence d'urbanisme, sa capacité à constituer une force de propositions de politiques intercommunales dépend de ses relais en termes d'élus en mesure de présenter ces projets puis de les faire accepter par la présidence de l'institution intercommunale. L'une des spécificités du métier des agents intercommunaux est, par ailleurs, d'avoir de nombreux donneurs

noter que Jacques Moulinier et Henry Chabert s'investissent en outre dans la RUL ou dans les projets de cette institution.

¹⁴¹⁵ Henry Chabert rédige la première version de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' avec la direction de l'agence d'urbanisme et Jacques Moulinier rédige la première version de 'Lyon, Métropole Innovante' avec un agent de la DAEI et agent de la DPSA qui a soutenu une thèse sur l'économie lyonnaise (voir Chapitre II).

d'ordre qui peuvent changer au moment des élections municipales. Face à cette instabilité structurelle, il est possible de repérer la constitution de binômes ou trinômes associant étroitement chaque élu à un ou deux agents. L'élu « inamovible » semble être alors particulièrement soutenu par certains agents de la communauté urbaine qui, familiers de son mode de fonctionnement, pensent obtenir grâce à lui des repères en termes de méthodes de travail ainsi qu'un soutien politique régulier leur permettant de profiter indirectement des ressources qu'il a accumulées au fil des ans¹⁴¹⁶. Les élus qui parviennent à faire un long parcours politique au niveau local sont notamment appréciés dans les services récents, tels ceux du « *développement économique* » ou de « *prospective et stratégie* » de la communauté urbaine de Lyon au milieu des années 1990. Tout comme celle des élus qui les soutiennent, la survie de ces services créés dans un premier temps de manière provisoire est étroitement liée aux résultats des élections. Cette proximité entre élus et agents explique comment certains agents peuvent intégrer les logiques d'action des élus et accepter de mettre en place un dispositif tel que 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' pour explicitement le reconnaître et l'utiliser comme « *plate-forme électorale* » afin d'établir le programme politique d'Henry Chabert¹⁴¹⁷. La contrainte que peut représenter la compétition électorale est alors gérée collectivement. Ainsi les rôles des élus dans les dispositifs mis en œuvre dépendent-ils notamment de la nature de leurs interactions avec les agents intercommunaux, ainsi qu'avec les agents de l'agence d'urbanisme. Ces interactions ne se caractérisent pas uniquement par l'opposition systématique des intérêts et des logiques d'action de ces deux catégories d'acteurs¹⁴¹⁸. Elles peuvent aider certains élus à demeurer centraux

¹⁴¹⁶ D'après les entretiens réalisés auprès de certains collaborateurs d'Henry Chabert et Jacques Moulinier.

¹⁴¹⁷ Entretien avec l'enquêté n°22 : un chargé de mission du président de l'agence d'urbanisme de Lyon à la fin des années 1990.

¹⁴¹⁸ Les liens entre élus soumis à élection et agents administratifs non soumis à élection sont le plus souvent avant tout pensés comme fondés sur des oppositions nombreuses (cf. Christopher HOOD et Martin LODGE, *The Politics of Public Service Bargains : Reward, Competency, Loyalty and Blame*, Oxford, Oxford University Press, 2006 et Sylvain BROUARD, "Principal / Agent", dans Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT et Pauline RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, FNSP, coll. "Gouvernances", 2004, pp.339-346).

dans des dispositifs d'action publique malgré l'ouverture affichée de leurs modes de mise en œuvre.

Dans ce contexte, les agents intercommunaux et l'ensemble des partenaires des dispositifs de la « *gouvernance économique métropolitaine* » participent en retour à l'imposition de modèles de référence pour la définition du métier d'élu local. Les deux élus chefs d'entreprise sont notamment confrontés, au milieu des années 1990, aux attentes des agents de la DAEI et de l'agence d'urbanisme qui recherchent des contacts au sein des milieux économiques. Perçus comme disposant d'un carnet d'adresses important, ils sont chargés de réunir les représentants des milieux économiques locaux les plus « *pertinents* » à leurs yeux. Leur capacité à établir des liens entre des « *acteurs économiques* » locaux divers est pourtant de fait assez limitée¹⁴¹⁹. Dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', par exemple, Henry Chabert est présenté comme s'appuyant avant tout sur les réseaux qu'il a construits grâce à son parti « *Réussir Lyon* »¹⁴²⁰. Les membres de ce parti qui rassemble de nombreux anciens noiristes, invitent en effet régulièrement des intervenants, notamment des chefs d'entreprise ou des représentants patronaux, de manière à débattre de l'avenir de Lyon dès 1995. En entretien, Henry Chabert a notamment évoqué les liens qu'il noue avec le PDG d'une société de fabrication de textiles techniques, *TMB Techniques Michel Brochier* (qui s'investit en politique auprès de Michel Noir, puis d'Henry Chabert et, enfin, de Charles Millon), ainsi qu'avec le président de la CGPME, François Turcas. Il a en revanche été incapable de citer le nom de chefs d'entreprise investis dans « *Réussir Lyon* » puis dans 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'. Il semble donc

¹⁴¹⁹ Jacques Moulinier, quant à lui, parvient uniquement à fournir aux agents de la communauté urbaine les coordonnées de chefs d'entreprise de sa génération, proches du domaine pharmaceutique auquel appartient sa propre entreprise (d'après la liste des participants aux groupes de travail constitués dans le cadre de 'Lyon, Métropole Innovante', Entretien avec l'enquête n°43 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, chargé de mission « *recherche et innovation* » à la fin des années 1990 désormais employé par l'Aderly et Entretien avec l'enquête n°44 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, chargé de mission « *plan technopole* » de 1997 à 2000).

¹⁴²⁰ La Fédération Réussir Lyon est enregistrée par la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques jusqu'en 2001 : <http://www.cncfp.fr>.

qu'Henry Chabert mobilise les premiers chefs d'entreprise invités à prendre part à 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' à titre individuel de manière indirecte, par l'intermédiaire d'un représentant tel que François Turcas, mais aussi par l'intermédiaire des consultants du cabinet *Algoé* auquel est confié la gestion de la première phase de cette politique¹⁴²¹ et par l'intermédiaire des agents de l'agence d'urbanisme puis de la DAEI (cf. *Supra*)¹⁴²². La capacité d'Henry Chabert et de Jacques Moulinier à mobiliser les milieux économiques locaux demeure malgré tout mise en avant par les agents administratifs qui travaillent avec eux, sans que soit directement pris en compte les effets de la spécificité de leurs réseaux¹⁴²³. Ces élus représentent un capital social que les agents administratifs et les autres élus pensent pouvoir mobiliser. Dans un tel contexte, plus la carrière d'un élu dure, plus elle a de chances de perdurer. Un mécanisme d'accumulation progressive de ressources relationnelles (réelles et attribuées) conduit à une sorte d'autonomisation de la carrière de l' élu local dont la légitimité se fonde de plus en plus sur elle-même, plus que sur un étiquetage partisan ou un engagement à représenter des électeurs.

La présence continue de Jacques Moulinier puis d'Henry Chabert dans de nombreux groupes de travail municipaux et communautaires explique leur participation effectivement active à la fixation des délais de mise en œuvre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et de 'Lyon, Métropole Innovante' (dont les calendriers sont notamment calés sur les élections municipales de 2001), ainsi qu'à la définition des modalités d'action de ces politiques. Ces délais et ces modalités d'action sont définis en amont de la mise en place des partenariats étroits avec les milieux économiques de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et

¹⁴²¹ Voir Chapitre III.

¹⁴²² Les agents de la DAEI entendent d'ailleurs eux-mêmes occuper une place nodale dans l'action économique intercommunale (cf. *Supra*). « Entretien avec l'enquêté n°12 » : un élu membre de l'UMP, vice-président de la communauté urbaine de Lyon au développement urbain de 1989 à 2001, « Entretien avec l'enquêté n°24 » : un ancien chargé de mission « *Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise* » aujourd'hui en charge des politiques de « *développement économique* » et d'« *aménagement* » au sein de l'agence d'urbanisme de Lyon et « Entretien avec l'enquêté n°22 » : un chargé de mission du président de l'agence d'urbanisme de Lyon à la fin des années 1990.

¹⁴²³ D'après les entretiens réalisés avec les collaborateurs de ces deux élus.

de 'Lyon, Métropole Innovante'. Jacques Moulinier est membre des commissions économiques de la communauté urbaine dès 1979 et Henry Chabert dès le milieu des années 1980. Or ces commissions sont précisément le lieu où commence à se définir ce que pourrait être une action économique intercommunale (cf. *Supra*). C'est du fait de cet investissement ancien et permanent, qu'Henry Chabert et Jacques Moulinier participent assez largement à la définition des délais et des modalités d'action des tout premiers dispositifs économiques intercommunaux. Les agents intercommunaux en charge du « *développement économique* » sont en effet, pour leur part, majoritairement recrutés au cours des années 1990, c'est-à-dire au fur et à mesure que se structure la DAEI. En outre, paradoxalement, ces agents changent (cf. *Supra*), alors que les deux élus restent. La « *gouvernance économique métropolitaine* » et la posture institutionnelle de retrait qu'elle assigne à la communauté urbaine (cette dernière devenant un acteur parmi d'autres appliquant des décisions prises de manière collégiales), fait d'ailleurs directement écho au rôle que les deux élus intercommunaux s'attribuent. Henry Chabert et Jacques Moulinier croient en leur devoir et en leur capacité d'action dans le domaine économique. Néanmoins, ils s'opposent à la position dite « *traditionnelle* » de l'élu qui formule une politique économique en relation avec quelques agents, puis l'impose de manière autoritaire. Ils répondent ainsi aux nombreuses critiques adressées à leur profession par l'opinion publique et s'adaptent aux transformations de l'action publique qui les contraignent désormais à coopérer avec de nombreux acteurs publics et privés¹⁴²⁴. Ils favorisent finalement la mise en place de la réforme de la « *gouvernance économique métropolitaine* » tout en veillant à se définir parallèlement un rôle en conformité avec leur volonté de demeurer élus le plus longtemps possible :

*« Le rôle d'un élu, c'est de décloisonner, hein, de faire travailler les gens ensemble. [...] Pour faire travailler les gens ensemble, il faut être en contact avec beaucoup de monde et, surtout, il faut du temps, beaucoup de temps »*¹⁴²⁵.

¹⁴²⁴ Voir Chapitre I.

¹⁴²⁵ Entretiens avec l'enquêté n°19 : un élu membre de l'UDF, vice-président de la communauté urbaine de Lyon de 1977 à 2001 notamment en charge de la stratégie d'agglomération.

Ces deux dispositifs sont certes fondés sur une participation des milieux économiques locaux qui rend possible tout autant qu'elle limite la capacité d'action des élus intercommunaux. Mais Henry Chabert et Jacques Moulinier, en tant qu'élus également chefs d'entreprise, maintiennent malgré tout leur centralité dans cette action publique locale. Ils deviennent un relais considéré comme fondamental entre les agents intercommunaux et les milieux économiques locaux. Ils s'appuient surtout sur leurs collaborateurs et sur leur expérience de chef d'entreprise pour participer activement à la définition et à la hiérarchisation des objectifs généraux poursuivis dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et de 'Lyon, Métropole Innovante'¹⁴²⁶. Ainsi Henry Chabert se réfère-t-il à son expérience de gestion du budget d'une entreprise privée lorsqu'il participe à fixer à 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' un objectif général de rationalisation des dépenses publiques¹⁴²⁷. Jacques Moulinier, quant à lui, focalise en partie 'Lyon, Métropole Innovante' sur le secteur des biotechnologies directement en lien avec celui de son entreprise pharmaceutique. 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et 'Lyon, Métropole Innovante' permettent à ces deux élus de renforcer leur place et leur rôle dans l'action économique locale.

Telle qu'elle est mise en place dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et de 'Lyon, Métropole Innovante', la « *gouvernance économique métropolitaine* » tend à limiter en partie la capacité d'action des élus en général,

¹⁴²⁶ Ces objectifs sont le fruit de processus incrémentaux et de partenariats anciens avec les milieux économiques locaux (cf. *Supra*) mais ils sont fixés dès la présentation des premières versions de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et de 'Lyon, Métropole Innovante' à Raymond Barre (Entretien avec l'enquêté n°44 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, chargé de mission « *plan technopole* » de 1997 à 2000, Entretiens avec l'enquêté n°21 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, directeur adjoint depuis 2004 et Entretiens avec l'enquêté n°24 : un ancien chargé de mission « *Schéma de Développement Économique* » aujourd'hui en charge des politiques de « *développement économique* » et d'« *aménagement* » au sein de l'agence d'urbanisme de Lyon). Ces processus incrémentaux impliquent que le rôle des élus locaux est à la fois surestimé avant la réforme de la « *gouvernance économique métropolitaine* » et sous-estimé après la mise en place de cette réforme (aussi bien dans les discours des acteurs locaux que dans de nombreux travaux de recherche). Ainsi le rôle des élus demeure-t-il simplement important et non central.

¹⁴²⁷ Notamment, Entretiens avec l'enquêté n°24 : un ancien chargé de mission « *Schéma de Développement Économique* » aujourd'hui en charge des politiques de « *développement économique* » et d'« *aménagement* » au sein de l'agence d'urbanisme de Lyon.

au profit de certains partenaires de la communauté urbaine, principalement dans ce cas des instances patronales. Cette réforme est paradoxalement directement liée aux caractéristiques socioprofessionnelles d'Henry Chabert et de Jacques Moulinier qui, du fait d'un parcours long notamment appuyé sur une multipositionnalité au sein des institutions publiques locales et du fait de leur activité de chef d'entreprise, parviennent à se singulariser et à se définir une place et un rôle centraux au sein des dispositifs de « *gouvernance* » qu'ils participent à mettre en œuvre.

À ce titre, l'analyse des élus comme un groupe homogène semble alors montrer des limites. Le président de la communauté urbaine occupe d'abord une place à part au sein des élus locaux. Son rôle nodal lié à une tradition de marchandage avec les chefs d'entreprise locaux se trouve, en outre, renforcé par la mise en place de la TPU. Les caractéristiques de l'activité professionnelle que ces acteurs ont le plus souvent exercée avant leur élection (voire qu'ils continuent d'exercer pendant leurs mandats) peut directement influencer le rôle et la place de ces derniers dans l'action publique locale. Henry Chabert et Jacques Moulinier semblent favoriser la mise en place de structures dites de « *gouvernance* » avant tout car c'est dans leur intérêt. Dans le contexte actuel de transformations de l'action publique locale, la stabilisation des trajectoires d'élus passe, pour ce type de profil d' élu également chef d'entreprise, par l'adoption d'une posture de médiateur central entre acteurs locaux, mais aussi d'expert participant à la formulation des objectifs des dispositifs économiques au nom d'une expérience de direction d'une entreprise privée. La « *gouvernance* » renforce alors la polarisation politique et l'autonomisation des carrières dont la légitimité peut être avant tout liée à une trajectoire individuelle. À ce titre, 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et 'Lyon, Métropole Innovante' sont loin de représenter le chant du cygne des élus. La capacité d'Henry Chabert et de Jacques Moulinier à intervenir non seulement dans la définition des délais et des modalités de l'action économique mais aussi dans la définition de son contenu, suggère que d'autres élus locaux peuvent fonder leur

légitimité sur leur trajectoire individuelle¹⁴²⁸. En outre, la valorisation des profils d'élus jouissant d'une expérience dans le domaine économique ne se focalise pas uniquement sur les élus également chefs d'entreprise. Ainsi l'élue sur les listes PS néanmoins peu investies dans le parti socialiste, Nadine Gelas, construit-elle sa légitimité à intervenir dans le domaine de la mode, non pas sur un programme électoral validé par la victoire d'élections locales mais sur son expérience de la mode en tant que responsable d'une filière mode à l'Université Lyon II. Pour Gérard Collomb, 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et 'Lyon, Métropole Innovante ne sont que des occasions parmi d'autres d'échanger avec et de se montrer proche des milieux économiques locaux. Le président de la communauté urbaine de Lyon tend néanmoins, à partir de 2001, à faire de ces politiques son domaine réservé en écartant les autres élus. Ainsi l'importance du rôle des élus dans le domaine économique est-il également fonction des relations qu'ils entretiennent entre eux et des marges de manœuvre qu'ils s'accordent les uns les autres¹⁴²⁹.

Certes, les modes de légitimation classiques des élus tels que le contrôle des suffrages et l'accès au centre -ou, en d'autres termes, à Paris- sont dévalués, mais ces acteurs n'occupent pas pour autant une place en retrait dans l'action publique locale et leur rôle ne se résume pas à de l'animation de réseaux. La compétence économique est désormais convertie en compétence politique avant tout au nom d'une expérience, notamment d'une expérience de chef

¹⁴²⁸ Ainsi une valorisation des profils d'élus chefs d'entreprise peut-elle entraîner une augmentation du nombre de chefs d'entreprise choisissant de s'engager en politique. Si l'engagement politique des chefs d'entreprise est historiquement rare (cf. ANGLERAUD et PELLISSIER, *Les dynasties lyonnaises ; des Morin-Pons aux Mérieux du XIXème siècle à nos jours*, op. cit. et, plus généralement, BRUTUS, "Les chefs d'entreprise en politique", et Pierre-Paul ZALIO, "D'impossibles notables. Les grandes familles de Marseille face à la politique (1860-1970)", *Politix*, n°65, 2004, pp.93-118), depuis le début des années 1990, à Lyon, outre Jacques Moulinier et Henry Chabert, Alain Mérieux, Christian Boiron, Michel Brochier, Michel Forien (directeur associé de BPI (Paris) société implantée à Lyon de conseil en management des entreprises et des services publics) et, plus récemment Jean-Michel Daclin (*DDB nouveau monde*, agence de communication) ont choisi d'accepter des responsabilités politiques et ont occupé des positions exécutives au sein de la Ville de Lyon et de la communauté urbaine de Lyon.

¹⁴²⁹ Entretien avec l'enquêté n°1 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, chargé de mission « *Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise* » de 2001 à 2004 et Entretien avec l'enquêté n°23 : un membre du cabinet communautaire de Gérard Collomb, ancien consultant du cabinet de conseil *Algoé*.

d'entreprise qui permettrait, aux élus qui en disposent, d'afficher des réseaux de relations étroites avec les milieux économiques et une connaissance du fonctionnement d'une entreprise privée, mais aussi au nom d'une expertise économique construite progressivement grâce aux contacts entretenus avec les agents communautaires intervenant dans le domaine du « *développement économique* ». Ainsi les parcours politiques longs fondés sur les caractéristiques individuelles des élus sont-ils valorisés. Ces élus s'appuient de moins en moins sur une légitimité fondée sur les résultats des élections électorales.

Conclusion du chapitre IV :

Suite à la mise en place de la réforme de la « *gouvernance économique métropolitaine* », le « *développement économique* » qui doit assurer le rayonnement international de Lyon devient, concrètement, l'affaire d'une poignée d'élus, d'agents et de représentants des chefs d'entreprise locaux¹⁴³⁰. À Lyon, la « *gouvernance* » est non seulement patronale mais aussi institutionnelle. Avec 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et 'Lyon, Métropole Innovante', nous assistons ainsi à un renforcement d'un mode de gouvernement privé des actions économiques intercommunales désormais en grande partie mises en œuvre par les représentants des chefs d'entreprise locaux. Ces actions demeurent qualifiées de « publiques ». L'emploi commun de l'expression « politique publique » est alors trompeur, à moins que l'adjectif « publique » ne fasse écho à la sphère publique par simple opposition à la sphère privée individuelle.

Dans ce contexte, de nombreux et d'importants faux-semblants entourent les capacités d'action des partenaires de ces dispositifs. La communauté urbaine

¹⁴³⁰ Les résultats de cette enquête sont ainsi finalement plus proches des thèses monistes que des thèses pluralistes (cf. MILLS, *L'élite du pouvoir*, op. cit.).

est toute puissante en termes financier ainsi qu'en termes d'expertise mais elle délègue la mise en œuvre de nombreuses actions. Les représentants des chefs d'entreprise locaux héritent alors de marges de manœuvre importantes. L'existence des dispositifs partenariaux de la communauté urbaine accroît néanmoins la concurrence entre ces instances patronales en termes de capacité à représenter les chefs d'entreprise locaux. La montée en puissance des agents et des élus communautaires profite ainsi à des représentants des chefs d'entreprise locaux pris dans des enjeux complexes de représentation. Cette réforme est, en outre, orchestrée par des élus et des agents intercommunaux qui entendent défendre leurs intérêts professionnels. L'institutionnalisation d'une action économique intercommunale entraîne ainsi l'institutionnalisation d'un service économique intercommunal. Au sein du gouvernement privé de l'action économique intercommunale qu'ils mettent en place depuis les années 1970, les acteurs publics ont toute leur place.

Le processus de transformation des rôles des partenaires de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' est antérieur à ces dispositifs. Dans ce contexte, la réforme de la « *gouvernance économique métropolitaine* » est avant tout un outil qui permet à ces partenaires de participer à la construction et à la stabilisation de leurs rôles.

L'observation des types d'engagement des milieux économiques dans 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack' révèle l'importance des stratégies des différentes instances patronales visant à accroître chacune sa légitimité aux yeux des chefs d'entreprise locaux. Ces derniers, profondément concurrents sur les marchés privés dans lesquels s'intègrent leurs entreprises, sont aussi structurés en mondes qui s'opposent tout en cherchant et en parvenant, jusqu'à ce jour, à s'allier. La structure de la représentation des chefs d'entreprise est néanmoins mouvante. Le Medef Rhône et la CCIL la dominent encore, mais la CGPME et, indirectement, les cercles de chefs d'entreprise y ont également leur place. Les représentants des chefs d'entreprise locaux interviennent finalement dans l'action économique locale en s'affichant aux

côtés de la communauté urbaine mais en s'investissant dans des actions qu'ils pilotent eux-mêmes directement.

Les agents communautaires responsables du « *développement économique* », notamment les agents de la DAEI, se définissent désormais comme des « *développeurs économiques* » animateurs de réseaux de chefs d'entreprise en faisant leur le rôle que s'attribuent déjà les agents de la CCIL. Ils constituent en outre un groupe aux caractéristiques bien spécifiques parmi les classes moyennes de la fonction publique territoriale. Souvent contractuels ils sont amenés à changer d'employeur et à travailler alternativement dans des structures publiques et dans des structures semi-publiques, voire privées. L'emprise croissante de ce groupe d'agents sur les politiques économiques locales, qu'ils fondent avant tout sur la proximité de leurs modes de pensée avec ceux des chefs d'entreprise (ou, en d'autres termes, sur la libéralisation de leurs modes de pensée), est ainsi nette et sans faille.

Les élus responsables du « *développement économique* », enfin, voient eux-aussi leurs rôles et leurs modes de légitimation se transformer en partie. Nous avons notamment identifié des élus au profil singulier (puisqu'ils sont aussi chefs d'entreprise) qui parviennent à s'assurer une place et un rôle importants dans les actions mises en oeuvre. La légitimité de ces élus apparaît alors davantage tirée de leurs trajectoires individuelles, que des résultats électoraux. Elle est notamment fondée sur des compétences économiques qu'ils convertissent en compétences politiques : non seulement sur leurs relations avec les chefs d'entreprise, mais aussi sur leur expérience directe de la direction d'entreprises et du marché économique.

Conclusion de la partie II :

À l'issue de cette seconde partie centrée sur les enjeux et les usages de la « *gouvernance économique métropolitaine* », nous pouvons résumer les effets de cette réforme sur les politiques économiques intercommunales par la série de propositions suivantes. Les configurations d'acteurs mises en place dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' (qui constituent le cœur de la réforme de la « *gouvernance* ») ne diffèrent pas radicalement des configurations existantes ou ayant déjà existé entre acteurs locaux à Lyon. Cela ne signifie pas pour autant que les changements occasionnés par cette réforme sont sans importance, ou inconséquents, sur le long terme. Seulement ces derniers s'opèrent à la marge et par tâtonnements, ou encore de manière incrémentale¹⁴³¹. Si la « *gouvernance économique métropolitaine* » n'entraîne pas de transformations de « *façade* » (à la fois importantes et visibles), elle entraîne en revanche des transformations d'« *infrastructure* » (moins visibles que les premières mais qui peuvent néanmoins être tout aussi importantes)¹⁴³² qui ne sont pas anticipées par les acteurs.

La « *gouvernance économique métropolitaine* » consiste avant tout en la sélection des partenaires de la communauté urbaine et en l'institutionnalisation

¹⁴³¹ Cf. LINDBLOM, *The intelligence of democracy. Decision making through mutual adjustment*, op. cit.

¹⁴³² Le changement peut ainsi : « (...) paraître inchangé alors même que l'infrastructure qui l'entretient est en train de se modifier ou de s'altérer. (...) imaginons un immeuble ancien récemment rénové dont la structure en bois est tout doucement mais sûrement dévorée par des insectes xylophages. Les habitants de l'immeuble et les passants pourront garder longtemps l'impression du caractère inchangé du bâtiment, tant que celui-ci ne connaîtra pas de désordres apparents. Quand une partie du plancher de celui-ci s'effondrera, suite à une surcharge, les habitants attribueront d'abord la responsabilité de l'effondrement à cette surcharge. Pourtant, c'est bien l'œuvre invisible des bêtes xylophages qui aura rendu cet effondrement inévitable. La structure de l'immeuble s'altère donc avec le temps, sans manifestations visibles pendant de longues années, mais en rendant l'affaissement d'un plancher de plus en plus probable. (...) Cette parabole entend simplement convaincre de la différence entre ce que l'on pourrait appeler la façade de l'ordre institutionnel et son infrastructure », cf. DESAGE, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, op. cit., pp.251/252 (notre pagination).

de leurs pratiques partenariales. Il s'agit d'une réforme qui conforte un petit groupe d'acteurs locaux dans leur participation au gouvernement des politiques économiques intercommunales. Si les institutions locales intervenant dans le domaine économique sont aujourd'hui nombreuses à Lyon, depuis les années 1970, les acteurs de ces institutions, qui jouent un rôle central dans les politiques économiques concernant cette agglomération, sont clairement identifiables. La communauté urbaine, tout d'abord, intervient en relation étroite avec l'agence d'urbanisme (notamment son président et quelques vice-présidents, le service économique sous ses différentes formes, le service de la stratégie d'agglomération et, plus récemment et pendant une très courte période, un embryon de service rayonnement international). L'Aderly intervient en relation étroite avec la CCIL (à laquelle s'ajoute progressivement la Chambre de Métiers). Les membres des services économiques de ces deux institutions voient néanmoins progressivement leur emprise sur les politiques économiques décroître. Le Medef Rhône intervient également. Les membres de sa commission de développement économique sont désormais en concurrence directe avec les représentants de la CGPME. Pour finir, les membres des *Cercles* de chefs d'entreprise lyonnais occupent indirectement une place dans ces politiques du fait du rôle qu'ils jouent à la fois dans le maintien et dans la gestion des tensions entre instances patronales. En outre, parmi ces acteurs, un nombre restreint demeure investi dans ce domaine sur le long terme. Au cours de notre enquête, nous avons notamment pu identifier : deux élus (Jacques Moulinier et Henry Chabert), certains des directeurs de l'agence d'urbanisme, les directeurs de l'Aderly, les directeurs généraux du Medef Rhône, le président de la CGPME et le directeur du service économique de la CCIL. La « *gouvernance économique métropolitaine* » entraîne, à ce titre, un renforcement du caractère privé des politiques économiques ici étudiées, notamment en officialisant le statut des instances patronales en tant que partenaires de la communauté urbaine. Le grand nombre d'acteurs locaux intervenant de près ou de loin dans le domaine économique ne conduit pas ici à l'ingouvernabilité.

L'emprise grandissante de la communauté urbaine sur le « *développement économique* », qui croît grâce à l'association des chefs d'entreprise, et surtout de leurs représentants, à ses politiques économiques, est finalement aussi nette que fragile. Tout d'abord, la communauté urbaine argue de sa capacité à piloter la construction d'intérêts collectifs, mais une analyse un peu fine des processus visant expressément à construire de tels intérêts met en lumière le problème de leur caractère soi-disant « commun ». La légitimité des interventions de la communauté urbaine dans le domaine économique demeure ainsi limitée aux yeux de nombreux chefs d'entreprise locaux qui attendent d'autres actions de cette structure, que celles mises en œuvre par la communauté urbaine de Lyon. On est loin de la belle entente entre l'ensemble des acteurs locaux que sous-entend l'expression « *gouvernance économique métropolitaine* ». En outre, si la communauté urbaine semble être toute puissante en termes de capacités de financement et d'expertise, elle délègue une partie de la mise en œuvre de ses politiques à des instances patronales qui s'investissent avant tout dans des actions qu'ils pilotent eux-mêmes. Enfin, les partenaires de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' affirment agir en faveur du développement de la « *métropole* ». Ils définissent néanmoins cette dernière de manières différentes. Les représentants partenaires de la communauté urbaine et les chefs d'entreprise que cette dernière tente de mobiliser (sans, pour l'heure, y parvenir vraiment), peuvent ainsi être amenés à contourner cette institution pour favoriser le « *développement économique de la métropole* ». Par ailleurs, les politiques économiques intercommunales sont libérales au sens où elles visent simplement à accompagner les principales tendances du marché en soutenant avant tout les entreprises les plus dynamiques. Les intérêts partiels des chefs d'entreprise sont en effet placés au cœur des politiques économiques intercommunales du fait d'un long processus de libéralisation des manières de concevoir l'action publique urbaine dans lequel sont notamment partie prenante les agents communautaires.

Chacun des partenaires de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' est amené à transformer son rôle dans l'action publique locale de manière à conserver une capacité d'action propre dans ces actions officiellement partenariales. Les actions collectives dont nous avons observé la mise en place *via* 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack', conduisent les acteurs engagés à échanger des ressources (financières, d'expertise...) et des sources de légitimité. La légitimité de chacun de ces acteurs se trouve donc transformées par ces échanges. Nous avons notamment observé un passage d'une légitimation par les *inputs* à une légitimation par les *outputs*, en ce qui concerne les élus mais aussi les représentants des chefs d'entreprise et les agents de la communauté urbaine. Certains acteurs semblent vouloir acter cette transformation des modes de légitimité, tout particulièrement certains élus communautaires dont l'élection ne s'opère pas au suffrage universel direct et qui peuvent profiter de ces transformation pour valoriser des compétences individuelles (dont l'acquisition est favorisée par des parcours politiques longs). D'autres semblent y être plus réticents, notamment les instances patronales qui intègrent alors malgré tout, en se les appropriant, les propositions de modification de leur rôle dans l'action publique urbaine telles qu'elles sont formulées par des chefs d'entreprise peu représentés en leur sein (comme les membres du 'Pack' dont les projets sont repris en main par la CCIL).

Il est à noter, par ailleurs, que les deux dispositifs que nous venons d'étudier ont joué un rôle déterminant dans l'obtention de labels de « *pôles de compétitivité* » en 2005. Le contenu de l'action économique intercommunale lyonnaise ne fait dès lors pas exception. Elle correspond aux attentes du gouvernement au niveau national. Le cadre institutionnel des politiques économiques apparaît constituer une variable insuffisante pour rendre compte des transformations de ces dernières¹⁴³³. L'intervention économique de la communauté urbaine de Lyon, qui se veut distincte de celles de l'État et de la

¹⁴³³ Cf. LE GALÈS, *Politique urbaine et développement local, Une comparaison franco-britannique, op. cit.*, p.92.

Région¹⁴³⁴, se trouve validée par l'État *via* la politique nationale des « pôles de compétitivité » et directement soutenue par la Région *via* le co-financement de certaines actions.

La réforme de la « *gouvernance économique métropolitaine* » apparaît, à l'issue de cette seconde partie, comme une étape supplémentaire d'un processus de remise en cause profonde¹⁴³⁵ du principe de distinction entre gouvernants porteurs de l'intérêt général et gouvernés porteurs d'intérêts partiels. La « *gouvernance économique métropolitaine* » participe à l'institutionnalisation d'un gouvernement pris en charge à la fois par les instances patronales et par la communauté urbaine, sans qu'une telle intégration d'intérêts partiels aux processus de décision publique ne soit tout à fait assumée.

¹⁴³⁴ Voir Partie I.

¹⁴³⁵ Certains travaux soulignent que ce processus est particulièrement ancien : cf. LEMERCIER, *Un si discret pouvoir. Aux origines de la Chambre de commerce de Paris, 1803-1853, op. cit.*

CONCLUSION GENERALE

Quelle est la capacité d'action des acteurs politiques, économiques, administratifs et sociaux d'une agglomération moyenne française à la fin des années 1990 ? Au regard de l'importance prise par les discussions autour de la notion de gouvernance urbaine depuis une quinzaine d'années en France, se posait en particulier, à l'origine de cette recherche, la question de la place des milieux économiques dans cette capacité d'action, et de la nature de leurs relations avec les acteurs publics. Centrée sur ce questionnement, la présente recherche offre un certain nombre d'éléments de réponse sur lesquels nous souhaitons revenir. Dans un premier temps, nous allons ainsi souligner les principaux facteurs qui entraînent, selon nous, la mise en place d'un gouvernement privé de l'action publique urbaine. Dans un second temps, nous soulignerons les apports de l'approche de type ethnographique que nous avons développée dans le cadre de cette recherche. Cela nous amènera à évoquer, pour finir, les principales perspectives de recherche que ce travail dessine.

Retour sur la fabrique d'un gouvernement privé de l'action publique urbaine

Mise à part l'émergence progressive d'un nouvel acteur public local (la communauté urbaine de Lyon), la période que nous avons étudiée souligne une absence de modification radicale du contenu et des modes d'action des politiques économiques urbaines à Lyon. La « *gouvernance économique métropolitaine* » renforce en fait un gouvernement privé de l'action économique intercommunale qui se construit, depuis les années 1970, parallèlement à

l'accroissement de l'emprise de la communauté urbaine sur les politiques économiques locales. Par gouvernement privé, nous entendons une configuration d'action publique fondée sur l'existence de coopérations entre un nombre réduit d'institutions locales dont bon nombre sont des instances patronales. En d'autres termes, la fabrique d'un gouvernement privé de l'action économique devenue la priorité des politiques urbaines se caractérise, à Lyon, notamment par la mise en place de coopérations entre institutions publiques, semi-publiques et syndicales, et de circuits financiers entre ces institutions. Elle associe dès lors étroitement quelques grands chefs d'entreprise et, surtout, des représentants patronaux avec les élus et les agents communautaires. Enfin, elle se traduit par la mise en place d'un ensemble d'actions de développement économique qui peuvent être qualifiées de libérales au sens où elles visent simplement à accompagner les principales tendances du marché économique. L'histoire de l'émergence d'une compétence économique intercommunale est finalement celle de la structuration de ce gouvernement privé de l'action publique urbaine¹⁴³⁶.

Les dispositifs de « *gouvernance économique métropolitaine* » de la communauté urbaine de Lyon, loin d'illustrer des transformations passées des modes d'action publique lyonnais, se révèlent des dispositifs de réforme. La première partie de ce travail a ainsi avant tout permis de souligner que la « *gouvernance* » fait elle-même partie des processus contemporains de transformation de l'action publique urbaine. Des écarts importants apparaissent néanmoins entre les récits de la « *gouvernance* » et la « *gouvernance économique métropolitaine* » telle qu'elle est mise en œuvre. Cette réforme ne réorganise donc

¹⁴³⁶ Les dispositifs que nous avons observés nous ont, en d'autres termes, conduite à analyser la manière selon laquelle certains acteurs lyonnais coopèrent pour mettre en place une série de politiques publiques. 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack' nous ont donc amenée à retracer l'histoire de la mise en place d'un « acteur collectif » en identifiant les membres de cet acteur collectif, la nature de leurs interactions et les facteurs qui permettent de stabiliser leurs coopérations (cf. LE GALÈS, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, op. cit. et JOUVE, *La gouvernance urbaine en questions*, op. cit.).

pas radicalement, ni soudainement les modes de régulation de l'action publique urbaine.

Les acteurs locaux engagés dans la mise en œuvre de ces dispositifs tentent malgré tout de faire de la « *gouvernance économique métropolitaine* » l'une des spécificités de Lyon. Ou, en d'autres termes, un emblème de Lyon. Plutôt que de considérer la « *gouvernance* » comme un récit universel s'autodiffusant, la question du rôle de ces acteurs locaux (en interaction avec les institutions nationales, européennes et internationales) dans la circulation et la déclinaison de cette notion, a été placée au cœur de ce travail. Cette recherche a mis à jour trois éléments qui permettent de saisir comment les élus et les agents communautaires ainsi que les chefs d'entreprise, et surtout leurs représentants, en viennent non seulement à parler de « *gouvernance économique métropolitaine* », mais aussi à mettre en œuvre des dispositifs présentés comme incarnant cette dernière.

Le premier de ces éléments est économique. L'évolution du système productif lyonnais conduit les acteurs locaux dont nous étudions les mobilisations à la fin des années 1990 à établir un bilan concernant le contexte économique dans lequel et sur lequel ils tentent d'intervenir. Ce bilan s'articule autour de trois constats principaux. Tout d'abord, Lyon ne pourrait échapper à un processus de mondialisation de l'économie qui déstabilise certains équilibres entre secteurs d'activité et entre types d'entreprise (notamment entre multinationales et PME). Ensuite, Lyon connaîtrait une crise durable de son économie locale (bien que de moindre ampleur que celle traversée par d'autres agglomérations). Enfin, l'État, considéré comme seul intervenant dans le domaine de l'économie locale jusqu'aux années 1980, se montrerait incapable de soutenir le « *développement* » de cette économie locale. Les acteurs lyonnais mobilisés dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' déduisent de ces trois constats qu'il leur faut mettre en place des politiques économiques portées à l'échelle de la « *métropole* », en y associant étroitement des « *acteurs privés* » dont les activités participent directement au

« *développement économique* » et s'inscrivent dans le processus de mondialisation de l'économie. Ils déduisent de ces trois constats qu'il leur faut, en outre, afficher cette association étroite des « *acteurs privés* ».

Le deuxième élément permettant de saisir comment les acteurs lyonnais en viennent à recourir à la « *gouvernance économique métropolitaine* » est institutionnel. L'ensemble des transformations liées à la décentralisation et à la construction européenne entraînent en effet une situation de concurrence accrue entre acteurs locaux souhaitant agir en faveur du « *développement économique* » local. Conscients de cette concurrence, élus et agents communautaires ainsi que chefs d'entreprise et représentants patronaux tentent de coopérer, plutôt que de s'opposer en espérant chacun mieux s'imposer.

Le troisième de ces éléments est sociologique. La participation de certains élus et agents communautaires à des réseaux d'agglomérations au sein desquels de « *bonnes pratiques* » de l'action publique urbaine sont identifiées et circulent, est ancienne. C'est notamment dans le cadre de ces réseaux que les acteurs lyonnais opèrent un travail de traduction du contexte économique lyonnais, en une série d'injonctions à mettre en place des configurations d'acteurs locaux publics et privés coopérant étroitement en faveur du « *développement économique* ».

En arrière-plan de ces trois éléments qui incitent les élus et les agents de la communauté urbaine de Lyon à lancer 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et le 'Pack', cette recherche a permis de souligner une transformation progressive des types d'expertises mobilisés dans le cadre de l'action publique urbaine. Plus précisément, l'ouverture du statut d'expert en économie locale à des acteurs aux profils bien spécifiques favorise le choix de la « *gouvernance* » comme moyen d'action devant permettre à Lyon d'accroître son « *développement économique* ». Les premières données concernant l'économie locale fournies par des experts technocrates de l'agence d'urbanisme conduisent les élus et les agents communautaires à remettre en cause les modes d'action économique étatiques. Parallèlement, les travaux d'experts académiques mobilisés par ces

élus et ces agents les incitent à accroître le « *développement économique* » local de Lyon grâce à un rayonnement international notamment fondé sur la mise en place puis l'affichage de coopérations étroites entre acteurs locaux publics et privés. Enfin, ceux que nous avons nommés les experts expérimentés, à savoir les chefs d'entreprise locaux, sont invités à identifier les besoins de l'agglomération lyonnaise en fonction des besoins de leurs entreprises. Au début des années 2000, le prélèvement de la taxe professionnelle unique à l'échelle du territoire intercommunal favorise un recours de plus en plus fréquent à ces experts chefs d'entreprise dont elle fait des financeurs directs de la communauté urbaine. Ces derniers incitent à focaliser la « *gouvernance* » de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' sur la mise en place de partenariats publics/privés, plus précisément de partenariats entre la communauté urbaine et les chefs d'entreprise ou leurs représentants officiels. L'objectif central de ces deux dispositifs économiques devient la rationalisation des dépenses publiques dans laquelle les chefs d'entreprise et leurs représentants occupent une place importante, au nom des compétences de gestion financière qu'ils ont acquises dans le cadre de la direction d'entreprises privées.

Enfin, différents groupes se saisissent de cette thématique de la « *gouvernance économique métropolitaine* ». La manière selon laquelle ils s'en saisissent est directement liée à leur propre histoire. Cette réforme est donc historiquement et socialement située. L'imposition d'un objectif d'internationalisation par les représentants patronaux lyonnais a ainsi favorisé la structuration des coopérations entre ces acteurs et les institutions publiques. Ces coopérations ont progressivement été baptisées « *gouvernance économique métropolitaine* » par des élus et des agents communautaires qui, grâce à ce processus de labellisation, les ont parallèlement focalisées sur les milieux économiques et la communauté urbaine de Lyon. Ces coopérations demeurent néanmoins, aux yeux des représentants patronaux, un outil de repositionnement. Les organisations patronales souhaitent en effet s'engager de

plus en plus ouvertement dans la formulation des politiques économiques locales. Le recours des membres du 'Pack' à la « *gouvernance* » est, quant à lui, lié à la volonté de ces acteurs, peu intégrés aux instances patronales traditionnelles et peu en contact avec les institutions publiques, de favoriser l'émergence de projets de « *développement économique* » en dehors de ces institutions publiques et de ces instances patronales locales. *A contrario*, le recours des élus et des agents communautaires à la « *gouvernance* » est centré sur la définition du rôle que la communauté urbaine peut, voire doit, jouer au sein des configurations d'acteurs locaux que cette réforme vise à construire. Chacun de ces groupes d'acteurs recourt ainsi à la « *gouvernance* » pour des motifs et avec des objectifs différents.

Dans la seconde partie de ce travail, nous avons souligné la volonté des élus et des agents communautaires de sélectionner leurs partenaires. La « *gouvernance économique métropolitaine* » qu'ils souhaitent mettre en place est ainsi loin de viser à une démocratisation des politiques économiques. Cette volonté de sélectionner les partenaires de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack', révèle plutôt la quête de légitimation des initiateurs de ces dispositifs ou, plus précisément, leur quête de légitimation par les *outputs* à l'image des institutions européennes¹⁴³⁷. En outre, la mise en œuvre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' conduit à une sélection des partenaires des politiques économiques intercommunales dont le degré dépasse finalement les attentes de leurs initiateurs et de leurs organisateurs. Les dispositifs dits de « *gouvernance* » ont des effets qui ne sont que partiellement attendus.

Depuis les années 1970, la compétence économique de la communauté urbaine se construit en réalité en y associant étroitement des représentants officiels des chefs d'entreprise locaux, à savoir les présidents et les directeurs généraux des instances patronales. C'est, en outre, notamment grâce à cette

¹⁴³⁷ Cf. SCHARPF, *Gouverner l'Europe, op. cit.*

association que la communauté urbaine accroît progressivement son emprise sur des politiques économiques devenues la priorité de l'agenda politique local. Parallèlement, en termes de capacité d'investissement financier, la communauté urbaine est devenue toute puissante au regard du budget de ses partenaires. Malgré tout, son emprise sur les politiques économiques locales demeure limitée. Premièrement du fait d'une incapacité à mobiliser directement des chefs d'entreprise locaux qui participent ainsi très peu aux politiques que lance cette institution publique. Deuxièmement du fait d'un engagement ambigu des représentants patronaux. Cet engagement est, en effet, notamment important quand la communauté urbaine se contente de remplir le rôle de pourvoyeur de fonds d'actions que les représentants pilotent eux-mêmes. Troisièmement, l'emprise de la communauté urbaine sur les politiques économiques locales est limitée par l'existence de définitions concurrentes du territoire de la « métropole » lyonnaise par les acteurs locaux et par les relations intergouvernementales délicates entre institutions publiques locales.

Dans ce contexte, deux éléments permettent de caractériser les politiques économiques intercommunales que nous avons étudiées : leurs contenus respectifs et successifs se stabilisent de manière incrémentale, et leur formulation ainsi que leur mise en œuvre demeurent le monopole d'un petit nombre d'acteurs locaux. En 1992, le cadre législatif du transfert de la compétence économique des communes à la communauté urbaine se caractérise en effet, dans un premier temps, par une absence de définition de la compétence transférée et, dans un second temps, par la mise en place de la taxe professionnelle unique. Ce cadre législatif conforte ainsi un mode de définition incrémental du contenu de l'action économique intercommunale, au sein duquel la participation des représentants officiels des chefs d'entreprise locaux est importante.

En 1992, la communauté urbaine n'était, certes, encore jamais intervenue officiellement dans le domaine économique mais cela n'implique pas, pour autant, une transformation des modes de gestion, ni du contenu, des

interventions économiques locales. Cette monographie lyonnaise a dès lors permis de souligner que si l'on observe une transformation spatiale, économique et politique des agglomérations, celle-ci n'implique pas, pour autant, l'émergence automatique de politiques intercommunales au contenu propre, ni l'émergence d'un type de gouvernement intercommunal spécifique (elle n'implique pas automatiquement, notamment, la mise en place de « *nouveaux* » modes de coopération entre ces structures et les autres acteurs publics et privés). Les politiques économiques lancées par l'institution intercommunale peuvent, en outre, être qualifiées de politiques économiquement libérales : elles donnent notamment la priorité aux emplois supérieurs et à un petit nombre de secteurs d'activité innovants dont les entreprises connaissent déjà une croissance importante. Ces politiques se caractérisent, en outre, par une quasi-absence d'actions visant l'insertion ou la réinsertion professionnelle.

Ainsi les transformations les plus importantes des politiques économiques intercommunales que nous avons constatées se traduisent-elles avant tout par une libéralisation progressive du contenu des actions mises en œuvre. Cette libéralisation est le fruit de deux principaux facteurs : une transformation des modes d'action patronaux et une transformation du rôle des élus et de celui des agents communautaires. Au niveau patronal, le Medef Rhône et la CGPME s'engagent de plus en plus ouvertement dans l'action publique locale. Par ailleurs, la CCIL -traditionnel partenaire patronal des institutions publiques- est en perte de vitesse, notamment depuis la décentralisation. Une concurrence croissante pousse ainsi l'ensemble des instances patronales à intervenir dans l'action publique locale et à faire évoluer leurs modes d'intervention. Cette évolution est par ailleurs soutenue par une nouvelle génération de chefs d'entreprise particulièrement libéraux, certes écartés des instances patronales mais en liens réguliers avec certains membres de ces instances. En ce qui concerne le rôle des élus et celui des agents communautaires, leur importance croît de manière proportionnelle à celle de l'engagement des chefs d'entreprise ou plutôt de leurs représentants dans les

politiques qu'ils lancent. L'emprise croissante des agents communautaires sur les politiques économiques se fonde sur leur prise en compte, elle aussi croissante, des logiques du marché économique (ou, en d'autres termes, sur la libéralisation de leur manière de concevoir ces politiques économiques). Nombre de ces agents cherche en effet à intégrer un marché des « *développeurs économiques locaux* » amenés à travailler aussi bien au sein des institutions publiques locales qu'au sein des instances patronales. La légitimité des élus communautaires intervenant dans le domaine économique, enfin, n'est pas en premier lieu issue des urnes, ni uniquement issue de leur capacité à rassembler des types d'acteurs locaux différents. Elle émane plutôt de leurs longs parcours politiques (qui leur permettent notamment de lutter contre la fragmentation interne de la structure intercommunale du fait des liens qu'ils établissent avec de nombreux agents appartenant à différents services intercommunaux) ainsi que de leurs trajectoires individuelles, notamment lorsqu'ils sont eux-mêmes chefs d'entreprise. Si Gérard Collomb, maire de Lyon et président de la communauté urbaine, tente de priver les élus communautaires en charge du développement économique d'occasions de rencontrer les chefs d'entreprise locaux, certains vice-présidents parviennent tout de même à conserver un rôle important dans les politiques économiques. Les compétences économiques que ces élus affichent ne relèvent pas d'une bonne maîtrise des sciences économiques, mais plutôt de leur expérience de direction d'entreprises privées qui leur permet de revendiquer une capacité à rationaliser les dépenses d'une organisation en ciblant ses investissements.

Ainsi, si le service économique de la communauté urbaine croît et si l'emprise de cette institution sur les politiques économiques croît elle aussi, paradoxalement, tout indique que l'impact de ses actions demeure peu important. Ce travail permet dès lors de relativiser le poids de la communauté urbaine sur le « *développement économique* » local. Cette institution fait en quelque sorte à la fois du « tout économique » et du « rien économique ». Plus précisément, la communauté urbaine de Lyon concentre ses actions sur certaines entreprises locales en affirmant faire du « tout pour l'entreprise » mais

dispose, dans le domaine économique, de moyens limités d'intervention. Certes, elle organise par exemple une gestion publique de certains des risques pris par les chefs d'entreprise, en assurant le financement d'investissements immobiliers, mais elle ne peut modifier le droit du travail, ni intervenir dans les relations entre syndicats patronaux et syndicats de travailleurs, ni créer de nombreux emplois.

Pour légitimer des interventions économiques intercommunales malgré tout de plus en plus nombreuses, les élus et les agents communautaires passent de l'affichage d'un territoire juridique à celui de leur position centrale au sein de configurations d'acteurs dits importants du développement économique. La communauté urbaine de Lyon trouve sa place au centre de ces configurations, même si la « métropole » demeure un territoire en cours de construction. Dans un contexte de création institutionnelle, c'est-à-dire au moment où le transfert officiel de la compétence économique des communes aux communautés urbaines entraîne la mise en place d'un service économique intercommunal, les élus communautaires constatent l'absence d'identité intercommunale au sens de sentiment d'appartenance commune à un territoire. Ils tentent alors de faire exister concrètement cette « métropole ». En d'autres termes, ils tentent avant tout de traduire les dispositifs économiques intercommunaux en marqueurs concrets et visibles de la « métropolisation ». Les sites technopolitains et les pôles de compétences constituent ainsi des icônes territoriales qui doivent permettre d'asseoir l'institution sur des frontières mouvantes sans fragiliser son existence.

Malgré des tentatives de déstabilisation de la monopolisation des capacités d'action dans le domaine économique par certains acteurs maintenus à l'écart de ce monopole, seule une poignée d'élus, d'agents, de représentants (et de grands chefs d'entreprise) participent finalement à la définition incrémentale des politiques économiques intercommunales. L'histoire du 'Pack' illustre ainsi la capacité des instances patronales à maintenir leur monopole sur l'intervention organisée des patronats dans l'action publique urbaine. L'absence d'union patronale complique en effet le lancement d'une démarche comme celle

du 'Pack' à Lyon. Le marquage politique traditionnel au centre droit de Lyon constitue, en outre, un contexte singulier dans lequel instances patronales locales traditionnelles et partis politiques locaux au pouvoir sont habitués à coopérer. Ces deux éléments incitent à veiller à ne pas succomber au mythe de Lyon, ville des secrets où de nombreux réseaux mèneraient des luttes fratricides.

La capacité des élus et des agents communautaires à mettre en œuvre des politiques économiques à l'échelle de l'agglomération lyonnaise augmente, finalement, notamment parce que la représentation des intérêts des chefs d'entreprise locaux est complexe, sans être totalement fragmentée. Différents mondes économiques lyonnais coexistent et permettent aux chefs d'entreprise locaux de se comporter en « rivaux-associés ». Les nombreux réseaux de sociabilité des chefs d'entreprise lyonnais permettent de comprendre comment ces derniers parviennent à dépasser la fragmentation de leurs intérêts individuels (sur le marché économique) quand il s'agit d'intervenir dans l'action publique urbaine. Ces réseaux compliquent néanmoins aussi la stabilisation de la représentation de leurs intérêts du fait de sociabilités multiples et mouvantes. Cette stabilisation passe dès lors par la participation de l'ensemble des instances patronales aux politiques économiques intercommunales.

Depuis la mise en place de la communauté urbaine de Lyon, les acteurs communautaires gouvernent des politiques économiques de plus en plus nombreuses grâce au soutien d'acteurs privés de plus en plus étroitement associés à la mise en place de ces politiques. Les instances patronales représentant des intérêts partiels peuvent donc être considérés comme des acteurs à part entière de l'action publique sans pour autant que ne s'estompent les différences entre leur rôle, celui des élus et celui des agents communautaires.

Apports d'une approche ethnographique de la « gouvernance métropolitaine » du Grand Lyon

Dans cette étude de sociologie politique de la « *gouvernance économique métropolitaine* », nous avons fait le choix d'analyser les modes de régulation de l'action publique urbaine en mettant à jour certaines des règles structurant les milieux économiques (en tant que groupes sociaux qui tentent d'organiser leur propre représentation), ainsi que certaines des règles permettant de rendre compte de leurs interactions avec les élus et les agents communautaires en charge des politiques étudiées. Cette étude de sociologie politique prenant la « *gouvernance* » pour objet de recherche a, en outre, été menée en croisant trois méthodes de recueil de sources de première main grâce à de longues périodes d'immersion au sein des milieux enquêtés. Cette approche de type ethnographique fondée sur une monographie nous semble constituer un bon moyen de creuser certaines des pistes de recherche ouvertes et certains des résultats apportés par les travaux de sociologie de la gouvernance urbaine pour leur part majoritairement menés sur la base d'enquêtes comparatives.

Dans un contexte d'appels nombreux à étudier le politique à la fois au sens de *policies* et de *politics*, le croisement de sources recueillies grâce à trois méthodes distinctes s'est d'abord avéré un bon moyen pour associer analyse des politiques publiques et sociologie politique. Le protocole de recherche mis en œuvre pour réaliser ce travail nous a ainsi autorisée à nous placer plus généralement dans une perspective de sciences sociales de l'action publique. Il nous a notamment permis d'analyser à la fois les trajectoires individuelles et les trajectoires collectives des acteurs engagés dans 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et dans le 'Pack', de les observer dans certains de leurs lieux de socialisation pour analyser dès lors comment ils se comportent et quelles sont leurs interactions concrètes et, enfin, de reconstituer les principales étapes de leurs choix entre une série de possibles lors de la définition du contenu des politiques économiques qu'ils mettent en œuvre. Dans ce cadre général,

l'approche ethnographique a ainsi enrichi cette enquête de quatre manières complémentaires.

L'approche ethnographique nous a évité de surestimer *a priori* soit les idées, soit les intérêts, soit les institutions, et ce en partant de l'étude des pratiques concrètes des acteurs. L'observation du 'Pack', nous a par exemple amenée à remarquer que, pour les membres de ce dernier, agir pour son entreprise c'est agir pour la Ville. Ils évoquent, en outre, des rassemblements catholiques auxquels ils se rendent régulièrement. Ils se rencontrent, enfin, dans d'autres lieux de sociabilité que le 'Pack' (tels que les *Rotary Clubs* ou, plus généralement, les clubs de chefs d'entreprise locaux). Beaucoup d'entre eux pensent ainsi leur engagement dans le 'Pack' comme un engagement de citoyen catholique, même si la dimension religieuse de leur engagement dans l'action publique ressort assez peu au cours des entretiens. Le devoir d'agir pour son agglomération, qui motive la participation de ces acteurs au 'Pack', est surtout visible lors de l'observation des interactions au sein de ce groupe. Ce devoir s'exprime parfois comme le soutien inconditionnel des supporters d'une équipe de sport : Lyon est une belle ville, dynamique, qui mérite d'être aidée dans son développement, *etc.* Lors des réunions du 'Pack', on observe ainsi une sorte de « *lyonnitude* » en actes : ses membres pensent Lyon, parlent « lyonnais », vantent Lyon, *etc.* Ce n'est que progressivement que les échanges, observés *in vivo*, de ces acteurs mettent à jour des intérêts qui pourraient faire oublier les autres dimensions de leur engagement : leurs origines ou leur installation à Lyon et, surtout, leur activité de direction d'entreprises dont le développement est directement lié à l'image du territoire où elles sont implantées.

L'articulation de trois méthodes de recueil de sources nous a également permis d'accéder à l'histoire réifiée des institutions et des groupes étudiés. Les observations non-participantes et les archives sont, en effet, des méthodes qui autorisent le maintien d'une posture neutre facilitant la déconstruction des catégories de pensée du sens commun ou de l'histoire réifiée, voire mythifiée,

des institutions et des groupes. Elles laissent au chercheur, dont les interventions ne risquent pas d'influencer les enquêtés, la maîtrise du « codage » de ce qu'il observe. La réunion d'une association d'industriels de l'ouest lyonnais et de représentants des institutions publiques locales nous a ainsi été présentée, par différents agents de la communauté urbaine, comme une bonne illustration de leur travail de « *proximité et de collaboration étroite avec les industriels déjà mis en place depuis de nombreuses années* ». Pourtant, au cours de cette réunion, si le discours officiel des agents de la communauté urbaine était bien adressé aux industriels de la zone, autour de la table, on ne trouvait qu'un seul représentant des industriels locaux face à une dizaine d'agents administratifs. L'essentiel de cette réunion a, en outre, été focalisé sur des conflits entre un représentant de la communauté urbaine et un représentant de la CCIL souhaitant tous deux diriger ce type de réunions organisées « *pour* » les industriels. Nous avons eu l'occasion d'évoquer que l'unique représentant industriel présent, agacé, a fini par quitter cette réunion. Sur le chemin du retour, l'agent de la communauté urbaine qui nous a amenée à cette réunion est revenu sur les tensions avec le représentant de la CCIL. En revanche, il a affirmé que l'observer avait été pour nous « *une bonne manière de saisir les coopérations étroites et directes construites de longue date entre la communauté urbaine et les chefs d'entreprise locaux* »¹⁴³⁸. Le croisement d'entretiens et d'observations nous a ainsi permis de remarquer que la volonté des agents de la communauté urbaine de Lyon d'établir des relations directes avec les chefs d'entreprise locaux est à la mesure des difficultés qu'ils rencontrent pour justement établir de telles relations.

L'articulation de méthodes différentes nous a, en outre, évité de surestimer les objectifs communs auxquels les acteurs font fréquemment référence au cours des entretiens. L'observation donne notamment accès aux processus d'apprentissage de normes communes, en douceur et en dehors de tout cadre réglementaire, comme lors du week-end annuel de formation des

¹⁴³⁸ Réunion de l'association d'industriels *PERICA* (zone industrielle de Caluire et Cuire),

jeunes membres de l'association *Émergences* auxquels sont présentés les principaux enjeux et les principales clés du « *développement économique* » de l'agglomération lyonnaise. Elle montre aussi les capacités de résistance de certains acteurs à ces processus d'apprentissage. L'intériorisation de normes communes s'avère ainsi délicate dans le cadre de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack'. Lors des réunions de ces dispositifs, auxquelles certains membres ne se rendent d'ailleurs jamais, une partie des membres présents n'écoute pas ce qui se dit et les discours tenus sont d'un niveau de généralité tel qu'ils peuvent être interprétés de multiples façons. Chaque groupe d'acteurs locaux qui se mobilise en faveur du développement économique a des difficultés à définir des objectifs communs à l'ensemble de ses membres. Ces difficultés sont un facteur important pour comprendre la focalisation des coopérations entre la communauté urbaine de Lyon et les milieux économiques sur un petit nombre d'institutions, voire sur une petite communauté d'acteurs au sein de ces institutions. Ces derniers ont d'ailleurs pour particularité d'être tous investis sur le long terme dans le développement économique de Lyon. Ils se connaissent depuis de nombreuses années. Même s'ils ne partagent pas l'intégralité des points de vue des autres membres de cette petite communauté, ils s'accordent sur de nombreux objectifs communs. Ainsi le directeur du service économique de la CCIL est-il en poste depuis 1989 (voire 1976 si l'on tient compte de son passage à l'Aderly), Henry Chabert et Jacques Moulinier sont respectivement élus depuis 1979 et 1983, le directeur DAEI est en poste depuis 1998 et certains agents de son service depuis la mise en place d'une mission économique intercommunale rattachée au service urbain à la fin des années 1980.

Dans le cadre de cette recherche, l'articulation de trois méthodes nous a, enfin, permis de limiter le risque de surestimation du ou des changement(s) observé(s). Sans ce croisement de sources, le risque est selon nous plus grand de prendre des changements symboliques, souvent évoqués de manière récurrente

par les acteurs dans la documentation officielle ou encore au cours des entretiens, pour des changements effectifs. Ainsi l'association de représentants patronaux aux politiques économiques intercommunales est-elle constamment présentée comme « *nouvelle* », alors même que l'observation dévoile que les acteurs ainsi mobilisés se connaissent déjà. Les archives, quant à elles, font apparaître que certaines de ces mobilisations sont anciennes. La mise en perspective historique devient dès lors un moyen d'éviter que l'emploi scientifique du terme « *gouvernance* » ne souligne un changement radical, souhaité par de nombreux acteurs recourant eux aussi à ce terme, et ne caricature le passé.

Cette approche de type ethnographique centrée sur seulement deux dispositifs d'action publique intercommunaux ne nous permet pas, néanmoins, de définir si la « *gouvernance économique métropolitaine* » du Grand Lyon est un cas à part. Nous achevons donc ce travail en proposant d'approfondir davantage la dimension historique de notre recherche et de creuser la question des circulations entre agglomérations. Ces deux perspectives nous permettraient en effet d'analyser l'action économique au niveau local avant et ailleurs.

Pour une ethnographie historicisée et une ethnographie des réseaux de villes : perspectives de recherche

Ce travail a clairement montré que la capacité des acteurs urbains à mettre en œuvre des politiques publiques concernant le développement économique va croissante. Il rejoint ainsi l'un des principaux résultats des travaux menés dans une perspective de sociologie de la gouvernance urbaine à partir de l'étude de nombreuses villes européennes. Ces travaux, qui se penchent sur les transformations des régulations des sociétés urbaines depuis le Moyen-Âge, soulignent un retour des villes européennes depuis la

décentralisation et l'europanisation¹⁴³⁹. Néanmoins, en opérant une mise en perspective historique courte, ce travail microsociologique souligne que des traces d'ambitions des acteurs locaux à mettre en œuvre des politiques urbaines existent bien avant la décentralisation et l'europanisation. Il souligne également qu'une forme d'action économique intercommunale fondée sur des relations étroites avec les instances patronales existe au moins dès les années 1970. Cette recherche invite dès lors à se demander si l'on assiste plus précisément à une montée en puissance ou à un retour, des villes ou des patrons.

Ainsi serait-il intéressant de prolonger notre effort de mise en perspective historique des modes de gouvernement ou de gouvernance de l'urbain. L'absence de perspective historique longue nous empêche en effet de remonter non seulement avant la décentralisation et l'europanisation, mais aussi, pourquoi pas, jusqu'à la Troisième République, considérée comme une période de relative autonomie du niveau local de gouvernement en France¹⁴⁴⁰. Cela limite notre capacité à mesurer les transformations des modes de régulation de l'action publique urbaine sur le long terme, tout particulièrement les transformations des relations entre les chefs d'entreprise ou leurs représentants officiels, d'une part, les élus et les agents administratifs locaux, d'autre part.

À ce titre, il est à noter que des acteurs représentant l'État central tels que le Préfet ou les agents de la Cour des Comptes n'apparaissent pas dans cette étude. Certains travaux ont pourtant montré que, malgré les transformations de l'État, ces acteurs pouvaient encore occuper une place importante au niveau local¹⁴⁴¹. Une question reste donc en suspens : à Lyon, dans le cadre des deux dispositifs étudiés, ces acteurs jouent-ils effectivement un rôle très limité ou leur « absence » lors des observations, au cours des entretiens et dans les archives

¹⁴³⁹ Cf. LE GALÈS, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, op. cit.

¹⁴⁴⁰ Cf. DUMONS, POLLET et SAUNIER (dir.), *Les élites municipales sous la III^{ème} République. Les villes du Sud-Est de la France*, op. cit.

¹⁴⁴¹ Cf. notamment LE GALÈS, *Politique urbaine et développement local, Une comparaison franco-britannique*, Pairs, op. cit.

masque-t-elle en réalité un rôle aussi discret qu'important ? Sans que ceux-ci soient au cœur de notre recherche, nous avons vu néanmoins que certains agents des services déconcentrés de l'État apparaissent occuper une place importante dans les dispositifs que nous avons étudiés.

Les relations entre chefs d'entreprise et acteurs publics locaux bien avant les années 1970, c'est-à-dire bien avant la mise en place de l'intercommunalité, voire avant la structuration de la représentation des intérêts des chefs d'entreprise autour du CNPF demeurent également dans l'ombre à l'issue de ce travail¹⁴⁴². Il serait alors intéressant de creuser certaines des conclusions de cette recherche en analysant, plus finement et sur le long terme, les intérêts des chefs d'entreprise locaux en fonction de la trajectoire de leur(s) entreprise(s) sur le marché économique et de leur statut au sein de cette dernière (propriétaire, actionnaire, PDG, directeur régional...)¹⁴⁴³. Cela pourrait nous permettre d'affiner notre compréhension du rôle joué par les différents cercles de chefs d'entreprise dans la (dé)stabilisation des instances patronales les représentant. Cela pourrait aussi nous permettre de distinguer différents types d'engagement des chefs d'entreprise et de leurs représentants officiels dans l'action publique locale en fonction des secteurs des interventions publiques concernées.

Ces approfondissements dès lors à la fois historique et sociologique nous conduiraient sans nul doute à périodiser les relations entre milieux économiques et institutions publiques locales. Ils nous conduiraient également à discuter d'éventuelles différences de nature de ces relations en fonction de types de politiques et d'institutions publiques locales (les communes, les départements, mais aussi plus récemment les régions).

¹⁴⁴² Différents travaux ont pourtant souligné que les relations étroites entre chefs d'entreprise locaux et leurs représentants ainsi qu'élus et agents administratifs locaux peuvent être anciennes. Nous pensons alors notamment aux travaux de Philippe VEITL (cf. Philippe VEITL, *Les régions économiques Clémentel et l'invention de la région des Alpes françaises*, Thèse de science politique, Grenoble, Université Pierre Mendès France / IEP de Grenoble, septembre 1992). Dans cette thèse, ce chercheur montre notamment qu'au début du XX^{ème} siècle, des chefs d'entreprise locaux participent activement aux politiques de rayonnement et de développement économique d'une région telle que les Alpes, et même d'une ville telle que Grenoble.

¹⁴⁴³ Cf. notamment ZALIO, "Territoires et activités économiques. Une approche par la sociologie des entrepreneurs", *op. cit.*

Ce travail met également à jour une seconde perspective de recherche : celle de l'étude de l'europanisation des modes de gouvernement ou de gouvernance de l'urbain *via* la circulation entre agglomérations européennes, d'acteurs, de « *bonnes pratiques* », de modes de légitimation, de ressources, et donc de capacités d'action publique au niveau urbain¹⁴⁴⁴. À l'image de l'étude du réseau INTERACT que nous avons menée, cette seconde perspective de recherche incite à observer d'autres réseaux d'agglomérations (ou de villes) européens, voire internationaux. INTERACT ou, plus exactement, les réseaux de villes constituent ainsi un nouvel objet au cœur de notre objet.

Poursuivre et élargir l'étude de ces réseaux nous permettrait¹⁴⁴⁵, tout d'abord, d'interroger un aspect de l'activité des élus locaux que nous n'avons pas abordé dans ce travail. D'après les travaux menés dans une perspective de gouvernance, les élus deviennent en effet des acteurs locaux parmi d'autres dont le rôle consiste néanmoins à représenter l'agglomération en interne et en externe¹⁴⁴⁶. Les réseaux de villes au sein desquels certains élus locaux sont particulièrement investis, tels que le réseau Eurocités, semblent constituer un bon observatoire du rôle de représentation externe des élus et de ses transformations, ainsi que du type de *leadership* que ces acteurs construisent en participant à de tels réseaux. Un élu tel que Jacques Moulinier, par exemple, milite activement en faveur de la participation de Lyon au réseau Eurocités et

¹⁴⁴⁴ Sur l'intérêt de l'étude des circulations entre agglomérations pour comparer leurs actions internationales, notamment avec un regard historique qui pourrait nous permettre de croiser les deux pistes de recherche que notre travail met à jour, cf. notamment Pierre-Yves SAUNIER, "Going transnational ? News from down under", *Historical Social Research*, vol.31, n°2, 2006, pp.118-131.

¹⁴⁴⁵ Nous avons en réalité d'ores et déjà commencé à travailler cette piste de recherche dans le cadre d'une recherche collective dont l'objectif est le suivant : « *saisir les réseaux d'experts, d'élus et d'administrateurs à travers leur institutionnalisation et leur emprise croissante notamment au niveau urbain. Les réseaux de villes (Eurocities, CGLU ainsi que des réseaux plus spécialisés) constituent un bon angle d'attaque pour tenter de saisir comment et pourquoi les savoirs et technologies de gouvernement circulent. Mais les réseaux, en s'institutionnalisant, deviennent à leur tour des acteurs collectifs producteurs d'expertise légitime à destination des grandes institutions gouvernementales et internationales (ONU et UE en particulier). Nous questionnons donc aussi ces processus de construction de cadres et normes d'action qui finissent par s'imposer dans les réseaux mais également en dehors d'eux, vers les différents niveaux de gouvernements institutionnels (Cluster 14 : Enjeux et représentations de la science, de la technologie et de leurs usages, Projet 6 : Politiques scientifiques et politiques publiques : enjeux des sciences sociales, Opération de recherche 2 : Réseaux d'experts et normes d'action publique, Direction : Renaud PAYRE).*

s'investit dans ce réseau tout au long des années 1990. Il semble acquérir un certain nombre de compétences au sein de ce réseau (notamment en participant à un groupe de travail sur la « *gouvernance* » dès le milieu des années 1990) qu'il mobilise ensuite localement pour se construire une carrière largement en dehors des urnes.

La participation aux réseaux de villes est, en outre, un autre moyen que la « *gouvernance économique métropolitaine* » affiché par l'équipe de Gérard Collomb pour permettre à Lyon de devenir une « *métropole* » reconnue. Un « *modèle* » de « *métropolisation* » est alors fréquemment mentionné aussi bien au sein d'Eurocités que par l'équipe de Gérard Collomb : celui de Barcelone. Poursuivre et élargir l'étude de ces réseaux de villes permettrait ainsi également de comprendre comment certaines agglomérations sont érigées en « *modèles* » que les autres devraient suivre et comment de très nombreuses agglomérations en viennent dès lors à lancer des projets dits de développement économique, tels que de grands événements sportifs ou culturels, quand les retombées économiques de ces événements demeurent inconnues. L'exemple du réseau Eurocités suggère encore, en effet, que les relations étroites observées à Lyon entre les services développement économique, rayonnement international, et stratégie d'agglomération intercommunaux et municipaux, se retrouvent également dans d'autres villes membres de ce réseau. Quels sont alors les types d'expertise mobilisés par ces services ? L'existence ancienne de ces réseaux a-t-elle entraîné la constitution d'un marché européen de l'expertise concernant les politiques urbaines ? Répondre à ces questions pourrait aider à saisir l'impact des circulations de « *bonnes pratiques* » entre agglomérations sur la consolidation d'une capacité d'action publique des acteurs locaux telle que nous l'avons observée à Lyon.

Continuer à étudier ces réseaux permettrait plus généralement de poser la question de savoir s'il existe un « *modèle* » de régulation des villes européennes par l'action publique, et s'il converge (ou non) avec celui des villes nord-américaines. Cette question de la convergence entre action publique des

¹⁴⁴⁶ Cf. LE GALÈS, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et*

villes européennes et des villes nord-américaines nous semble importante car il s'agit de l'un des objectifs que le 'Pack' s'est explicitement fixés. En outre, cette question invite à discuter le caractère transposable des éléments mis à jour dans cette recherche. À l'issue de cette monographie lyonnaise, nous pouvons pointer différents éléments incitant à discuter cette idée de convergence (ou non) entre les modes de régulation de l'action publique urbaine à Lyon et aux États-Unis. Nous avons démontré, qu'à Lyon, la « *gouvernance économique métropolitaine* » accompagne un long processus d'intégration des intérêts partiels des chefs d'entreprise. Associer ainsi étroitement certains intérêts partiels organisés aux politiques urbaines, nous semble relativement proche du « modèle » de démocratie locale états-unien¹⁴⁴⁷, dans une version néanmoins « élitiste » ou très sélective. Nous avons même évoqué la mise en place de processus de « marchandages », c'est-à-dire des processus d'échanges directs entre grands chefs d'entreprise locaux et institution intercommunale souvent mal perçus bien que légaux, au nom de l'impératif métropolitain (notamment avec la mise en place du dispositif officiel baptisé 'Grands Comptes' porté par le service économique de la communauté urbaine de Lyon à partir du début des années 2000). En outre, la mise en place de la TPU a modifié le mode de financement des communautés urbaines. Si la communauté urbaine de Lyon ne semble toujours pas être aussi dépendante financièrement des investissements des entreprises locales que le sont les institutions publiques locales nord-américaines, cette mise en place a entraîné une multiplication des discours des acteurs communautaires soulignant une dépendance accrue de la structure intercommunale face aux entreprises situées sur son territoire juridique. Ces discours visent certes à montrer que l'institution intercommunale est au service des chefs d'entreprise locaux, mais ils révèlent aussi de nombreuses craintes concernant l'attitude peu lisible de l'État français face à l'intercommunalité. Si la DGF de ces structures demeure pour l'heure importante, elle ne compense en effet que partiellement l'élargissement de leurs compétences. En outre, l'élection au suffrage universel direct des élus communautaires bien que mise à

gouvernance, op. cit.

l'agenda politique national en 2002, a été repoussée par le Parlement. Les agglomérations en réseaux, européens ou internationaux, discutent-elles des questions de fiscalité locale ? Plus généralement, développent-elles des stratégies communes de lobbying pour tenter d'influencer les décisions étatiques (mais aussi européennes) les concernant ? Aux États-Unis, d'autres recettes semblent enfin désormais être utilisées dans certaines villes pour assurer le « *développement économique* » local. Les acteurs économiques n'y sont pas les seuls acteurs locaux à être prioritairement visés par les institutions publiques locales. Ces dernières établissent également des partenariats étroits avec des acteurs considérés comme créatifs¹⁴⁴⁸. L'observation du réseau INTERACT nous a, à ce titre, permis de constater que, contrairement à Lyon, certaines villes européennes font face à des mobilisations sociales importantes (syndicales, ethniques, *etc.*) dont les acteurs revendiquent d'être étroitement associés aux décisions publiques prises localement. Poursuivre l'étude de ce type de réseaux pourrait ainsi finalement nous permettre de mener un autre type d'enquête ethnographique de manière à questionner sous un nouvel angle le lien établi par les acteurs lyonnais entre rayonnement international, développement économique et gouvernance urbaine.

¹⁴⁴⁷ Cf. STONE, *Regime politics. Governing Atlanta 1946-1988*, *op. cit.*

¹⁴⁴⁸ Cf. Richard FLORIDA, *The rise of the creative class (and how it's transforming work, leisure, community and everyday life)*, New York, Basic Books, 2002.

SOURCES

Sources écrites :

- **Documentation officielle :**

« **Communauté urbaine** » :

« *Grand Lyon : organisation* », Organigrammes de la communauté urbaine, 2001-2007

« *Budget* », Communauté urbaine de Lyon, 2001-2007

« *Budget* », Région Rhône-Alpes, 2001-2007

« *Budget* », Ville de Lyon, 2001-2007

« *Plans de mandats* », Document produit par la communauté urbaine (cabinet du président), 1995/2001 et 2001/2007

« *Intervention de Gérard Collomb* », 34èmes journées des Communautés urbaines de France, Lyon, Cité Internationale, 20 octobre 2006

« *Pour un rayonnement européen des métropoles françaises. Appel à projet pour une coopération métropolitaine* », DATAR, septembre 2005

« *Où en est la métropole lyonnaise ? Quelques indicateurs* », Dossier de l'axe de travail 'Millénaire 3' sur la Métropolisation (DPSA), 8 juillet 2002

« *L'action économique du Grand Lyon* », Document produit par la communauté urbaine (DGDEI), juin 2005, 47p.

Publications de l'OPALE : *Les notes de l'OPALE*, 14 numéros, 1999/2004, *Le diagnostics sectoriels de l'OPALE*, 10 numéros, novembre 2000/janvier 2007, *Observatoire emploi, insertion et cohésion sociale*, 3 fiches, 2005/2006, *Comparaisons*

internationales de l'économie lyonnaise, 3 numéros, 2005/2006, *Regard sur l'économie et les entreprises lyonnaises*, 6 numéros, 2004/2006, *Les Territoires de l'économie lyonnaise*, 30 fiches, 2004/2006

Rapports d'activité, Communauté urbaine (DAEI), 2001-2006

« *Cahiers Millénaire 3* », Documents produits par la communauté urbaine (DPSA)

« *Lettres Millénaire 3* », Documents produits par la communauté urbaine de Lyon (DPSA)

« *Stimuli, La lettre du Conseil de Développement* », Documents produits par la communauté urbaine (DPSA)

« *Newsletter du Groupe de travail 'Stratégies de Développement des Grandes Villes Européennes' des Eurocités : 'Métropoles européennes en projet'* », Documents produits par la communauté urbaine (DPSA)

« *INTERACT. Métropoles en action* », Brochure de présentation, Documents produits par la communauté urbaine (DPSA)

« *Lettre 'INTERACT. Métropoles en action'* », Documents produits par la communauté urbaine (DPSA)

« *Conférence finale d'INTERACT : 'La gouvernance urbaine en pratique. Penser différemment - Agir autrement'* », Document produit par la communauté urbaine (DPSA), octobre 2004

« **Milieus économiques** »

« *1702-2002. La Chambre de Commerce d'Industrie de Lyon, 300 ans d'avenir* », Publication de la CCIL avec la participation du Cercle des entreprises centenaires, 2002

« *Agenda du Medef Lyon Rhône 2002/2003* », Publication du Medef Rhône, 2001

« *Cartes sur tables des grandes agglomérations* », Medef territoriaux : Gil Medef Lyon Rhône, Medef Bas-Rhin, Medef Gironde, Medef Lille-Métropole, Medef Loire-Atlantique, UPE 13-Medef Bouches-du-Rhône, 2002

« **Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise** » :

« *La Lettre du SDE* », Documents produits par l'agence d'urbanisme (1997-2000)

« *Le SDE. Un projet économique pour l'agglomération lyonnaise* », Document produit par l'agence d'urbanisme, janvier 2002, 369p.

« *SDE. Schéma de Développement Économique du Grand Lyon* », Document de présentation officielle de la politique, janvier 2002, 21p.

« *SDE. Schéma de Développement Économique, État d'avancement* », Document officiel de présentation de la politique, 18 octobre 2002, 33p.

« *SDE, Schéma de développement économique. État d'avancement* », Document produit par la communauté urbaine de Lyon, la CCIL, la Chambre de Métiers du Rhône, le Medef Rhône et la CGPME, 18 octobre 2002, 33 p.

« *Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise* », Plaquette de présentation officielle, Communauté urbaine (DAEI), Campagne de communication, septembre 2004

« *Ce qui nous rassemble nous distingue* », Pochette de présentation officielle de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise', Communauté urbaine (DAEI), Campagne de communication, septembre 2004

« *Document stratégique de référence. Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise* », Document de la communauté urbaine, novembre 2005, 93p.

« Lyon, Métropole Innovante » :

« *Pour une métropole technopolitaine* », Plan d'actions 1998-2001, document daté du 25 mai 1998, 48p.

« *Grand Lyon. Pour une Métropole Technopolitaine* », Plan d'actions technopole : compte rendu d'activité 1999/2000, 44p.

« *Grand Lyon. Pour une Métropole Technopolitaine* », Plan d'actions technopole : compte rendu d'activité 1999/2000, Brochure produite par la communauté urbaine de Lyon

« *Lyon, Métropole Innovante, Programme d'actions 2004* », Document de la communauté urbaine, 17 mai 2004, 100p.

« Pack » :

« *M3, Méridienne des Métropoles Millionnaires Lille-Lyon-Marseille* », Projet rédigé par Bruno Bonduelle, octobre 2002, 1p.

« *Charte de l'entrepreneur* », signée par les membres du 'Pack', présentée de manière officielle le 27 octobre 2003, 2p.

« *La Lettre d'Émergences : L'information sur les projets et la vie du réseau* », n°8, 10 septembre 2007, 1p.

« **Lyon** »

« *Lancement de LYEN (LYon ENtrepreneurs)* », Document de la communauté urbaine de Lyon (DAEI), novembre 1999

- **Documentation interne :**

« **Communauté urbaine** » :

« *Les évolutions des modes et des pouvoirs de la communauté urbaine de Lyon* », Communauté urbaine (Direction générale), 1995, 1p.

« *Vade-mecum. Les pôles de compétitivité en Rhône-Alpes. Les pôles de compétitivité moteurs de croissance et d'emploi* », Préfecture de la région Rhône-Alpes, Document non-daté, 10p.

« *Taxe professionnelle unique* », Communauté urbaine, Document non-daté, 5p.

« *Évolution du taux global de taxe professionnelle 2002-2008 par commune* », Communauté urbaine de Lyon, Document non-daté, 35p.

« *CR des Journées de Prospective* », Documents produits par la communauté urbaine (DPSA), 2002-2006

« *Enquête auprès des maires de la communauté urbaine de Lyon, 1997/1998 : recueil des entretiens* », Cabinet Équation

« *Réseau thématique INTERACT (INTEgrated uRban governANce for the City of Tomorrow), Proposition d'allocation de recherché* », Communauté urbaine de Lyon, (DPSA), 15 juin 2001

« *Energy, Environment and Sustainable Development, European commission directorate general research, Model Contract Thematic Network, EVK4-CT-2001-2005* », Communauté urbaine de Lyon (DPSA), Document non-daté, 15p.

« *Groupes de travail (GLEE), Cahier des charges* », Document interne à la communauté urbaine de Lyon (DAEI), Document non daté, 14p.

« *Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise, une démarche de gouvernance économique* », Présentation de l'état d'avancement du dispositif devant la commission économique de la communauté urbaine, 15 septembre 2004, 15p.

« *Cahier des charges : Évaluation du Plan Technopole 2002* », Communauté urbaine (DGDEI), Document non-daté, 5p.

« *Évaluation du Plan Technopole. Rapport final. Reverdy Associés* », Document de la communauté urbaine (DGDEI), 25 juillet 2002, 101p.

« *Lancement de Lyon (LYon ENTrepreneurs)* », Communauté urbaine (DAEI), Document non-daté, 12p.

« *Club des Entrepreneurs. Compte rendu de la réunion du 7 janvier 2000* », Communauté urbaine (DAEI), Document non-daté, 22p.

Diverses « *Notes de service* », Communauté urbaine (DAEI et DPSA), 2001/2006

- **Archives publiques :**

Archives de la communauté urbaine de Lyon (ACU) :

ACU, pochette intitulée : *Organigrammes communautaires, 1969-2003*

ACU 1313 W 001, carton intitulé : *Démarche de modernisation Michel Noir 1989*

ACU 1313 W 002, carton intitulé : *Démarche de modernisation Michel Noir 1989*

ACU 1313 W 004, carton intitulé : *Plan d'actions de progrès 1990*

ACU 1650 W 001, carton intitulé : *Réunions du bureau communautaire 1993/1994*

ACU 1650 W 002, carton intitulé : *Réunions du bureau communautaire 1994/1995*

ACU 1650 W 003, carton intitulé : *Contacts avec les entreprises 1994*

ACU 1650 W 004, carton intitulé : *Comités de direction DAEI 1992-1995*

ACU 1650 W 014, carton intitulé : *Groupe prospectif sur le développement économique lyonnais 1994/1995*

ACU 1650 W 015, carton intitulé : *Groupe prospectif sur le développement économique lyonnais 1995*

ACU 1796 W 001, carton intitulé : *Réunions commission économique 1977*

ACU 1796 W 003, carton intitulé : *Réunions commission économique 1978*
ACU 1796 W 004, carton intitulé : *Réunions commission économique 1979*
ACU 1796 W 006, carton intitulé : *Réunions commission économique 1980*
ACU 2204 W OO1, carton intitulé : *Petits déjeuners économiques 1993/1997*
ACU 2204 W OO5, carton intitulé : *Conventions et délibérations 1999/2000*
ACU 2204 WP OO6, carton intitulé : *Subventions et études 1998*

Archives de la DAEI (ACU-DAEI) :

Archives non-classées, pochettes intitulées : Grand Lyon, l'Esprit d'entreprise, « Comptes rendus des réunions des groupes de travail », 2002-2006, « Comptes rendus des réunions pilotes », 2002-2006 et « Comptes rendus des réunions comité de gouvernance », 2002-2006

Archives de l'agence d'urbanisme (AAU) :

Archives non-classées, pochette intitulées : *Schéma de Développement Économique*, « Comptes rendus des réunions », 1997-2001

Archives de la chambre de commerce et d'industrie de Lyon (ACCIL) :

« Comptes rendus des délibérations de l'Assemblée Générale », Documents de la CCIL

« Les présidents de la chambre de commerce et d'industrie de Lyon de 1702 à nos jours », Classeur des archives de la CCIL

- **Articles de presse :**

« Le FN installe MILLON », *Lyon Figaro*, 21 mars 1998

CASSEN Bernard, « Le piège de la gouvernance », *Le Monde Diplomatique*, juin 2001

DEPAGNEUX Marie-Annick et POLO Jean-François, « Les hommes et les femmes qui font vivre les réseaux », *Les Échos*, 7 mai 2003

« Lyon : Où la tradition tient bon », *Challenges*, n°198, avril 2003

« Lyon : le guide du pouvoir. L'omniprésence des réseaux facilite les compromis », *Les Echos*, 7 mai 2003

« Ceux qui ont le pouvoir à Lyon », *L'expansion*, octobre 2003

« Lyon, le province ou l'Europe ? », *Le monde des débats*, 1994

« Lyon. Contre Perben, Collomb fait-il le poids ? », *Le nouvel Observateur*, n°2038, 2003

Journaux économiques locaux : *Bref Rhône-Alpes*, *La lettre de l'économie lyonnaise*, *Les acteurs de l'économie Rhône-Alpes*, *Le journal trimestriel des acteurs développeurs...*

Revue de presse de l'IEP de Lyon et de la Bibliothèque Municipale de Lyon, : notamment les entrées « politiques économiques », « acteurs économiques », « Henry Chabert » et « Jacques Moulinier », depuis 1993 (et depuis 1980 en ce qui concerne les deux élus).

- **Textes de lois :**

« Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines », *Journal Officiel*, 4 janvier 1967

« Loi d'orientation n°99-533 du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire », *Journal Officiel*, n°203, 29 juin 1999

« Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République », *Journal Officiel*, n°33, 8 février 1992

« Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales », *Journal Officiel*, n°190, 17 août 2004

« Loi n°2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) », *Journal Officiel*, n°179, 3 août 2005

Recommandation de la Commission Européenne (96/280/CE) du 3 avril 1996 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises

- **Sites internet :**

Activities of the European Union : <http://www.europa.eu>

ACFCI : <http://www.acfci.cci.fr>

Algoé (cabinet de conseil en management) : <http://www.algoe.fr>

ARADEL : <http://www.aradel.asso.fr>
CCIL : <http://www.lyon.cci.fr>
Centre des jeunes dirigeants : <http://www.cjd.net>
CGPME Rhône-Alpes : <http://www.cgpme-ra.org>
Chambre de métiers et de l'artisanat du Rhône : <http://www.cm-lyon.fr>
Cité Internationale de Lyon : <http://www.cite-internationale-lyon.fr>
Commission Européenne : http://ec.europa.eu/index_fr.htm
Commission nationale des comptes de campagne : <http://www.cnccfp.fr>
Communauté urbaine de Lyon: <http://www.grandlyon.org>
Conseil général du Rhône : <http://www.rhone.fr>
DIFU (institut allemand de recherches sur l'urbain) : <http://www.difu.de>
DIG (école polytechnique de Milan) : <http://www.dig.polimi.it>
École de Management de Lyon : <http://www.em-lyon.com>
Économie et humanisme : <http://www.economie-humanisme.org>
Entreprendre dans le Grand Lyon : <http://www.entreprendre.grandlyon.com>
Espace numérique entreprise : <http://www.ene.fr>
Eurocités : <http://www.eucocities.org>
Global City : <http://www.globalcityforum.com>
Global Development Research Center: <http://gdrc.org>
Habitat et Humanisme : <http://www.habitat-humanisme.org>
Intercommunalités : <http://www.intercommunalités.com>
Plan technopole : <http://www.techgrandlyon.prd.fr>
I-Gouvernance : <http://i-gouvernance.com/concept/concept-centre.html>
INTERACT : <http://www.interact-network.org>
LATTS (laboratoire techniques, territoires et sociétés) : <http://latts.cnrs.fr>
Lyon Confluence : <http://www.lyon-confluence.fr>
Lyon entreprises : <http://www.lyon-entreprises.com>
Medef Rhône: <http://www.medeflyonrhône.com>
Medef : <http://www.medef.fr>
'Millénaire 3' : <http://www.millenaire3.com>
Only Lyon : <http://www.onlylyon.org>

OPALE : <http://www.opale-lyon.com>

Pôle Universitaire de Lyon : <http://www.universite-lyon.fr>

Portail économique de l'agglomération lyonnaise : <http://www.lyon-business.org>

Région Rhône-Alpes : <http://www.rhonealpes.fr>

Urbalyon : <http://www.urbalyon.org>

Ville de Lyon : <http://www.lyon.fr>

- **Rapports, études et ouvrages publiés utilisés comme sources :**

ASCHER François, *Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs. Essai sur la société contemporaine*, Paris, Éditions de l'Aube, 2001

BAVEREZ Nicolas, *La France qui tombe*, Paris, Perrin, 2003

BENOÎT Bruno, *La lyonnitude : dictionnaire historique et critique*, Lyon, Éditions lyonnaises d'arts et d'histoire, 2000

BONDUELLE Bruno, *43 millions de Français en ont assez d'être traités de provinciaux*, Paris, Albin Michel, 1994

CAMAGNI Roberto et CAPELLO Roberta (dir.), *Strategie di competitività territoriale : il paradigma a rete*, Milan, Edizioni Seat, 1997

CAMAGNI Roberto et GIBELLI Maria-Chirstina (dir.), *Développement urbain durable : quatre métropoles à l'épreuve*, Paris, Éditions de l'Aube, 1997

CAMAGNI Roberto, *Principes et modèles de l'économie urbaine*, Paris, Économica, 1996

CHODKIEWICZ Corinne, *La métropolisation en France et en Allemagne, Les régions métropolitaines de Lyon et Stuttgart*, Thèse d'administration publique, Grenoble, IEP de Grenoble/Université Pierre Mendès France, janvier 1999

DALLY-MARTIN Agnès et DELFANTE Charles, *100 ans d'urbanisme à Lyon*, Lyon, LUGC

GACHELIN Charles, "Métropolisation. Dynamique de métropolisation. Hypothèses pour la métropole lilloise", Rapport pour l'Agence de développement et d'urbanisme, Lille, 1992

HEALY Aisling, « A case study analysis of Greater Lyon's Plan for a Technopolitan Metropolis », Rapport du programme INTERACT (5ème

Programme Cadre Recherche Développement de l'Union Européenne), septembre 2002, 42p.

HEALY Aisling, « A case study analysis of the Greater Lyon Participation Charter », Rapport du programme INTERACT (5ème Programme Cadre Recherche Développement de l'Union Européenne), février 2004, 35p.

HEINZ Werner, *Partenariats publics-privés dans l'aménagement urbain*, Paris, L'Harmattan, 1994

HEINZ Werner, VON KODOLITSCH Paul, LANGEL Nicole et REIDENBACH Michael, *Interkommunale Kooperation in baden-württembergischen Stadtregionen. Stuttgart, Karlsruhe une Freiburg*, Berlin, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, 2004

JOUVE Bernard, "La transformation du gouvernement urbain de Lyon à travers les politiques en faveur de la métropolisation", Rapport interne à la communauté urbaine (DPSA), 2001

LABORDE-TASTET Laurent, « *La métropole lyonnaise face à la mondialisation : enjeux et démarche stratégique* », Rapport interne à la communauté urbaine (DPSA), décembre 2003, 32p.

LACHAISE Bernard et NAVROT Daniel, *L'annuaire politique Rhône-Alpes. L'inventaire régional des pouvoirs*, Lyon, IRES, de 1989 à 1999 (7 volumes).

LEFÈVRE Christian, « Dynamiques institutionnelles et politiques publiques », dans BASSAND Michel, LERESCHE Jean-Philippe et SAEZ Guy (dir.), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière, Action publique territoriale*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques Politiques », 1997

LEFÈVRE Christian, « Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux », *Politiques et management public*, vol.16, n°1, 1998, pp.35-59

LEFÈVRE Christian, « Metropolitan government reform in Europe : Trends and challenges », *Revue Suisse de Sciences Politiques*, vol.7, n°3, automne 2001, pp.136-141

LUSSON Patrick (directeur de la DPSA de la communauté urbaine de Lyon), « *Monographie de l'agglomération lyonnaise* », Entretiens Jacques Cartier, Colloque international La gouvernance métropolitaine, 55p.

Lyon métropole, ouvrage publié par l'AICA (Association industrielle, commerciale et agricole) de Lyon et de la Région, Lyon, Audin et Lescuyer, décembre 1967.

NEYRET Régis, *Lugdunoscope*, Lyon, Éditions lyonnaises d'arts et d'histoire, 2000

ROSIER Charlotte, *Lyon, seconde agglomération française mais quelle vocation internationale ?*, Mémoire de DESS en urbanisme, aménagement et développement local, Paris, Institut d'Études Politiques de Paris, juin 2002, 94p.

SERIEUX Hervé, *Mettez du réseau dans vos pyramides*, Paris, Éditions Village Mondial, 1996

SERIEUX Hervé, *Mobiliser l'intelligence de l'entreprise*, Paris, Entreprise Moderne Édition, 1982

STIGLITZ Joseph et MUET Pierre-Alain (dir.), *Governance, Equity and Global Markets. The Annual Bank Conference on Development Economics-Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2001

ROUSSET Pascaline, *Le développement économique selon le Grand Lyon : bilan d'une politique 'transversale'*, Mémoire de Master 1 'Aménagement et urbanisme', Lyon, Institut d'Urbanisme de Lyon, septembre 2005

Who's Who (Lyon, Rhône-Alpes et France)

« *Governance and Development* », Rapport de la Banque Mondiale, Washington DC, 1992

« *Livre blanc sur la Gouvernance européenne* », Commission européennes, 2001

Sources orales :

- **Liste des entretiens mobilisés :**

Entretiens avec l'enquêté n°1 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, chargé de mission « *Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise* » de 2001 à 2004. Ces rencontres ont eu lieu le 12 juin et le 18 décembre 2002 (2h et 1h).

Entretien avec l'enquêté n°2 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, chargé de mission « *Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise* » depuis 2004. Ces rencontres ont eu lieu le 8 juin 2004 (1h20).

Entretien avec l'enquêté n°3 : un membre du 'Pack' également membre de la commission « *développement économique* » du Medef Rhône. Cette rencontre a eu lieu le 9 décembre 2003 (1h30).

Discussions avec l'enquêté n°4 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, chargé de mission « *INTERACT* » de 2001 à 2004. Ces rencontres ont eu lieu environ tous les trois mois entre janvier 2002 et décembre 2006 (+ de 10h)

Entretiens et discussions avec l'enquêté n°5 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, directeur de service de 1998 à 2004. Ces rencontres ont eu lieu le 16 octobre 2002, le 5 mars et le 5 novembre 2003 (2h30, 2h et 2h15).

Entretiens avec l'enquêté n°6 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, chargé de mission « *veille économique* ». Ces rencontres ont eu lieu le 14 juin 2002 et le 12 mai 2003 (2h30 et 3h).

Entretien avec l'enquêté n°7 : un agent de la DRIRE, directeur du service recherche et technologies (DRRT). Cette rencontre a eu lieu le 7 juin 2002 (1h15).

Entretien avec l'enquêté n°8 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, directeur de service depuis 1998. Cette rencontre a eu lieu le 17 mai 2004 (1h35).

Entretiens avec l'enquêté n°9 : un agent de la CCIL, directeur du service économique de 1989 à 2006 (arrivé à l'Aderly en 1976). Ces rencontres ont eu lieu le 23 décembre 2003 ainsi que les 7 et 22 juin 2004 (1h30, 1h10 et 2h).

Entretiens et discussions avec l'enquêté n°10 : l'organisateur du 'Pack' de 2001 à 2005, agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA de 2001 à 2004. Ces rencontres ont eu lieu le 14 mars (1h30), le 22 avril (1h) et le 24 novembre 2003 (45mn), le 25 mars (1h30) et le 15 juin 2004 (2h), ainsi que le 9 novembre 2006 (45 mn).

Entretien avec l'enquêté n°11 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, chargé de mission « bio-technologies et technologies de l'information ». Cette rencontre a eu lieu le 25 avril 2003 (1h).

Entretiens avec l'enquêté n°12 : un élu membre de l'UMP, vice-président de la communauté urbaine de Lyon au développement urbain de 1989 à 2001. Ces rencontres ont eu lieu le 20 juillet 2004 et le 16 mars 2005 (1h30 et 1h40).

Entretiens avec l'enquêté n°13 : un journaliste économique local retraité, intervenant lors des week-end de l'association *Émergences* régulièrement invité aux réunions du 'Pack'. Ces rencontres ont eu lieu le 6 mars 2003 et le 15 septembre 2004 (2h et 2h30).

Entretien avec l'enquêté n°14 : le directeur du *Centre des Entrepreneurs* de l'École de Management de Lyon à la fin des années 1990. Cette rencontre a eu lieu le 16 septembre 2004 (1h45).

Entretien avec l'enquêté n°15 : un consultant du cabinet de conseil aux entreprises et aux institutions publiques lyonnais *Algoé*, directeur du service de conseil aux institutions publiques à la fin des années 1990, désormais directeur de ce cabinet de consultants. Cette rencontre a eu lieu le 14 avril 2003 (1h).

Entretien avec l'enquêté n°16 : un membre du 'Pack' également bâtonnier de l'Ordre des avocats de Lyon de 2000 à 2003. Cette rencontre a eu lieu le 27 janvier 2004 (50mn).

Entretien avec l'enquêté n°17 : un agent de la Région Rhône-Alpes, directeur du département technologie et innovation depuis le milieu des années 1990. Cette rencontre a eu lieu le 31 juin 2002 (1h30).

Entretien avec l'enquêté n°18 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEL, chargé de mission « animation des territoires ». Cette rencontre a eu lieu le 6 mars 2003 (1h).

Entretiens avec l'enquêté n°19 : un élu membre de l'UDF, vice-président de la communauté urbaine de Lyon de 1977 à 2001 notamment en charge de la stratégie d'agglomération. Ces rencontres ont eu lieu le 11 juin 2002, le 19 décembre 2003, le 11 juin 2004 et le 15 mars 2005 (1h, 1h30, 1h et 2h30).

Entretiens avec l'enquêté n°20 : un chargé de mission « OPALE » au sein de l'agence d'urbanisme de Lyon. Ces rencontres ont eu lieu le 24 février 2003 et le 13 juillet 2004 (1h20 et 2h).

Entretiens avec l'enquêté n°21 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, directeur adjoint depuis 2004. Ces rencontres ont eu lieu le 21 mai 2002 et le 13 mars 2003 (1h30 et 2h30).

Entretien avec l'enquêté n°22 : un chargé de mission du président de l'agence d'urbanisme de Lyon à la fin des années 1990. Cette rencontre a eu lieu le 1^{er} septembre 2004 (1h40).

Entretien avec l'enquêté n°23 : un membre du cabinet communautaire de Gérard Collomb, ancien consultant du cabinet de conseil *Algoé*. Cette rencontre a eu lieu le 12 octobre 2004 (1h30).

Entretiens avec l'enquêté n°24 : un ancien chargé de mission « *Schéma de Développement Économique* » aujourd'hui en charge des politiques de « *développement économique* » et d'« *aménagement* » au sein de l'agence d'urbanisme de Lyon. Ces rencontres ont eu lieu le 29 janvier 2003 et le 29 septembre 2004 (1h et 2h30).

Entretien avec l'enquêté n°25 : un membre de la commission « *développement économique* » de la Chambre de Métiers. Cette rencontre a eu lieu le 27 mai 2003 (1h30).

Entretien avec l'enquêté n°26 : un membre du 'Pack' également président du club d'entrepreneurs lyonnais le *Cercle*. Cette rencontre a eu lieu le 13 mai 2003 (1h15).

Entretien avec l'enquêté n°27 : un journaliste économique local, intervenant lors des week-end de l'association *Émergences* régulièrement invité aux réunions du 'Pack'. Cette rencontre a eu lieu le 14 mai 2003 (1h15).

Discussion avec l'enquêté n°28 : l'assistante de l'organisateur du 'Pack' de 2002 à 2004. Cette rencontre a eu lieu le 20 janvier 2004 (2h30).

Entretien avec l'enquêté n°29 : un permanent du Medef Rhône. Cette rencontre a eu lieu le 14 mai 2004 (1h).

Entretien avec l'enquêté n°30 : un membre du 'Pack' jusqu'en 2004, président du Conseil de Développement de la communauté urbaine de Lyon en 2004. Cette rencontre a eu lieu le 20 avril 2004 (1h30).

Entretien avec l'enquêté n°31 : le président du Medef Rhône de 1988 à 1992. Cette rencontre a eu lieu le 9 novembre 2004 (1h30).

Entretien avec l'enquêté n°32 : le président du Medef Rhône de 1998 à 2002. Cette rencontre a eu lieu le 28 septembre 2004 (2h).

Entretiens et discussion avec l'enquêté n°33 : le directeur général du Medef Rhône de 1984 à 2004. Ces rencontres ont eu lieu le 5 décembre 2002 et les 16 et 21 septembre 2004 (45mn, 2h et 45mn).

Entretien et discussion avec l'enquêté n°34 : membre du 'Pack'. Cette rencontre a eu lieu le le 3 décembre 2003 (1h).

Entretien avec l'enquêté n°35 : un élu membre de l'UMP, président de la région Rhône-Alpes de 1988 à 1999. Cette rencontre a eu lieu le 20 septembre 2004 (20mn).

Entretien avec l'enquêté n°36 : le directeur général du Medef Rhône depuis 2004 (ancien chargé de mission « *Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise* »). Cette rencontre a eu lieu le 3 janvier 2003 (1h15).

Entretien avec l'enquêté n°37 : un élu sans étiquette, vice-président de la communauté urbaine de Lyon à la participation depuis 2001. Cette rencontre a eu lieu le 23 décembre 2003 (1h30).

Entretien avec l'enquêté n°38 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DPSA, chargé de mission « *concertation* » en 2003 et 2004. Cette rencontre a eu lieu le 27 octobre 2003 (1h30).

Entretien avec l'enquêté n°39 : un membre du conseil de quartier 'Lyon, 7^{ème}'. Cette rencontre a eu lieu le 3 février 2004 (1h30).

Entretien avec l'enquêté n°40 : un ancien membre de la direction du Medef Rhône, désormais président de la fédération nationale des promoteurs constructeurs. Cette rencontre a eu lieu le 6 septembre 2004 (1h45).

Entretien avec l'enquêté n°41 : le président de l'association *PERICA* (parc d'entreprises de Rilleux Caluire). Cette rencontre a eu lieu le 23 septembre 2005 (40mn).

Entretien avec l'enquêté n°42 : le coordinateur CGPME du dispositif 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'. Cette rencontre a eu lieu le 21 septembre 2004 (1h15).

Entretiens avec l'enquêté n°43 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, chargé de mission « *recherche et innovation* » à la fin des années 1990 désormais employé par l'Aderly. Ces rencontres ont eu lieu le 15 janvier 2001 et le 22 avril 2004 (2h et 1h).

Entretien avec l'enquêté n°44 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI, chargé de mission « *plan technopole* » de 1997 à 2000. Cette rencontre a eu lieu le 28 mai 2002 (1h45).

Entretien avec l'enquêté n°45 : un membre du cabinet communautaire de Gérard Collomb en charge du Conseil de Développement. Cette rencontre a eu lieu le 24 décembre 2004 (1h30).

Entretien avec l'enquêté n°46 : un chargé de mission auprès du président de l'agence d'urbanisme en charge de la participation désormais directeur adjoint de cette structure. Cette rencontre a eu lieu le 18 octobre 2003 (1h).

Entretien avec l'enquêté n°47 : le directeur adjoint du Medef Rhône-Alpes. Cette rencontre a eu lieu le 17 septembre 2004 (1h).

Entretien avec l'enquêté n°48 : le directeur de l'association syndicale du lotissement industriel de Vénissieux, Corbas, Saint-Priest. Cette rencontre a eu lieu le 27 mai 2003 (40mn).

Entretien avec l'enquêté n°49 : un ancien PDG de la société *Morel Journal*. Cette rencontre a eu lieu le 16 juin 2004 (2h).

Entretien avec l'enquêté n°50 : un ancien agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI responsable de 'Lyon, Métropole Innovante', désormais directeur adjoint de l'Aderly. Cette rencontre a eu lieu le 6 juin 2002 (1h15).

Entretien avec l'enquêté n°51 : un agent de la CCIL. Cette rencontre a eu lieu le 27 mai 2002 (20mn).

Entretiens avec l'enquêté n°52 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DGDU depuis la fin des années 1980. Ces rencontres ont eu lieu le 16 décembre 2002 et le 16 avril 2003 (2h et 1h30).

Entretien et discussion avec l'enquêté n°53 : un agent de la CCIL. Cette rencontre a eu lieu le 26 mai 2003 (1h).

Entretien avec l'enquêté n°54 : le directeur du service économique de la commune de Caluire. Cette rencontre a eu lieu le 18 juin 2003 (2h).

Entretien avec l'enquêté n°55 : un ancien agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI responsable de 'Lyon, Métropole Innovante', désormais chargé de mission de l'Aderly. Cette rencontre a eu lieu le 5 juin 2002 (1h).

Entretien avec l'enquêté n°56 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DGDU chargé de mission « zone centre, relations entre la DGDU et la DAEI ». Cette rencontre a eu lieu le 13 mars 2003 (1h30).

Entretien avec l'enquêté n°57 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI responsable du « *pôle innovation* ». Cette rencontre a eu lieu le 4 juin 2002 (1h30).

Entretien avec l'enquêté n°58 : un agent de la communauté urbaine de Lyon rattaché à la DAEI responsable du « *pôle grands-comptes* ». Cette rencontre a eu lieu le 26 novembre 2002 (1h).

Entretien avec l'enquêté n°59 : le président du PCUL. Cette rencontre a eu lieu le 10 juin 2002 (1h15).

Entretien avec l'enquêté n°60 : un contractuel de la politique 'Lyon, Métropole Innovante' chargé de mission « *site de Gerland* ». Cette rencontre a eu lieu le 4 juin 2002 (1h).

Entretien avec l'enquêté n°61 : un contractuel de la politique 'Lyon, Métropole Innovante' chargé de mission « réseaux de recherche ». Cette rencontre a eu lieu le 7 juin 2002 (1h).

Entretien avec l'enquêté n°62 : un agent de la communauté urbaine chargé de mission « coordination territoriale ». Cette rencontre a eu lieu le 5 nov. 2002 (50mn).

Entretien avec l'enquêté n°63 : le président de la CCIL de 2000 à 2005. Cette rencontre a eu lieu le 4 décembre 2002 (50mn).

Entretien avec l'enquêté n°64 : un consultant auprès des collectivités locales du *Cabinet Équation* responsable de l'enquête auprès des maires dont les résultats conduisent à la mise en place de « Conférences des maires ». Cette rencontre a eu lieu le 17 avril 2003 (1h).

Entretien avec l'enquêté n°65 : le président de l'incubateur d'entreprises *Créalys*. Cette rencontre a eu lieu le 27 mai 2002 (1h30).

Entretien avec l'enquêté n°66 : le directeur de la mission « Carré de soie » de la communauté urbaine. Cette rencontre a eu lieu le 2 décembre 2003 (1h).

Entretien avec l'enquêté n°67 : le directeur général des services de la communauté urbaine depuis 2001. Cette rencontre a eu lieu le 12 octobre 2004 (1h).

Entretien avec l'enquêté n°68 : le directeur de l'Aderly de 1990 à 2006. Cette rencontre a eu lieu le 26 avril 2004 (1h).

Entretiens avec l'enquêté n°69 : un élu PS adjoint au maire de Lyon et vice-président de la communauté urbaine au rayonnement international. Ces rencontres ont eu lieu le 14 juin 2004 et 23 septembre 2004 (45mn et 50mn).

Entretien avec l'enquêté n°70 : l'ancien directeur de cabinet de Michel Noir également ancien directeur général des services de la communauté urbaine pendant le mandat de Raymond Barre. Cette rencontre a eu lieu le 19 mai 2004 (1h45).

Entretien avec l'enquêté n°71 : l'un des fondateurs devenu ensuite directeur de l'Aderly (jusqu'en 1990). Cette rencontre a eu lieu le 28 janvier 2004 (45mn).

- **Liste des observations réalisées :**

« INTERACT et communauté urbaine » :

De janvier 2002 à décembre 2004 : observation participante au sein d'INTERACT et de la communauté urbaine

19 octobre 2002, Rencontre du Parti Socialiste sur l'intercommunalité, Cité Internationale

25 mai 2003, Réunion de l'association d'industriels PERICA, ZI de Caluire et Cuire (bâtiments Perica)

11 juin 2003, Réunion de la conférence des maires du Val de Saône

26 juin 2003, Présentation officielle du 'Schéma de Développement Économique' (ou 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'), Cité Internationale

mars 2004, Réunion plénière du Conseil de Développement, Communauté urbaine (salle du conseil)

13 novembre 2005 et 15 février 2006, Réunions « Lyon 2020 », Communauté urbaine (DPSA)

3 février 2005, Présentation de la communauté urbaine à un groupe d'étudiants (INET), Communauté urbaine (salle de réunion)

23 mars 2005, Présentation de la communauté urbaine à un groupe d'étudiants anglais (University of Birmingham), Communauté urbaine (salle de réunion)

« Pack et Émergences » :

De janvier 2003 à décembre 2005 : Observation participante au sein de l'association Émergences et observation non-participante du 'Pack'

27 octobre 2003, Présentation officielle du 'Pack', EM Lyon

2006-2007 : Observations non-participantes des réunions d'« Émergences », CCIL ou Musée des Tissus

BIBLIOGRAPHIE

- **Articles :**

BARDET Fabrice et JOUVE Bernard, "Entreprise politique et territoire à Lyon", *Sociologie du travail*, n°41, 1999, pp.41-61

BARAIZE François, FAURE Alain, GENIEYS William, NÉGRIER Emmanuel et SMITH Andy, "Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire", *Pôle Sud*, n°13, novembre 2000, pp.103-119

BARON Catherine, "La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique", *Droit et Société*, n°54, 2003, pp.329-352

BEAUD Stéphane, "L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'entretien ethnographique", *Politix*, n°35, 1996, pp.226-257

BEN MABROUK Taoufik, "L'ambition métropolitaine lyonnaise. De l'ancien projet d'agglomération de l'État aux conceptions managériales du développement local", *Les annales de la recherche urbaine*, n°80-81, décembre 1998, pp.129-135

BENOIT-GUILBOT Odile, "Les acteurs locaux du développement économique local : y a-t-il un 'effet localité' ?", *Sociologie du Travail*, n°4, 1991, pp.453-459

BEZES Philippe, "Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997)", *Revue Française de Science Politique*, vol.50, n°2, 2000, pp.307-332

BEZES Philippe, "Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Vème République : la construction du 'souci de soi de l'État'", *Revue française d'administration publique*, vol.102, avril-juin 2002, pp.307-325

BEZES Philippe, "Déconstruire la réforme de l'État", *Pouvoirs locaux*, n°55, avril 2002, pp.16-23

BLONDIAUX Loïc et SINTOMER Yves, "L'impératif délibératif", *Politix*, vol.15, n°57, juillet 2002, pp.17-35

BONGRAND Philippe et LABORIER Pascale, "L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique?", *Revue Française de Science Politique*, vol.55, n°1, février 2005, pp.73-111

BORRAZ Olivier, "Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition", *Pôle Sud*, n°13, novembre 2000, pp.11-26

BOURDIEU Pierre, "L'identité et la représentation. Éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°35, 1980, pp.63-72

BOURDIEU Pierre, "La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°36/37, 1981, pp.3-24

BOUREILLE Bernard et COMMERÇON Nicole, "La Région urbaine de Lyon : une nouvelle instance de 'gouvernance' territoriale ?", *Revue de Géographie de Lyon*, vol.73, n°2, 1998, pp.143-149

BOYER Robert, "The political in the era of globalization and finance : focus on some *Régulation* school research", *International Journal for Urban and Regional Research*, vol.24, n°2, juin 2000, pp.361-378

BRAUN Dietmar et PAPADOPOULOS Yannis, "Niklas Luhmann et la gouvernance", *Politix*, vol.14, n°55, 2001, pp.15-24

BRUTUS F., "Les chefs d'entreprise en politique", *Pôle Sud*, n°2, 1995, pp.158-173

BUNEL Jean, "Représentation patronale et représentativité des organisations patronales", *Travail et emploi*, n°70, janvier 1997, pp.3-20

CHAMBOREDON Hélène, PAVIS Fabienne, SURDEZ Muriel et WILLEMEZ Laurent, "S'imposer aux imposants. À propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien", *Genèses*, n°16, juin 1994, pp.114-132

CHAPOULIE Jean-Michel, "Le travail de terrain, l'observation des actions et des interactions, et la sociologie", *Sociétés contemporaines*, vol.40, 2000, pp.5-27

COHEN Jeanine, "Des réseaux urbains à la dynamique de l'espace français", *Strates*, n°Hors-série, 2002

CROZIER Michel et THOENIG Jean-Claude, "La régulation des systèmes organisés complexes", *Revue Française de Sociologie*, vol.16, n°1, 1975, pp.3-32

DESCAMPS Florence, WEBER Florence et MULLER Bertrand, "Archives orales et entretiens ethnographiques", *Genèses*, n°61, mars 2006, pp.93-109

DIMAGGIO Paul et POWELL Walter, "Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations", *Politix*, n°40, 1997, pp.113-154

DORMOIS Remi, "Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001)", *Revue Française de Science Politique*, vol.56, n°5, octobre 2006, pp.837-867

DUCHESNE Sophie et HAEGEL Florence, "La politisation des discussions", *Revue Française de Science Politique*, vol.54, n°6, décembre 2004, pp.877-909

DULONG Delphine, "Quand l'économie devient politique. La conversion de la compétence économique en compétence politique sous la Ve République", *Politix*, n°35, 1996, pp.109-130

DUMONS Bruno et POLLET Gilles, "Espaces politiques et gouvernements municipaux dans la France de la IIIème République. Éclairage sur la sociogenèse de l'État contemporain", *Politix*, vol.14, n°53, 2001, pp.15-32

DURAN Patrice et THOENIG Jean-Claude, "L'État et la gestion publique territoriale", *Revue Française de Science Politique*, vol.46, n°4, 1996, pp.580-623

FLIGSTEIN Neil, "Rhétorique et réalités de la 'mondialisation'", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°119, 1997, pp.36-47

GAUDIN Jean-Pierre, "Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ?", *Revue Française de Science Politique*, vol.45, n°1, 1995, pp.31-56

GAXIE Daniel, "Économie des partis et rétribution du militantisme", *Revue Française de Science Politique*, vol.27, n°1, février 1977, pp.123-154

- GINZBURG Carlo, "Signes, traces, pistes. Racines d'un paradigme de l'indice", *Le Débat*, novembre 1980, pp.3-44
- GOUGH Jamie, "Changing scale as changing class relations : variety and contradiction in the politics of scale", *Political Geography*, n°23, 2004, pp.185-211
- GUILHOT Nicolas, "Les professionnels de la démocratie. Logiques militantes et logiques savantes dans le nouvel internationalisme américain", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°139, 2001, pp.53-65
- HALL Peter et TAYLOR Rosemary, "La science politique et les trois néo-institutionnalismes", *Revue Française de Science Politique*, vol.47, n°3/4, juin-août 1997, pp.469-495
- HAMIDI Camille, "Éléments pour une approche interactionniste de la politisation. Engagement associatif et rapport au politique dans des associations locales issues de l'immigration", *Revue Française de Science Politique*, vol.56, n°1, 2006, pp.5-25
- HARDING Alan, "The rise of urban growth coalitions, UK-style ?", *Environment and Planning C : Government and Policy*, vol.9, 1991, pp.295-317
- HASSENTEUFEL Patrick, "Les groupes d'intérêt dans l'action publique : l'État en interactions", *Pouvoirs*, n°74, 1995, pp.155-167
- HASSENTEUFEL Patrick et SUREL Yves, "Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes", *Politique européenne*, n°1, avril 2000, pp.8-24
- HOOD Christopher et LODGE Martin, "Competency, Bureaucracy and Public Management Reform : A Comparative Analysis", *Governance*, vol.17, n°3, 2004, pp.313-333
- JESSOP Bob, "Towards a schumpeterian workfare state ? Preliminary remarks on post-fordist political economy", *Studies in political economy*, n°40, 1993, pp.7-39
- JESSOP Bob, "L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec : le cas du développement économique", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°155, mars 1998, pp.18-29
- JOUVE Bernard, "Planification territoriale, dynamique métropolitaine et innovation institutionnelle : la région urbaine de Lyon", *Politiques et management public*, vol.16, n°1, 1998, pp.61-79
- JOUVE Bernard, "Chambre de commerce et d'industrie et développement local : le cas de Lyon", *Sociologie du travail*, vol.44, 2002, pp.521-540
- JOUVE Bernard, "Gouvernance métropolitaine : vers un programme de recherche comparatif", *Politique et Sociétés*, vol.22, n°1, 2003, pp.119-142
- JOUVE Bernard et LEFÈVRE Christian, "De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence et recomposition des cadres de l'action publique en Europe", *Revue Française de Science Politique*, vol.49, n°6, décembre 1999, pp.835-853
- KUKAWKA Pierre et LORRAIN Dominique, "Quinze municipalités et l'économie", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°2, 1989, pp.283-306
- LAGROYE Jacques, "On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye (préparé et recueilli par Brigitte Gaïti et Frédéric Sawicki)", *Politix*, n°38, 1997, pp.7-17

- LAJOUS Jacques, "Les communautés urbaines à l'usage du temps", *Diagonale*, n°83, 1990, pp.20-31
- LASCOUMES Pierre et LE BOURHIS Jean-Pierre, "Des "passe-droits" aux passes du droit. La mise en oeuvre socio-juridique de l'action publique", *Droit et Société*, n°32, 1996, pp.51-73
- LE BART Christian, "Sur l'intervention économique des communes", *Politix*, n°7-8, 1989, pp.104-107
- LE GALÈS Patrick, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue Française de Science Politique*, vol.45, n°1, février 1995, pp.57-91
- LE GALÈS Patrick, "Regulations and governance in European cities", *International Journal for Urban and Regional Research*, vol.22, n°3, 1998, pp.482-506
- LE GALÈS Patrick et VION Antoine, "Politique culturelle et gouvernance urbaine. L'exemple de Rennes", *Politiques et management public*, n°1, 1998, pp.1-33
- LECA Jean, "Ce que l'analyse des politiques publiques pourrait apprendre sur le gouvernement démocratique", *Revue Française de Science Politique*, vol.46, n°1, février 1996, pp.122-133
- LEFÈVRE Christian, "Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux", *Politiques et management public*, vol.16, n°1, 1998, pp.35-59
- LIPIETZ Alain, "Après-fordisme et démocratie", *Les Temps modernes*, vol.524, 1990, pp.97-121
- LIPIETZ Alain, "The post-fordist world : labour relations, international hierarchy and global ecology", *Review of International Political Economy*, vol.4, n°1, printemps 1997, pp.1-41
- LORRAIN Dominique, "De l'administration républicaine au gouvernement urbain", *Sociologie du Travail*, n°4, 1991, pp.461-484
- LORRAIN Dominique, "Après la décentralisation. L'action publique flexible", *Sociologie du travail*, n°3, 1993, pp.285-307
- LORRAIN Dominique, "La grande entreprise urbaine et l'action publique", *Sociologie du travail*, n°2, 1995, pp.199-220
- LORRAIN Dominique, "Administrer, gouverner, réguler", *Les annales de la recherche urbaine*, n°80/81, décembre 1998, pp.85-92
- LORRAIN Dominique, "Gouverner les villes. Questions pour un agenda de recherche", *Pôle Sud*, n°13, novembre 2000, pp.27-40
- MARIOT Nicolas, "Le rite sans ses mythes : forme rituelle, temps et histoire", *Genèses*, n°21, décembre 1995, pp.148-162
- MATEJKO Laurent, "Quand le patronat pense le territoire. Le Comité Grand Lille et la pensée métropole", *Cahiers Lillois d'Économie et de Sociologie*, n°35-36, 1er et 2ème semestres 2000, pp.147-163
- MAYNTZ Renate et SCHARPF Fritz, "L'institutionnalisme centré sur les acteurs", *Politix*, vol.14, n°55, 2001, pp.95-123
- MENY Yves, "La République des fiefs", *Pouvoirs*, n°60, 1992, pp.17-24
- MERRIEN François-Xavier, "De la gouvernance et des États-providence contemporains", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°155, mars 1998, pp.61-71

- MICHEL Hélène, "La 'société civile' dans la 'gouvernance européenne'. Éléments pour une sociologie d'une catégorie politique", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°166-167, 2007/1-2, pp.30-37
- MORIN Marie-Laure, "Espaces et enjeux de la négociation collective territoriale", *Droit Social*, n°7/8, 1999, pp.681-691
- MULLER Pierre, "L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique", *Revue Française de Science Politique*, vol.50, n°2, avril 2000, pp.255-275
- MULLER Pierre, "Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique", *Revue Française de Science Politique*, vol.55, n°1, 2005, pp.155-187
- NIZARD Lucien, "Nécessaires régulations planificatrices de l'appareil d'État dans la France capitaliste d'aujourd'hui", *Revue Française de Sociologie*, vol.16, 1975, pp.625-652
- OFFNER Jean-Marc, "La 'dérégulation territoriale' : les pouvoirs locaux au risque des réseaux techniques", *International Journal for Urban and Regional Research*, vol.24, n°1, 2000, pp.165-181
- OLLITRAULT Sylvie, "Les écologistes français, des experts en action", *Revue Française de Science Politique*, vol.51, n°1-2, février-avril 2001, pp.105-131
- PADIOLEAU Jean-Gustave, "L'action publique urbaine moderniste", *Politiques et management public*, vol.9, n°3, septembre 1991, pp.133-143
- PADIOLEAU Jean-Gustave, "L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques", *Politiques et management public*, vol.17, n°4, 1999, pp.85-127
- PAGDEN Anthony, "La genèse de la 'gouvernance' et l'ordre mondial 'cosmopolitique' selon les Lumières", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°155, mars 1998, pp.9-17
- PAYRE Renaud et POLLET Gilles, "Analyse des politiques publiques et sciences historiques: quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ?", *Revue Française de Science Politique*, vol.55, n°1, février 2005, pp.133-154
- PIERSON Paul, "When effect becomes cause. Policy feedback and political change", *World Politics*, vol.45, juillet 1993, pp.595-628
- PINSON Gilles, "Political government and governance : strategic planning and the reshaping of political capacity in Turin", *International Journal for Urban and Regional Research*, vol.26, n°3, septembre 2002, pp.477-493
- PINSON Gilles, "Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes", *Revue Française de Science Politique*, vol.56, n°4, août 2006, pp.619-651
- PINSON Gilles et VION Antoine, "L'internationalisation des villes comme objet d'expertise", *Pôle Sud*, n°13, novembre 2000, pp.85-102
- POULET-MATHIS Jacques, "Le phénomène technopole", *Économie et humanisme*, n°305, 1989, pp.94-97
- QUERMONNE Jean-Louis, "Vers un régionalisme 'fonctionnel' ?", *Revue Française de Science Politique*, vol.13, n°4, 1963, pp.849-876
- ROBERT Cécile, "L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance", *Politique européenne*, n°11, automne 2003, pp.57-78

- SAUNIER Pierre-Yves, "Changing the City : urban international information and the Lyon municipality. 1900-1940", *Planning Perspectives*, n°14, 1999, pp.19-48
- SAUNIER Pierre-Yves, "Sketches from the Urban International. Voluntary societies, international organisations and US foundations at the city's bedside 1900-1960", *International Journal for Urban and Regional Research*, 2001, pp.380-403
- SAUNIER Pierre-Yves, "Going transnational ? News from down under", *Historical Social Research*, vol.31, n°2, 2006, pp.118-131
- SAUNIER Pierre-Yves, "La toile municipale aux XIXème et XXème siècles : un panorama transnational vu d'Europe", *Revue d'histoire urbaine*, vol.34, n°2, printemps 2006, pp.163-176
- SCHERRER Franck, "Genèse et métamorphoses d'un territoire d'agglomération urbaine : de Lyon au Grand Lyon", *Revue de Géographie de Lyon*, vol.70, n°2, 1995, pp.105-114
- SIMOULIN Vincent, "La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne", *Droit et Société*, n°54, 2003, pp.307-328
- SMOUTS Marie-Claude, "Du bon usage de la gouvernance en relations internationales", *Revue internationale des sciences sociales*, n°155, mars 1998, pp.85-94
- STOKER Gerry, "Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°155, mars 1998, pp.19-29
- STONE Clarence, "Urban regimes and the capacity to govern : a political economy approach", *Journal of Urban Affairs*, vol.15, n°1, 1993, pp.1-28
- SWYNGEDOW Erik, "The heart of the place : the resurrection of locality in an age of hyperspace", *Geografiska Annaler*, n°71 B, 1989, pp.31-42
- TANNERY Franck, "Les trois dimensions de la stratégie dans les activités de service", *Revue Française de Gestion*, n°113, mars-avril-mai 1997, pp.62-70
- TILLY Charles, "Les origines du répertoire de l'action collective en France et en Grande-Bretagne", *Vingtième siècle : revue d'histoire*, n°4, octobre 1984, pp.213-224
- VALASKAKIS Kimon, "Mondialisation et gouvernance. Le défi de la régulation publique planétaire", *Futuribles*, n°230, avril 1998, pp.5-28
- WATERS Sarah, "Chambers of commerce and local development in France : problems and constraints", *Environment and Planning C : Government and Policy*, vol.16, 1998, pp.591-604
- WEISBEIN Julien, "Sociogenèse de la 'société civile européenne'", *Raisons politiques*, n°10, mai 2003, pp.125-137
- ZALIO Pierre-Paul, "D'impossibles notables. Les grandes familles de Marseille face à la politique (1860-1970)", *Politix*, n°65, 2004, pp.93-118
- ZALIO Pierre-Paul, "Territoires et activités économiques. Une approche par la sociologie des entrepreneurs", *Genèses*, n°56, septembre 2004, pp.4-27

- **Numéros de revues :**

- "Gouvernances", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°80/81, décembre 1998
- "La gouvernance", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°155, mars 1998
- "Qui gouverne les villes?", *Pôle Sud*, n°13, novembre 2000

"Décentralisation, finances et fiscalité. Trancher le nœud gordien", *Pouvoirs Locaux*, n°54 III, septembre 2002

"Décider, gérer, réformer. Les voies de la gouvernance", *Sciences Humaines*, n°44, mars-avril-mai 2004

"Fiscalité locale: pourquoi rien ne va plus", *Pouvoirs Locaux*, n°64 I, Mars 2005

"30 ans : anciens débats, nouvelles questions", *Espaces et sociétés*, n°101/102, 2000

"La gouvernance : une approche transdisciplinaire", *Droit et société*, n°54, 2003

"Les temporalités du politique", *Pôle Sud*, n°25, 2006 (II)

"Le rugby", *Pouvoirs*, n°121, 2001

OFFERLÉ Michel, "La société civile en question. Présentation et commentaire de textes", *Problèmes politiques et sociaux*, La documentation française, n°888, 2003

OFFERLÉ Michel, "Les organisations patronales", *Problèmes politiques et sociaux*, La Documentation Française, n°937, juin 2007

• **Ouvrages et sections d'ouvrages collectifs :**

ANGLERAUD Bernadette et PELLISSIER Catherine, *Les dynasties lyonnaises ; des Morin-Pons aux Mérieux du XIXème siècle à nos jours*, Paris, Plon, coll. "Perrin", 2003

ARNAUD Lionel, LE BART Christian et PASQUIER Romain (dir.), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2006

AUSTIN John, *Quand dire, c'est faire*, Paris, Seuil, coll. "Essais", 1970 (1ère édition anglaise°: 1962, Oxford University Press)

AYMARD Monique, GRIGNON Claude et SABBAN Françoise (dir.), *Les temps de manger. Alimentation, emploi du temps et rythmes sociaux*, Paris, CNRS, coll. "Éditions de la MSH", 1994

BAADE Robert et MATHESON Victor, "Bidding for the Olympics : Fool's Gold ?", dans BARROS Carlos, IBRAHIM Murad et SZYMANSKI Stefan (dir.), *Transatlantic Sport*, Londres, Edward Elgar Publishing, 2002, pp.127-151

BACHELET Franck, "La gouvernance locale entre théories et pratiques", dans DOLEZ Bernard et PARIS Didier (dir.), *Métropoles en construction*, Paris, L'Harmattan, coll. "Logiques politiques", 2004, pp.55-69

BAGNASCO Arnaldo et LE GALÈS Patrick (dir.), *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1997

BAILLY Antoine, GUESNIER Bernard, PAELINCK Jean et SALLEZ Alain (dir.), *Comprendre et maîtriser l'espace ou la science régionale et l'aménagement du territoire*, Montpellier, G.I.P. - RECLUS, 1987

BANÉGAS Richard, "La démocratie est-elle un produit d'importation en Afrique ?", dans JAFFRELOT Christophe (dir.), *Démocraties d'ailleurs*, Paris, Karthala, 2000, pp.509-541

BARAIZE François et NÉGRIER Emmanuel (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, coll. "Logiques politiques", 2001

BASSAND Michel, LERESCHE Jean-Philippe et SAEZ Guy (dir.), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière - action publique territoriale*, Paris, L'Harmattan, coll. "Logiques Politiques", 1997

- BAVEREZ Nicolas, *La France qui tombe*, Paris, Perrin, 2003
- BEAUD Stéphane et WEBER Florence, *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, coll. "Repères", 1998 (1ère édition : 1997)
- BECKER Howard, *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 1985 (1ère édition américaine : 1963, The Free Press)
- BECKER Howard, *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, La Découverte, coll. "Repères", 2002 (1ère édition américaine : 1998, University of Chicago Press)
- BOLTANSKI Luc et CHIAPELLO Ève, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, coll. "Nrf essais", 1999
- BONNEVILLE Marc, *Lyon, Métropole régionale ou euro-cité ?*, Paris, Anthropos, coll. "Villes", 1997
- BORRAZ Olivier, *Gouverner une ville. Besançon 1959-1989*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. "Res Publica", 1998
- BORRAZ Olivier et LE GALÈS Patrick, "Gouvernement et gouvernance locale", dans LERESCHE Jean-Philippe (dir.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris, Pédone, coll. "Pouvoir local", 2001
- BOURDIEU Pierre, *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Seuil, coll. "Liber", 2000
- BRAUDEL Fernand, *L'identité de la France (Tome III)*, Paris, Arthaud-Flammarion, 1986
- BRENNER Neil, *New state spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004
- BRENNER Neil et THÉODORE Nik (dir.), *Spaces of neoliberalism, Urban restructuring in north America and western Europe*, Oxford, Blackwell, 2002
- BRIZAY Bernard, *Le patronat, histoire, structure et stratégie du CNPF*, Paris, Seuil, coll. "Points Politique", 1975
- BROUARD Sylvain, "Principal/Agent", dans BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, FNSP, coll. "Gouvernances", 2004, pp.339-346
- BUÉ Nicolas, DESAGE Fabien et MATEJKO Laurent, "La 'métropole' n'est-elle qu'un mot ? Retour critique sur un 'lieu commun'", dans DOLEZ Bernard et PARIS Didier (dir.), *Métropoles en construction*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp.71-93
- BUNEL Jean et SAGLIO Jean, *L'action patronale, du CNPF au petit patron*, Paris, Presses Universitaires de France, 1979
- CAILLOSSE Jacques, *Intercommunalités, invariance et mutation du modèle français*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. "Res Publica", 1994
- CAILLOSSE Jacques, DE BECHILLON Denys et RENARD Didier (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, Paris, L.G.D.J., coll. "Droit et société", 2000
- CALAME Pierre et TALMANT André, *L'État au cœur. Le mécano de la gouvernance*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997
- CAMPAGNAC Elisabeth, *Les grands groupes de la construction : de nouveaux acteurs urbains ?*, Paris, L'Harmattan, coll. "Villes et entreprises", 1992

- CARREZ Jean-François, *Le développement des fonctions tertiaires et supérieures internationales à Paris et dans les métropoles régionales*, Paris, La documentation française, 1991
- CHEVALIER Jacques (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, Presses Universitaires de France/CURAPP, 1996
- COMMAILLE Jacques et JOBERT Bruno (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, L.G.D.J., 1999
- CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, coll. "Points", 1977
- DAHL Robert, *Qui gouverne ?*, Paris, Armand Colin, 1971 (1ère édition américaine : 1961, Yale University Press)
- DAVEZIES Laurent, "Le partenariat public-privé dans l'aménagement urbain", dans BOUINOT Jean et BERMILS Bernard (dir.), *Projets de ville et projets d'entreprises*, Paris, L.G.D.J., 1993, pp.21-49
- DEARING James et ROGERS Everett, *Agenda-Setting*, Londres, Sage, 1996
- DELMAS Corinne, "Pour une définition non positiviste de l'expertise", dans DAMAMME Dominique et RIBEMONT Thomas (dir.), *Expertise et engagement politique*, Paris, L'Harmattan, coll. "Cahiers politiques", 2001, pp.11-43
- DOLOWITZ David, *Policy transfert and British social policy. Learning from the USA ?*, Buckingham, Open University Press, coll. "Public policy and management", 2000
- DUBAR Claude et TRIPIER Pierre, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 1998
- DUBOIS Vincent, *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin, coll. "Socio-histoires", 1999
- DUBOIS Vincent, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Économica, coll. "Études Politiques", 1999
- DUBOIS Vincent, "La sociologie de l'action publique. De la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice versa)", dans LABORIER Pascale et TROM Danny (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. "CURAPP/GSPM", 2003, pp.347-364
- DUBOIS Vincent et DULONG Delphine (dir.), *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 1999
- DULONG Delphine, *Moderniser la politique : aux origines de la Vème République*, Paris, L'Harmattan, coll. "Logiques politiques", 1997
- DUMONS Bruno et POLLET Gilles, *L'État et les retraites. Genèse d'une politique*, Paris, Belin, 1994
- DUMONS Bruno, POLLET Gilles et SAUNIER Pierre-Yves (dir.), *Les élites municipales sous la IIIème République. Les villes du Sud-Est de la France*, Paris, CNRS Éditions, coll. "Pour en savoir plus!", 2002
- EDELMAN Murray, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil, coll. "La couleur des idées", 1991 (1ère édition américaine : 1964, University of Illinois Press)
- ÉLIAS Norbert, *La société des individus*, Paris, Fayard, coll. "Agora-Pocket", 1971 (1ère édition allemande : 1987, Suhrkamp)
- ÉLIAS Norbert, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris, Éditions de l'Aube, coll. "Pocket", 1991 (1ère édition allemande : 1970, Juventa Verlag)

- EYMERI Jean-Michel, "Les gardiens de l'État. Une sociologie des énarques de ministère", dans SFEZ Lucien (dir.), *Science politique et interdisciplinarité. Conférences (1998-2000)*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. "Série science politique", 2002, pp.161-174
- FLORIDA Richard, *The rise of the creative class (and how it's transforming work, leisure, community and everyday life)*, New York, Basic Books, 2002
- FOOTE WHYTE William, *Street corner society. La structure sociale d'un quartier italo-américain*, Paris, La Découverte, 1995 (1ère édition américaine : 1943, University of Chicago Press)
- FRIEDBERG Erhard, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, 1997 (1ère édition : 1993)
- GAUDIN Jean-Pierre, *L'avenir en plan. Technique et politique dans la prévision urbaine, 1900-1930*, Seyssel, Champ Vallon, 1985
- GAUDIN Jean-Pierre, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1999
- GAUDIN Jean-Pierre, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. "La bibliothèque du citoyen", 2002
- GAUDIN Jean-Pierre, *L'action publique. Sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences Po/Dalloz, coll. "Amphithéâtre", 2004
- GAXIE Daniel (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, coll. "Logiques Juridiques", 1997
- GRAFMEYER Yves, *Quand le tout Lyon se compte. Lignées, alliances, territoires*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, coll. "Transversales", 1992
- GRÉMION Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, coll. "Sociologie", 1976
- GUÉRANGER David et JOUVE Bernard, "De l'urbanisme à la maïeutique : permanence et recomposition des politiques urbaines à Lyon", dans JOUVE Bernard et LEFÈVRE Christian (dir.), *Horizons métropolitains*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2004, pp.209-240
- HARDING Alan, DAWSON Jon, EVANS Richard et PARKINSON Michael (dir.), *European Cities Towards 2000. Profiles, Policies and Prospects*, Manchester, Manchester University Press, 1994
- HARVEY David, *The urbanization of capital*, Oxford, Basil Blackwell, 1985
- HASSENTEUFEL Patrick, "Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes", dans CURAPP (dir.), *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000, pp.105-124
- HASSENTEUFEL Patrick et FONTAINE Joseph (dir.), *To change or not to change : les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Presses Universitaires de Rennes, coll. "Res Publica", 2002
- HECLO Hugh et WILDAVSKY Aaron, *The private government of public money : community and policy inside British politics*, Londres, Basingstoke, coll. "Macmillan", 1974
- HOBBSAWM Eric et RANGER Terence, *The invention of tradition*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993
- HOOD Christopher, *The tools of government*, Chatham, Chatham House Publishers, 1983

HOOD Christopher et LODGE Martin, *The Politics of Public Service Bargains : Reward, Competency, Loyalty and Blame*, Oxford, Oxford University Press, 2006

HUNTER Floyd, *Community power structure. A study of decision makers*, Chapel Hill, University of North California Press, 1952

JESSOP Bob, *The future of the capitalist state*, Cambridge, Polity Press, 2002

JOBERT Bruno et MULLER Pierre, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987

JOUBE Bernard, "La métropole est-elle gouvernable ?", dans *Festschrift. Elmar Zepf 70 Jahre*, Munich, Bayerische Akademie Landrichter Raume V., 2001

JOUBE Bernard, *La gouvernance urbaine en questions*, Paris, Elsevier, coll. "SEPT", 2003

JOUBE Bernard et LEFÈVRE Christian (dir.), *Villes, Métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos, coll. "Villes", 1999

JOUBE Bernard et LEFÈVRE Christian (dir.), *Métropoles ingouvernables : Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Économica, coll. "Villes", 2002

JOUBE Bernard, SPENLEHAUER Vincent et WARIN Philippe (dir.), *La région, laboratoire politique - Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, coll. "Recherches", 2001

KANTOR Paul et SAVITCH Hans, *Cities in the International Marketplace*, Princeton, Princeton University Press, 2004

KESSELMAN Marc, *Le consensus ambigu. Étude sur le gouvernement local*, Paris, Éditions Cujas, 1972

KINGDON John, *Agendas, alternatives and public policies*, New-York, Longman, 1995 (1ère édition américaine : 1984)

KOOIMAN Jan, *Modern Governance*, Londres, Sage, 1993 (1ère édition : 1991)

LACHAISE Bernard et NAVROT Daniel, *L'annuaire politique Rhône-Alpes. L'inventaire régional des pouvoirs*, Lyon, IRES, de 1989 à 1999

LACROIX Bernard et LAGROYE Jacques (dir.), *Le président de la République : usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la FNSP, 1992

LAFERRÈRE Michel, *Lyon, ville industrielle*, Paris, Presses Universitaires de France, 1960

LAGROYE Jacques, *Société et politique, Jacques Chaban Delmas à Bordeaux*, Paris, Pédone, coll. "Vie locale", 1973

LAGROYE Jacques, "La légitimation", dans GRAWITZ Madeleine et LECA Jean (dir.), *Traité de science politique (Tome 1)*, Paris, PUF, 1983, pp.395-468

LAGROYE Jacques, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, coll. "Amphithéâtre", 1997 (3ème édition)

LAGROYE Jacques (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, coll. "Socio-histoires", 2003

LAGROYE Jacques, FRANÇOIS Bastien et SAWICKI Frédéric (dir.), *Sociologie politique*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, coll. "Amphithéâtre", 2002 (4ème édition)

LASCOUMES Pierre, "Gouverner par les instruments, Ou comment s'instrumente l'action publique ?", dans LAGROYE Jacques (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, coll. "Socio-histoire", 2003, pp.387-401

LASCOUMES Pierre et LE GALÈS Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. "Gouvernances", 2004

- LE BART Christian, *La rhétorique du maire entrepreneur. Critique de la communication municipale*, Paris, Pédone, coll. "Vie locale", 1992
- LE GALÈS Patrick, *Politique urbaine et développement local, Une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan, coll. "Logiques politiques", 1993
- LE GALÈS Patrick, "Lyon", dans HARDING Alan, DAWSON Jon, EVANS Richard et PARKINSON Michael (dir.), *European Cities Towards 2000. Profiles, Policies and Prospects*, Manchester, Manchester University Press, 1994, pp.106-122
- LE GALÈS Patrick, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003
- LE GALÈS Patrick, "Gouvernance", dans BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. "Gouvernances", 2004, pp.242-250
- LE GALÈS Patrick et THATCHER Mark, *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, coll. "Logiques Politiques", 1995
- LE GOFF Jean-Pierre, *La barbarie douce : la modernisation aveugle des entreprises et de l'école*, Paris, La Découverte, coll. "Sur le vif", 1999
- LE SAOUT Rémy, "L'intercommunalité comme enjeu politique. L'examen de la loi ATR au Parlement", dans LE SAOUT Rémy (dir.), *L'intercommunalité. Logique nationales et enjeux locaux*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1997, pp.85-106
- LEBARON Frédéric, *La croyance économique : les économistes entre science et politique*, Paris, Seuil, coll. "Liber", 2000
- LEFÈVRE Christian, "Dynamiques institutionnelles et politiques publiques", dans BASSAND Michel, LERESCHE Jean-Philippe et SAEZ Guy (dir.), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière, Action publique territoriale*, Paris, L'Harmattan, coll. "Logiques Politiques", 1997
- LEFRANC Georges, *Les organisations patronales en France*, Paris, Payot, 1976
- LEMERCIER Claire, *Un si discret pouvoir. Aux origines de la Chambre de commerce de Paris, 1803-1853*, Paris, La Découverte, coll. "L'espace de l'histoire", 2003
- LEQUESNE Christian et SUREL Yves (dir.), *L'intégration européenne : entre émergence institutionnelle et recomposition de l'État*, Paris, Presses de Science Po, 2004
- LERESCHE Jean-Philippe (dir.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris, Pédone, coll. "Pouvoir local", 2001
- LINDBLOM Charles, *The intelligence of democracy. Decision making through mutual adjustment*, New York, Free Press, 1965
- LOGAN John et MOLOTCH Harvey, *Urban fortunes. The political economy of place*, Berkeley, University of California Press, 1987
- LOJKINE Jean, *La politique urbaine dans la région lyonnaise. 1945-1972*, Paris, Mouton, 1974
- LUHMANN Niklas, *Politique et complexité. Les contributions de la théorie générale des systèmes*, Paris, Les éditions du Cerf, coll. "Humanités", 1999
- MAPPA Sophie (dir.), *Développer par la démocratie ? Injonctions occidentales et exigences planétaires*, Paris, Karthala, 1995
- MARCHAND Marie-Jacqueline, "Les enjeux économiques, fiscaux et territoriaux d'une gestion intercommunale de la taxe professionnelle", dans LE

- SAOUT Rémy et MADORÉ François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004, pp.61-78
- MARTIN Jean-Maurice, *Le CNPF*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. "Que sais-je?", 1983
- MASSARDIER Gilles, *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin, coll. "U", 2003
- MAYNTZ Renate et SCHARPF Fritz, *Gesellschaftliche Selbstrelegung und politische Steuerung*, Francfort, a.M. : Campus, 1995
- MEILLERAND Marie-Clothilde, "La genèse de l'idée de ville nouvelle dans la région lyonnaise", dans VADERLOGE Loïc (dir.), *Éléments pour une histoire des villes nouvelles*, Paris, Le Manuscrit, 2004, pp.115-130
- MÉNY Yves, *Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe ou le rejet*, Paris, L'Harmattan, coll. "Logiques politiques", 1993
- MERCKLÉ Pierre, *Sociologie des réseaux sociaux*, Paris, La Découverte, coll. "Repères", 2004
- MERIAUX Olivier, "Le patronat rhônalpin face à la régionalisation de l'action publique", dans WARIN Philippe (dir.), *La région, laboratoire politique - Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, coll. "Recherches", 2001, pp.279-294
- MÉRIAUX Olivier, "Le patronat rhônalpin face à la régionalisation de l'action publique", dans JOUVE Bernard, SPENLEHAUER Vincent et WARIN Philippe (dir.), *La région, laboratoire politique - Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, coll. "Recherches", 2001, pp.279-294
- MEURET Bernard, *Le socialisme municipal, Villeurbanne, 1880-1982 : histoire d'une différenciation*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1982
- MILLS Charles, *L'élite du pouvoir*, Paris, Maspero, 1969 (1ère édition américaine : 1956)
- NÉGRIER Emmanuel, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, coll. "Symposium", 2005
- OFFERLÉ Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, coll. "Clefs Politique", 1998 (2ème édition)
- PAPADOPOULOS Yannis, "Gouvernance et transformations de l'action publique : quelques notes sur l'apport d'une perspective de sociologie historique", dans LABORIER Pascale et TROM Danny (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, coll. "CURAPP/GSPM", 2003, pp.119-135
- PASQUIER Romain, "Modèles régionaux d'action collective et négociation de l'action publique en France : une comparaison Bretagne / Centre", dans LABORIER Pascale et TROM Danny (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003
- PASQUIER Romain, SIMOULIN Vincent et WEISBEIN Julien (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., coll. "Droit et société", 2007
- PERRIN Bernard, *La coopération intercommunale*, Paris, Berger-Levrault, 2001
- PIERSON Paul, *Dismantling the welfare state ?*, New-York, Cambridge University Press, 1994

- PINÇON Michel et PINÇON-CHARLOT Monique, *Voyage en grande bourgeoisie*, *Journal d'enquête*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997
- PIROTTE Gautier, *La notion de société civile*, Paris, La découverte, coll. "Repères", 2007
- POLLET Gilles, "Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques", dans FAURE Alain, POLLET Gilles et WARIN Philippe (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débat autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp.25-47
- POWELL Walter et DI MAGGIO Paul, *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991
- RADAELLI Claudio, "The power of policy narratives in the European Union : The Case of Tax Policy", dans BUSCH Andreas et BRAUN Dietmar (dir.), *Public policy and political ideas*, Cheltenham, Edward Elgar, 1999, pp.98-115
- RHODES Roderick et MARSH David, "Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne", dans LE GALÈS Patrick et THATCHER Mark (dir.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp.31-68
- RONCAYOLO Marcel, *La ville et ses territoires*, Paris, Gallimard, 1990
- ROSANVALLON Pierre, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, coll. "Points Histoire", 1993
- ROUBIEU Olivier, "Des 'managers' très politiques. Les secrétaires généraux des villes", dans DUBOIS Vincent et DULONG Delphine (dir.), *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 1999, pp.217-231
- ROUSSELIER Nicolas, "Deux formes de représentation politique : le citoyen et l'individu", dans SADOUD Marc (dir.), *La démocratie en France (Tome 1: Idéologies)*, Paris, Gallimard, coll. "nrf essais", 2000, pp.247-331
- ROWE Frantz et VELTZ Pierre, *Entreprises et territoires en réseaux*, Paris, Presses de l'ENPC, 1991
- RUSSEIL Sarah, "Transfert de politiques publiques", dans BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. "Gouvernances", 2004, pp.444-452
- SAINSAULIEU Renaud, *Sociologie de l'entreprise*, Paris, Presses de la FNSP et Dalloz, 1997
- SALAI Robert et STORPER Michael, *Les mondes de production : enquête sur l'identité économique*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1993
- SALLEZ Alain, *Les villes, lieux d'Europe*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 1993
- SASSEN Saskia, *La ville globale. New York, Londres, Tokyo*, Paris, Descartes & Cie, 1996 (1ère édition américaine, 1991)
- SAUNIER Pierre-Yves, *L'esprit lyonnais XIXe-XXe siècle*, Paris, CNRS Éditions, 1995
- SAUNIER Pierre-Yves, "Que faire (du localisme) ? L'institutionnalisation de l'identité locale, Lyon au XIXè siècle", dans DUBOIS Vincent et POIRRIER Philippe (dir.), *Politiques locales et enjeux culturels. Les Clochers d'une querelle XIXe-XXe siècles*, Paris, La Documentation Française, 1998, pp.29-52

- SAWICKI Frédéric, "Les politistes et le microscope", dans CURAPP (dir.), *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000, pp.143-164
- SCHARPF Fritz, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000 (1ère édition américaine : 1999)
- SCHMITTER Philippe et LEHMBRUCH Gerhard, *Trends towards corporatist intermediation*, Londres, Sage, 1979
- SCOTT Allen et STORPER Michael, *Production, work, territory : the geographical anatomy of industrial capitalism*, Londres, Allen and Unwin, 1986
- SELZNICK Philip, *TVA and the grass roots: a study in the sociology of formal organization*, Berkeley, University of California Press, 1949
- SIMOULIN Vincent, "La gouvernance territoriale : dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles", dans PASQUIER Romain, WEISBEIN Julien et SIMOULIN Vincent (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., coll. "Droit et société", 2007, pp.15-32
- SINÉ Alexandre, *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris, Économica, 2006
- SMITH Andy, *L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan, 1995
- SOLDATOS Panayotis, "Treize critères pour une ville internationale", dans DOMMERGUES Pierre et GARDIN Nanin (dir.), *Les stratégies internationales des métropoles régionales*, Paris, Syros, 1989
- SORBETS Claude, "Le pouvoir d'agglomération en France : projections centrales et écran local", dans MABILEAU Albert (dir.), *Les pouvoirs locaux à l'heure de la décentralisation*, Paris, Pédone, 1983, pp.57-77
- STONE Clarence, *Regime politics. Governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence (USA), UPK, 1989
- SUREL Yves, "Approches cognitives", dans BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, coll. "Gouvernances", 2004, pp.79-85
- TAICLET Anne-France, "Le développement économique territorial au regard des hypothèses de la gouvernance territoriale", dans PASQUIER Romain, SIMOULIN Vincent et WEISBEIN Julien (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., coll. "Droit et société", 2007, pp.109-128
- TILLY Charles, *La France contestée de 1600 à nos jours*, Paris, Fayard, 1986
- TRÉPOS Jean-Yves, *La sociologie de l'expertise*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996
- VEITL Philippe, "Faire une autre France. La politique de régionalisation d'Étienne Clémentel à la fin de la première guerre mondiale", dans JOUVE Bernard, SPENLEHAUER Vincent et WARIN Philippe (dir.), *La région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, coll. "Recherches", 2001, pp.97-112
- VELTZ Pierre, *Mondialisation, Villes et Territoires. L'économie d'archipel*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. "Économie en liberté", 1996

WEBER Henri, *Le parti des patrons - Le CNPF (1946-1986)*, Paris, Éditions du Seuil, 1986

WEBER Max, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959 (1ère édition : 1919)

WEBER Max, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Plon, 1964 (1ère édition : 1905)

WEBER Max, *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Plon, coll. "Recherches en sciences humaines", 1992 (1ère édition : 1904)

ZALIO Pierre-Paul, *Grandes familles de Marseille au XXème siècle*, Paris, Belin, coll. "socio-histoires", 1999

• **Thèses, mémoires et rapports de recherche :**

AGUILERA-BELANGER Anne, *Localisation des services aux entreprises et dynamiques intramétropolitaines. Le cas de Lyon*, Thèse de sciences économiques, Lyon, Université Lumière Lyon II, juin 2001

AUST Jérôme, *Permanences et mutations dans la conduite de l'action publique. Le cas des politiques d'implantation universitaire dans l'agglomération lyonnaise (1958-2004)*, Thèse de science politique, IEP de Lyon / Université Lumière Lyon II, décembre 2004

BARDET (dir.) Fabrice, "Institution des expertises urbaines dans la construction de l'action publique. Retour sur la métamorphose urbaine lyonnaise depuis les années 1960", *Rapport pour le PUCA*, Lyon, septembre 2005

BARDET Fabrice et JOUVE Bernard (dir.), *Les ingénieurs des travaux publics de l'État et l'action publique : du magistère technicien à la gestion de l'incertitude*, Cours d'introduction aux politiques publiques de l'équipement, École nationale des travaux publics de l'État, 2006/2007

BARDET Fabrice, *Observatoires et nouvelles pratiques de gouvernement*, Mémoire de DEA de science politique, Grenoble, IEP de Grenoble / Université Pierre Mendès France, septembre 1994

BEN MABROUK Taoufik, *Le pouvoir d'agglomération en France : Logiques d'émergence et modes de fonctionnement du gouvernement métropolitain (1964-2001)*, Thèse de science politique, Lyon, IEP de Lyon / Université Lumière Lyon II, octobre 2003

BEZES Philippe, *Gouverner l'Administration : une sociologie des politiques de la réforme administrative en France (1962-1997)*, Thèse de science politique, Paris, IEP de Paris, janvier 2002

BIAREZ Sylvie et KUKAWKA Pierre, "Les grandes villes et l'intervention économique : Saint-Étienne et la communauté urbaine de Lyon", *Rapport de recherche du CERAT*, Grenoble, 1983

BIARNEIX Anne, *L'Agence de Développement Économique pour la Région Lyonnaise, un instrument d'action publique au cœur d'un réseau*, Mémoire de fin d'études, Vaulx-en-Velin, École Nationale des Travaux Publics de l'État, juillet 2004

BONNET Jacques, *Lyon place tertiaire. Contribution à une géographie des affaires*, Thèse de géographie, Lille, Université Lille III, 1982

BONNEVILLE Marc, BUISSON Marie-Andrée, GRAEFF Sophie, MOLIN Jean-Loup et ROUSIER Nicole, "Processus d'internationalisation des villes : Lyon, Grenoble, Saint-Étienne", *Rapport pour le Plan Urbain* (ministère de l'Équipement), 1993, 203p.

BECKOUCHE Pierre et DAVEZIES Laurent, "Diagnostic de l'économie de la région urbaine de Lyon", *Rapport pour le Secrétariat Général pour les Affaires Régionales Rhône-Alpes*, Créteil, Université Paris XII, 1993

BUNEL Jean et SAGLIO Jean, "La société des patrons. Contribution à l'analyse du système français des relations professionnelles. Le cas Rhône-Alpes", *Rapport pour le CORDES*, Lyon, octobre 1976

CADIOU Stéphane, *La cité de l'expertise. Savoirs et compétences d'experts dans le gouvernement des villes*, Thèse de science politique, IEP de Bordeaux / Université Montesquieu-Bordeaux IV, décembre 2002

CASSABALLIAN Candie, HILTZER Catherine et SANTIN Yann, "La conditionnalité de l'aide internationale : cas du Togo et du Niger", *Rapport pour le CCFD*, 2001

DESAGE Fabien, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse de science politique, Lille, IEP de Lille / Université Lille I, octobre 2005

FAURE Alain, *La question territoriale, Pouvoirs locaux, action publique et politique(s)*, Habilitation à Diriger des Recherches en science politique, IEP de Grenoble / Université Pierre Mendès France, mai 2002

FLORE-THÉBAULT Fabrice, *L'installation de la Chambre de métiers du Rhône, années 1920 - années 1930*, Mémoire de maîtrise d'histoire, Lyon, Centre Pierre Léon / Université Lyon II, 1998

GUÉRANGER David, *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001). Éléments pour une analyse néo-institutionnaliste des dynamiques intercommunales*, Thèse de science politique, Grenoble, IEP de Grenoble / Université Pierre Mendès-France, juin 2003

GUÉRINEL Bénédicte, *Le Schéma de Développement Économique au prisme de la gouvernance urbaine*, Mémoire de fin d'études, Vaulx-en-Velin, École Nationale des Travaux Publics de l'État, juin 2003

HAURAY Boris, *L'Europe du médicament. Expertise, politique et intérêts privés dans la formation et le fonctionnement d'une évaluation européenne des médicaments*, Thèse de sociologie, Paris, IEP de Paris, 2003

HOLEC Nathalie et JOLIVALD-BRUNET Geneviève, "Gouvernance. Dossier Documentaire", *Rapport du Centre de documentation de l'urbanisme*, Paris, octobre 1999

JOUBE Bernard, *Le territoire, à la rencontre du global, de l'État et du local*, Habilitation à Diriger des Recherches en section n°24 du Conseil National des Universités, Université Paris 8, 2000

JOUBE Bernard, "La transformation du gouvernement urbain de Lyon à travers les politiques en faveur de la métropolisation", *Rapport interne au Grand Lyon*, mars 2001

LABORDE-TASTET Laurent, "La métropole lyonnaise face à la mondialisation : enjeux et démarche stratégique", *Rapport pour la DPSA de la communauté urbaine de Lyon*, décembre 2003

LACOMBRADÉ Philippe, *La Chambre de commerce, Paris et le capitalisme français (1890-1914)*, Thèse d'histoire, Paris, Université de Paris X-Nanterre, 2002

LEFEBVRE Rémi, *Le socialisme saisi par l'institution municipale (des années 1880 aux années 1980). Jeux d'échelles*, Thèse de science politique, Lille, IEP de Lille / Université Lille 2, janvier 2001

LINOSSIER Rachel, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques, acteurs, territoires*, Thèse d'aménagement, d'urbanisme et de géographie, IUL / Université Lumière Lyon II, février 2006

MATEJKO Laurent, *Mobilisations patronales et métropolisation à Lille et Marseille*, Mémoire d'étape de thèse de l'École Nationale Supérieure des Sciences de l'Information et des Bibliothèques, Lille, CERAPS, janvier 2005

MOLIN Jean-Loup, *La métropole déploie ses ailes à nouveau*, Thèse de sciences économiques, Lyon, Université Lumière Lyon II, 1996

NONJON Magali, *Quand la démocratie se professionnalise. Enquête sur les experts de la participation*, Thèse de science politique, Lille, IEP de Lille / Université Lille II, décembre 2006

PAYRE Renaud, *À la recherche de la 'science communale'. Les 'mondes' de la réforme municipale dans la France de la première moitié du vingtième siècle*, Thèse de science politique, Grenoble, IEP de Grenoble / Université Pierre Mendès France, décembre 2002

PERRETON François, *Analyse d'une action économique stratégique d'une collectivité locale: le plan technopole de la DAEI*, Mémoire de maîtrise d'aménagement, Lyon, IUL / Université Lumière Lyon II / , septembre 2004

PINSON Gilles, *Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*, Thèse de science politique, Rennes, IEP de Rennes / Université de Rennes I, novembre 2002

RANDLES Sally, *Cities in evolutionary perspective : diversity, reflexivity, scale and the making of economic society in Manchester and Lyon*, Thèse de géographie, Manchester, Université de Manchester, 2000

ROBERT Cécile, *La fabrique de l'action publique communautaire. Le programme PHARE (1989-1998), enjeux et usages d'une politique européenne incertaine*, Thèse de science politique, IEP de Grenoble / Université Pierre Mendès France, décembre 2001

VEITL Philippe, *Les régions économiques Clémentel et l'invention de la région des Alpes françaises*, Thèse de science politique, Grenoble, IEP de Grenoble / Université Pierre Mendès France, septembre 1992

VION Antoine, *La constitution des enjeux internationaux dans le gouvernement des villes françaises (1947-1995)*, Thèse de science politique, Rennes, Université de Rennes I, 2001

• Communications :

BACHELET Franck, "Les hauts fonctionnaires métropolitains : sociologie et politique", Lille, Colloque Ifresi-CNRS Logiques métropolitaines : modèles, acteurs et processus, du 1er au 3 juin 2005

BEN MABROUK Taoufik, "L'idéologie de la métropolisation dans les politiques territoriales urbaines", Rennes, CRAPE/AFSP, 4 et 5 mars 2004

GARDON Sébastien et MEILLERAND Marie-Clothilde, "Anticiper l'échelle métropolitaine. Les groupes de travail et les projets qui convergent vers la création d'une structure d'étude communautaire pour l'urbain à Lyon", Lille, Colloque Les agences d'urbanisme, outils et acteurs de l'aménagement en France: Identités, pratiques, enjeux, mutations (IFRESI, TVES, IAUL et Lille I), 8 et 9 février 2007

LEFEBVRE Rémi, "Martine Aubry et Lille 2004, capitale européenne de la culture. Logiques d'imputation et d'implantation dans les processus d'action publique", Lille, séminaire Analyse des politiques publiques et sociologie politique (CERAPS/PACTE), 13 janvier 2003

MÉON Jean-Matthieu, "Analyse de l'action publique et observation d'une institution. Les logiques institutionnelles de la mise en oeuvre du contrôle des programmes audiovisuels par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel", Lyon, 8ème congrès de l'AFSP, septembre 2005

PAYRE Renaud, "De l'importance d'être connecté. Réseaux de villes et gouvernements urbains : Lyon et Eurocités (1990-2005)", http://erstu.ens-lsh.fr/article.php3?id_article=198, 27 octobre 2006

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	5
LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS.....	7
INTRODUCTION GENERALE.....	9
Le jeudi 26 juin 2003, à la Cité Internationale de Lyon : la « gouvernance » selon 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'	10
Le lundi 27 octobre 2003 à l'École de Management de Lyon : la « gouvernance » selon le 'Pack'	13
La « gouvernance économique métropolitaine » comme objet de recherche.....	16
Les dispositifs économiques intercommunaux étudiés, au prisme de l'histoire de la communauté urbaine de Lyon.....	19
Une action publique très privée ?	23
Bref état de l'art sur la gouvernance urbaine	24
La capacité d'action publique des acteurs locaux.....	32
Des acteurs interdépendants.....	35
Une approche ethnographique : méthodes d'enquête et sources.....	40
Un bon observatoire de la « gouvernance économique métropolitaine ».....	40
L'immersion et le croisement d'entretiens retranscrits, de notes d'observation et de sources écrites	45
Des matériaux hétérogènes.....	56
Des discours aux pratiques : permanences et mutations de l'action économique lyonnaise	61
PARTIE I GENESE D'UN PROJET DE REFORME DE L'ACTION PUBLIQUE URBAINE : LA « GOUVERNANCE ECONOMIQUE METROPOLITAINE ».....	63
Introduction de la partie I :.....	65
Chapitre I : Des acteurs locaux en quête de « <i>bonnes pratiques</i> » pour gouverner Lyon.....	75
Section I : La « <i>métropolisation</i> », de l'affirmation d'une action publique urbaine à la (re)définition de ses modes d'action	86
1/ Une ambition locale récente ?.....	89
a / Les recours des acteurs lyonnais à l'expression « gouvernance économique métropolitaine ».....	90

Dans les archives.....	90
En entretiens	92
b / La « métropolisation » : une ambition ancienne	93
Quand ambitions nationales et locales se font écho	94
Le mandat de Michel Noir : une période de transition.....	99
2/ Un contexte de remise en cause des interventions de l'État.....	102
a / Un système productif lyonnais qui résiste à la crise grâce à la diversification et à la tertiarisation	102
b / Des acteurs locaux pro-actifs nombreux	110
La délicate représentation des chefs d'entreprise locaux	111
Des collectivités locales en situation de concurrence	121
c / Les collectivités locales, les chefs d'entreprise et l'économie lyonnaise : perspective historique.....	126
Section II : INTEgrated uRban governAnce for the City of Tomorrow : la « <i>gouvernance</i> » comme outil de réforme de l'action publique urbaine	134
1/ L'organisation d'échanges de « <i>bonnes pratiques</i> » entre agglomérations européennes.....	136
a / La procédure de sélection du programme INTERACT : quand objectifs locaux et européens se font écho	138
INTERACT et Eurocités.....	139
INTERACT : un projet porté par la DPSA	141
b / Le thème général des échanges : le choix d'un terme ayant subi une évolution sémantique	145
Le fonctionnement concret du réseau.....	145
Un groupe de réflexion sur la « <i>gouvernance</i> »	147
2/ La transformation d'un outil d'analyse en outil de réforme.....	152
a / Quand les chercheurs s'en mêlent et s'emmêlent : chercheur au sein d'INTERACT, une position inconfortable.....	153
Les membres du « comité de pilotage » d'INTERACT	153
Le rôle du « comité de pilotage » d'INTERACT	157
b / Faire référence à la « <i>gouvernance</i> » pour afficher une évolution radicale du « <i>politique</i> »	159
Des membres d'INTERACT aux acteurs lyonnais.....	160
Un changement de référentiel.....	163
Conclusion du chapitre I :.....	165
Chapitre II : L'institutionnalisation d'un impératif métropolitain associant « <i>gouvernance</i> » et « <i>développement économique</i> ».....	169
Section I : A chaque configuration d'acteurs ses propres injonctions à la « <i>métropolisation</i> » ?	175
1/ Évolution des discours et des mobilisations des chefs d'entreprise locaux.....	179
a / Des instances patronales locales initiatrices et de plus en plus investies dans le rayonnement international de Lyon	179
b / Des chefs d'entreprise qui se mobilisent à titre individuel pour améliorer l'image de Lyon.....	186

2/ La « <i>gouvernance économique</i> » : enjeu et projet au sein de la communauté urbaine	191
a / Un pilier de la rhétorique des « maires entrepreneurs »	191
b / La « gouvernance » selon l'agence d'urbanisme, la DPSA puis la DAEI.....	198
Section II : Quand la communauté urbaine s'approprie un domaine d'action.....	204
1/ 1992 : la décentralisation et le transfert de la compétence économique.....	207
a / La décentralisation entérinée ? Avant 1992, une « 13ème compétence » exercée dans la clandestinité	209
b / Une légitimité juridique limitée : les passes du droit.....	213
2/ Quelle expertise intercommunale ?	220
a / Le recours à des « technocrates experts »	221
b / Le recours à des « experts scientifiques » :	224
c / Le recours à des « experts expérimentés »	231
3/ Variations sur le thème du rayonnement international	237
L'orientation générale affichée : une bataille pour l'emploi ?	239
Une série d'objectifs plus précis bien que moins explicites	244
Conclusion du chapitre II :	249
Conclusion de la partie I :	253

PARTIE II USAGES ET ENJEUX DE LA « GOUVERNANCE ECONOMIQUE METROPOLITAINE » : LES RECOMPOSITIONS DE L'ACTION PUBLIQUE A

L'ŒUVRE	263
Introduction de la partie II :	265
Chapitre III : les principes d'action de 'Grand Lyon, l'esprit d'entreprise' et du 'Pack' À l'épreuve du terrain	271
Section I : De la participation de la « <i>société civile</i> » à la sélection des partenaires	276
1/ Quelle ouverture affichée des modes de prise de décision ?	279
a / L'ouverture des processus de décision par la représentativité des acteurs mobilisés	280
« Gouvernance citoyenne » et « gouvernance économique » : un flou entretenu	281
Une DAEI plus sélective : l'ouverture par la représentation.....	283
b / L'ouverture des processus de décision par la diversité des acteurs mobilisés	290
Un « pack d'avants » : les attributs d'une démarche qui se veut « élitiste »	291
Le « tout économique » : l'ouverture par la diversification.....	295
2/ La sélection effective des partenaires de l'action intercommunale	299
a / 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' : une focalisation progressive sur les institutions patronales.....	300
La mise à l'écart des citoyens et des syndicats de travailleurs....	301
Des institutions patronales placées au cœur du dispositif.....	307

b / Le 'Pack' : un mode de recrutement homogénéisant	314
Un recrutement assuré exclusivement par cooptation.....	315
Une majorité de PME lyonnaises du secteur tertiaire	319
Section II : De l'« <i>informalité</i> » à l'institutionnalisation de pratiques de coopération	325
1/ L'« <i>informalité</i> » comme instrument de mobilisation des acteurs locaux contre la et le « <i>politique</i> » ?.....	329
a / Transcender les clivages entre partis et entre institutions.....	330
Des institutions publiques « sclérosées »	330
Une solution : l'« <i>informalité</i> »	332
Un « apolitisme » salvateur	334
b / Lyon et ses entreprises : le ciment des mobilisations	338
Agir pour et par Lyon	338
Agir par et pour les entreprises	341
2/ L'institutionnalisation des pratiques : des conflits résurgents entre acteurs locaux	345
a / Quand deux « OSNI » deviennent des « OSTI »	346
L'institutionnalisation de l'« <i>informel</i> »	346
Une fragile gestion de conflits potentiels évités.....	350
b / Le poids des luttes institutionnelles et partisans	359
Le positionnement partisan des acteurs mobilisés	359
Les batailles électorales : arrière plan immuable de l'action publique urbaine ?	365
Conclusion du chapitre III :	369
Chapitre IV : De la participation des milieux économiques aux rôles des partenaires de 'Grand Lyon, l'Esprit d'entreprise' et du 'Pack'	375
Section I : Les intérêts des chefs d'entreprise au cœur des politiques économiques intercommunales ?.....	379
1/ Une prise en compte ancienne des intérêts des entreprises	380
a / Une attention accordée aux intérêts des entreprises locales antérieure à la mise en place de la DAEI	381
b / 'Lyon, Métropole Innovante' et 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' : une transformation des besoins des entreprises pris en compte.....	384
c / Le 'Pack' : des actions d'intérêts privés	390
2/ Des dispositifs conventionnels et incitatifs	395
a / Une modification à la marge du contenu des politiques économiques mises en œuvre	395
b / Conventions et incitations à la mobilisation : des politiques économiques libérales.....	401
Section II : Trop de « métropoles » tuent le « pouvoir métropolitain » ?	408
1/ Les faux-semblants des capacités d'intervention des acteurs locaux dans le domaine économique	410
a / Les capacités d'investissement financier : une structure intercommunale toute puissante ?	411

b / La délégation des actions de 'Lyon, Métropole Innovante' et de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'	420
2/ La pierre d'achoppement : définir la « métropole »	425
a / Une communauté urbaine « métropolitaine » grâce aux acteurs qu'elle rassemble	426
b / Une communauté urbaine qui risque d'être contournée ?.....	431
Section III : Les partenaires de 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise' et du 'Pack' : des rôles qui se transforment	442
1/ Les chefs d'entreprise et leur représentation : des mondes économiques « rivaux-associés »	442
a / Une institution intercommunale stabilisatrice	444
b / Une improbable légitimation patronale exclusivement fondée sur la représentativité.....	453
c / Des acteurs « rivaux-associés »	459
2/ Des agents et des élus communautaires qui demeurent importants : aux limites de deux catégories d'acteurs locaux ?.....	468
a / Une montée en puissance de la DAEI fondée sur un marché des professionnels de la gouvernance	469
b / Une nouvelle manière de convertir la compétence économique en compétence politique : un profil d'élus chef d'entreprise valorisé	478
Conclusion du chapitre IV :	495
Conclusion de la partie II :	499
CONCLUSION GENERALE.....	505
Retour sur la fabrique d'un gouvernement privé de l'action publique urbaine	505
Apports d'une approche ethnographique de la « gouvernance métropolitaine » du Grand Lyon.....	516
Pour une ethnographie historicisée et une ethnographie des réseaux de villes : perspectives de recherche.....	520
SOURCES.....	527
BIBLIOGRAPHIE.....	547
TABLE DES MATIERES	567

Titre : Le gouvernement privé de l'action publique urbaine. Sociologie politique de la « gouvernance métropolitaine » du Grand Lyon (fin du XXème siècle)

Résumé :

À la fin des années 1990, les élus et les agents de la communauté urbaine de Lyon qualifient les modes d'action de cette institution de « *gouvernance* », de manière à souligner son action d'« *animation* » de politiques auxquelles participerait la « *société civile* ». Érigée en emblème de Lyon, cette « *gouvernance* » permettrait d'accroître le rayonnement international de la métropole et de favoriser ainsi son développement économique. Les deux dispositifs précisément dits de « *gouvernance économique métropolitaine* » que nous étudions n'incarnent pourtant pas les transformations des modes de régulation intercommunaux que cette expression voudrait résumer. Loin de conduire à la participation de nombreux acteurs locaux aux politiques économiques intercommunales, ces dispositifs perpétuent plutôt une tradition de coopération avec des acteurs érigés au rang officiel de partenaires de la communauté urbaine : les instances patronales. Depuis les années 1970, la capacité d'action des élus et des agents communautaires se construit en réalité en associant étroitement les représentants patronaux aux politiques économiques intercommunales. Si les chefs d'entreprise lyonnais sont profondément rivaux sur le marché économique, ils sont en effet également capables de s'associer pour intervenir dans l'action publique. La place et le rôle des élus et des agents communautaires demeurent néanmoins importants dans ce gouvernement privé de l'action publique urbaine.

Mots-clés : gouvernement et gouvernance urbains, Lyon, monographie, approche ethnographique, politiques économiques, intercommunalité, milieux économiques, représentation des intérêts patronaux, élus locaux, agents administratifs communautaires

Title : The private government of urban public action. A political sociology of the "metropolitan governance" of Greater Lyon (end of the XXth century)

Summary :

Since the end of the 1990s, metropolitan representatives and metropolitan agents have claimed that Greater Lyon's method of government can be labelled as "governance" for it is now characterized by the implementation of policies that directly involve the "civil society". Erected to the status of emblem of Lyon, this "governance" would contribute to the international prestige of this city and promote its economic development. However, the two policies of so-called "governance" that are examined in this research work, do not address the transformations of the modes of metropolitan regulation this word is meant to sum up. Far from engaging with participatory actions on behalf of a number of different local actors in issues related to local economic development, these two policies reproduce a certain institutionalised way of cooperating with a very narrow group of actors, namely the official representatives of private firms who are thus raised to the rank of official partners of the metropolitan institution. Furthermore, since the 1970s, the ability of the metropolitan representatives and metropolitan agents to deal with local economic policies has mainly relied on such a close association with these representatives of the private sector. If the latter are highly competitive amongst themselves in the economic marketplace, they nonetheless manage to come together and form decision-making entities directed towards action in the public domain. The positions and roles of the metropolitan representatives and metropolitan agents are still nevertheless most important in the conduct of this private government of urban public action.

Key-words : urban governance, Lyon, monographic study, ethnographic approach, economic policies, metropolitan government, economic actors, business interests representation, local politicians, metropolitan civil servants

Titre : Le gouvernement privé de l'action publique urbaine. Sociologie politique de la « gouvernance métropolitaine » du Grand Lyon (fin du XXème siècle)

Résumé :

À la fin des années 1990, les élus et les agents de la communauté urbaine de Lyon qualifient les modes d'action de cette institution de « *gouvernance* », de manière à souligner son action d'« *animation* » de politiques auxquelles participerait la « *société civile* ». Érigée en emblème de Lyon, cette « *gouvernance* » permettrait d'accroître le rayonnement international de la métropole et de favoriser ainsi son développement économique. Les deux dispositifs précisément dits de « *gouvernance économique métropolitaine* » que nous étudions n'incarnent pourtant pas les transformations des modes de régulation intercommunaux que cette expression voudrait résumer. Loin de conduire à la participation de nombreux acteurs locaux aux politiques économiques intercommunales, ces dispositifs perpétuent plutôt une tradition de coopération avec des acteurs érigés au rang officiel de partenaires de la communauté urbaine : les instances patronales. Depuis les années 1970, la capacité d'action des élus et des agents communautaires se construit en réalité en associant étroitement les représentants patronaux aux politiques économiques intercommunales. Si les chefs d'entreprise lyonnais sont profondément rivaux sur le marché économique, ils sont en effet également capables de s'associer pour intervenir dans l'action publique. La place et le rôle des élus et des agents communautaires demeurent néanmoins importants dans ce gouvernement privé de l'action publique urbaine.

Mots-clés : gouvernement et gouvernance urbains, Lyon, monographie, approche ethnographique, politiques économiques, intercommunalité, milieux économiques, représentation des intérêts patronaux, élus locaux, agents administratifs communautaires

Title : The private government of urban public action. A political sociology of the "metropolitan governance" of Greater Lyon (end of the XXth century)

Summary :

Since the end of the 1990s, metropolitan representatives and metropolitan agents have claimed that Greater Lyon's method of government can be labelled as "governance" for it is now characterized by the implementation of policies that directly involve the "civil society". Erected to the status of emblem of Lyon, this "governance" would contribute to the international prestige of this city and promote its economic development. However, the two policies of so-called "governance" that are examined in this research work, do not address the transformations of the modes of metropolitan regulation this word is meant to sum up. Far from engaging with participatory actions on behalf of a number of different local actors in issues related to local economic development, these two policies reproduce a certain institutionalised way of cooperating with a very narrow group of actors, namely the official representatives of private firms who are thus raised to the rank of official partners of the metropolitan institution. Furthermore, since the 1970s, the ability of the metropolitan representatives and metropolitan agents to deal with local economic policies has mainly relied on such a close association with these representatives of the private sector. If the latter are highly competitive amongst themselves in the economic marketplace, they nonetheless manage to come together and form decision-making entities directed towards action in the public domain. The positions and roles of the metropolitan representatives and metropolitan agents are still nevertheless most important in the conduct of this private government of urban public action.

Key-words : urban governance, Lyon, monographic study, ethnographic approach, economic policies, metropolitan government, economic actors, business interests representation, local politicians, metropolitan civil servants

Université Lumière Lyon 2

Institut d'Études Politiques de Lyon

**Le gouvernement privé de l'action
publique urbaine.**

**Sociologie politique de la
« *gouvernance métropolitaine* » du
Grand Lyon (fin du XXe siècle)**

par Aisling HEALY

ANNEXES

Thèse de doctorat de science politique

sous la direction de Gilles POLLET

soutenue le 17 décembre 2007

Composition du jury :

Michel OFFERLÉ, professeur à l'ENS de Paris

Gilles POLLET, professeur à l'Institut d'Études Politiques de Lyon

William GENIEYS, chargé de recherche HDR au CNRS

Bernard JOUVE, directeur de recherche à l'École nationale des travaux publics
de l'État

Patrick LE GALÈS, directeur de recherche au CNRS

Pierre-Paul ZALIO, professeur à l'ENS de Cachan

SOMMAIRE DES ANNEXES

Documents concernant la communauté urbaine de Lyon	7
La communauté urbaine de Lyon	8
La Région Urbaine de Lyon	10
L'aire urbaine de Lyon.....	11
Chronologie des « Mutations des systèmes de gouvernance »	12
« <i>Évolution de la communauté urbaine et de son pouvoir d'agglomération</i> »,.....	32
« <i>Lyon, puissance économique</i> »	33
Organigrammes de la communauté urbaine de Lyon.....	35
Organigramme de la DAEI	38
Organigramme de la DPSA.....	39
Documents concernant 'Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise'	41
« <i>Grand Lyon l'Esprit d'Entreprise : Conférence de Presse</i> »	42
« <i>Les objectifs pour Lyon : intégrer le club des 15 premières métropoles européennes</i> »	43
« <i>Développeurs</i> »	44
« <i>Ce qui nous rapproche nous distingue</i> »,.....	45
« <i>Le Grand Lyon relance le schéma de développement économique</i> ».....	47
Document concernant 'Lyon, Métropole Innovante'	49
Les sites technopolitains	50
Documents concernant le 'Pack'	51
« <i>Sans vous, on n'est rien. Avec vous, on peut tout</i> »	52
« <i>Charte de l'entrepreneur</i> »	54
« <i>Émergences 'méridienne', Créer et Innover pour la Cité</i> ».....	56
« <i>Un coup de jeune pour le Grand Lyon</i> ».....	61
« <i>Le 'Pack', quitte ou double</i> »	62
« <i>LYON, les vrais réseaux d'influence, Les patrons de Collomb</i> ».....	64
Document concernant le 'Lyon'	65
« <i>Ressources humaines en Rhône-Alpes</i> »	66

Remarques liminaires :

Le premier objectif de ce volume d'annexes est de présenter de manière synthétique certaines des données générales concernant notre terrain d'enquête qui apparaissent de manière distillée dans le volume de texte (au fur et à mesure que notre démonstration nous amène à les évoquer). En outre, les pages qui suivent présentent ces données sous forme de tableaux, cartes et chronologies de manière à souligner certaines des caractéristiques du système productif lyonnais et des institutions intervenant dans les politiques économiques intercommunales.

Le second objectif de ce volume d'annexes est de donner à voir des traces concrètes du travail de terrain réalisé. Cet objectif nous semble primordial dans un souci de discussion de la validité des données mobilisées pour administrer la preuve des éléments avancés dans le corps du texte de la thèse et, donc, de discussion scientifique des pistes d'analyse ouvertes. Ce second objectif est, en outre, lié à la nature des sources mobilisées dans cette recherche. Une partie de ces sources très diverses est en effet constituée de discours et d'écrits non disponibles dans des archives publiques. Elles ont pu être rassemblées après avoir pénétré sur la longue durée des milieux d'enquête relativement fermés.

Nous avons rassemblé ici une série de sources écrites. Les notes de nos observations se sont, quant à elles, avérées impossibles à présenter tant elles constituent un matériau brut peu compréhensible pour un lecteur n'ayant ni pris ces notes, ni assisté aux scènes observées. Nous avons néanmoins rassemblé quelques-uns des documents qui nous ont été fournis au cours de ces observations. Par ailleurs, une vingtaine de rencontres retranscrites avec 13 interviewés ont été intégrés au volume d'annexes transmis aux membres du jury de soutenance, auxquels nous avons demandé de respecter la confidentialité de ces discussions.

Une grande partie des documents transcrits ou retranscrits dans les pages qui suivent sont, enfin, des documents de travail. L'effort de mise à jour de nos sources que nous faisons ici, implique ainsi en retour un effort d'adaptation aux formes et aux tons des différents documents de la part du lecteur.

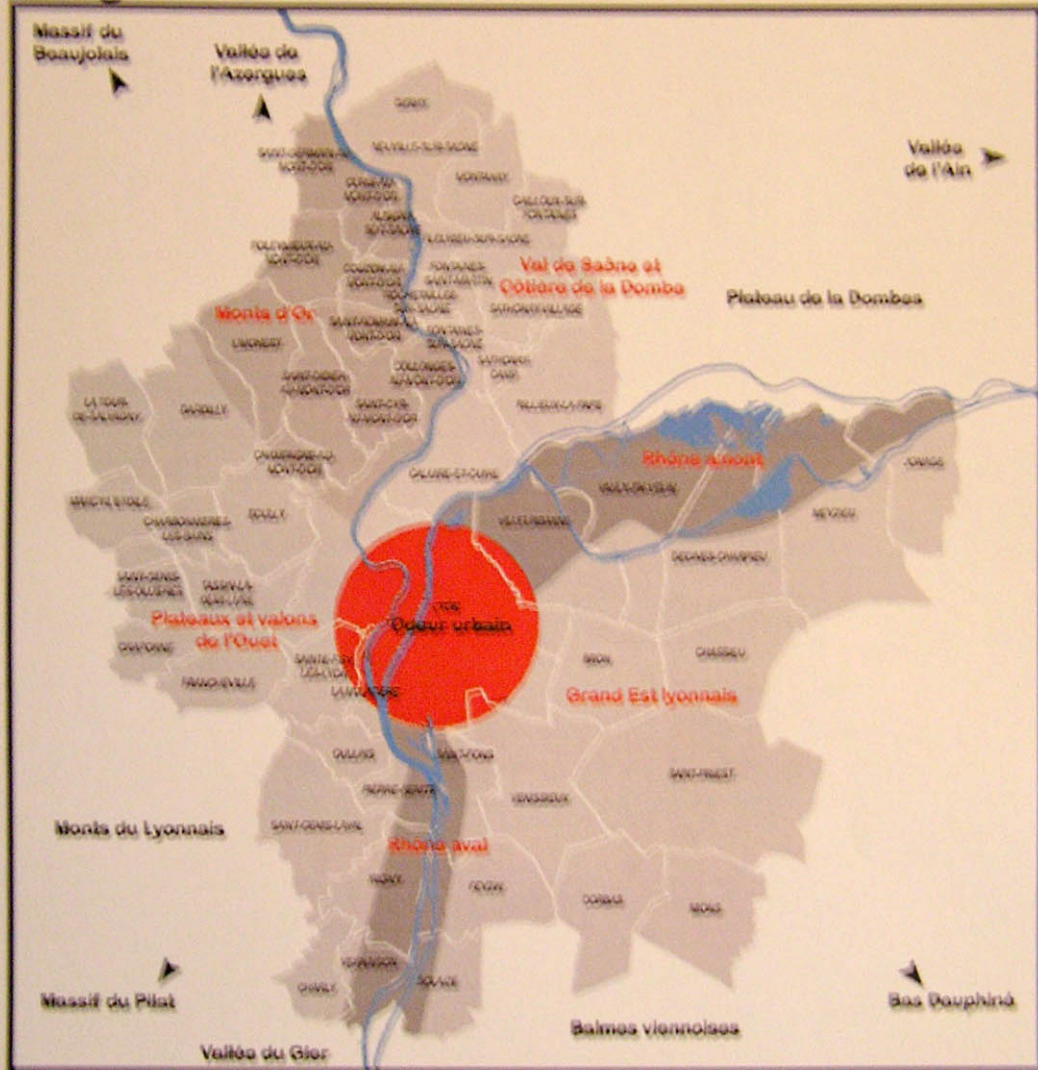
**DOCUMENTS CONCERNANT LA
COMMUNAUTE URBAINE DE LYON**

La communauté urbaine de Lyon

Source :
Communauté urbaine de Lyon (2006)



Les grandes unités du GRAND LYON



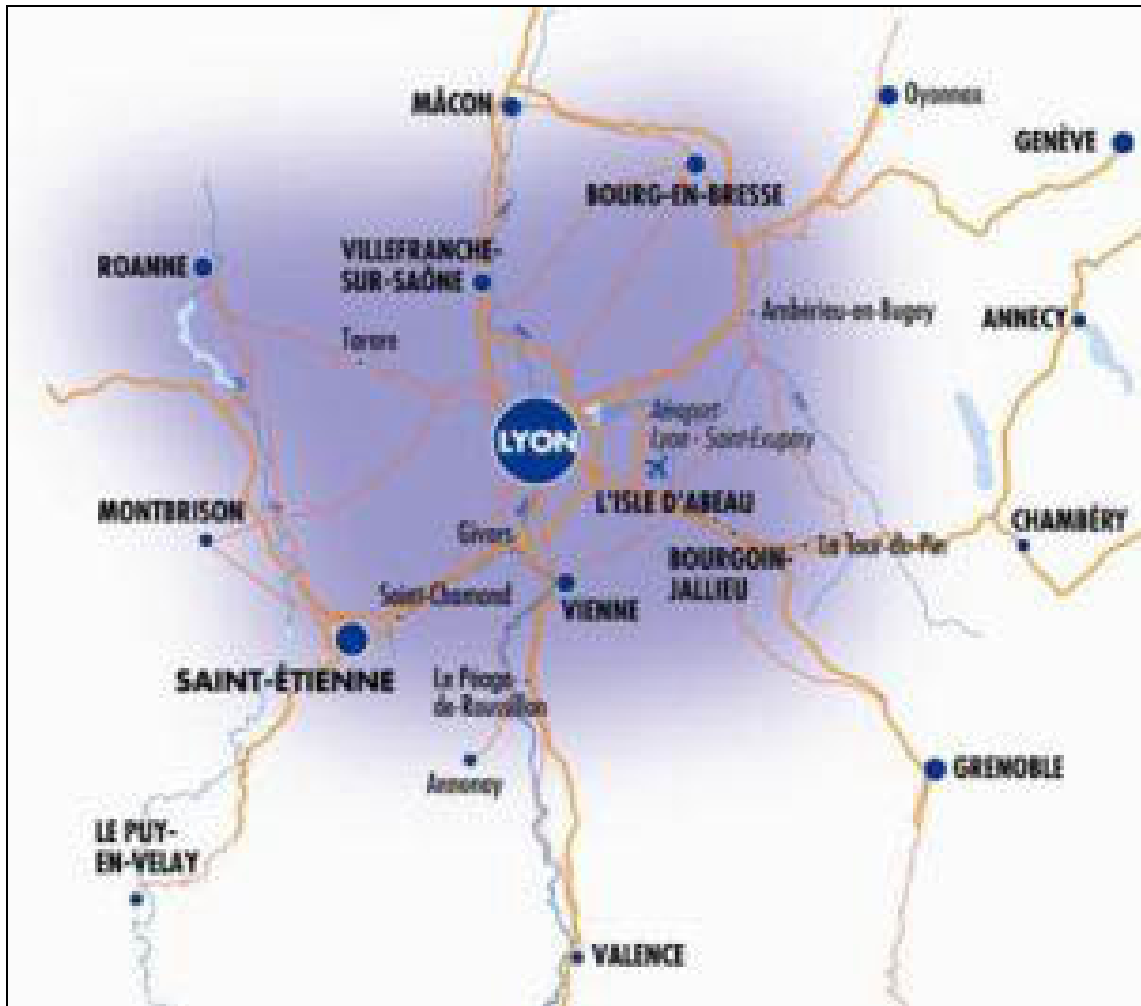
La Région Urbaine de Lyon

Source :
Région Urbaine de Lyon (2007)



L'aire urbaine de Lyon

Source :
OPALE (2007)



Chronologie des « Mutations des systèmes de gouvernance »

Source :

Communauté urbaine de Lyon (<http://www.millenaire3.com>)

« Mutations des systèmes de gouvernance »

Chronologie générale réalisé pour le Grand Lyon - DPSA -2004

Auteur : Cédric Polère

Cette chronologie retrace les mutations des systèmes de gouvernance, de l'échelle mondiale (ONU, OTAN, OMC.), à celle des villes, en passant par les structures de gouvernance régionale (en particulier l'Union Européenne). Néanmoins, l'accent est davantage porté sur les formes de gouvernance métropolitaine.

L'apparition de la gouvernance locale est liée au phénomène de métropolisation, renvoie aussi à des lois, et se traduit concrètement par des structures, des politiques et des outils de planification, ensemble de phénomènes qu'il faudra prendre en compte.

Parmi les multiples travaux consultés pour établir cette chronologie, mentionnons les principales sources bibliographiques utilisées :

- Les travaux de Corinne Hooge sur la gouvernance et les matériaux documentaire de la Mission prospective et Stratégies d'Agglomération, en particulier les Newsletters "Métropoles Européennes en Projet" et le rapport final du Groupe de Travail "Stratégies de Développement des Grandes Villes Européennes".
- Le rapport provisoire de Bernard Jouve, "La transformation du gouvernement urbain de Lyon à travers les politiques en faveur de la métropolisation", mars 2001, remis à la Mission prospective et stratégie d'agglomération, Grand Lyon.

43 av. JC : Fondation de la colonie romaine de Lugdunum, sur la colline de Fourvière. Le sanctuaire fédéral des Trois Gaules est situé sur les pentes de la Croix-Rousse, et donnera à la cité le titre de capitale des Gaules. Une troisième implantation, Condate, est située au confluent du Rhône et de la Saône.

Le pouvoir local, politique, judiciaire, culturel, est essentiellement aux mains des évêques. Lyon est avant tout une cité religieuse.

1173 : Séparation, par traité, du Forez et du Lyonnais.

1307 : Lyon est intégrée dans le Royaume de France.

1320 : La ville s'affranchit de la tutelle ecclésiastique : l'archevêque accorde, par une charte, des franchises aux Lyonnais, dont celle de nommer les consuls qui exercent le pouvoir municipal. A côté du pouvoir local (Consulat et archevêché), le gouverneur et ses intendants représentent le pouvoir royal.

1495 : Lyon capitale provisoire du Royaume lors des guerres d'Italie.

1702 : Création de la Chambre de Commerce de Lyon. Elle a un rôle fondamental jusqu'à aujourd'hui dans le développement lyonnais.

1789 : Création par décret des municipalités. Élection du premier maire de Lyon (Fleury-Zacharie Palerne de Savy).

1790 : Fin du Consulat de Lyon

1790 : La France est divisée en départements.

Mai-octobre 1793 : Soulèvement de Lyon contre l'autorité des représentants lyonnais de la Convention (mais pas contre la Révolution) et répression suite au décret du 12 octobre 1793 qui déclare que "Lyon n'est plus". Siège de la ville par les armées révolutionnaires, exécutions massives, début de destruction des quartiers centraux. Mémoire des "horreurs" de 1793, guerre civile à Lyon.

Sur le plan de l'identité politique,

- Lyon cherchera depuis lors à se tenir éloigné aussi bien des Blancs que des Rouges; c'est le "modérantisme lyonnais" (Bruno Benoît) ou l'hostilité aux extrêmes;
- affirmation d'une autonomie lyonnaise et d'un véritable pouvoir municipal;
- anti-parisianisme, alors que la construction de l'identité nationale, après la Révolution, tend à produire un "apartheid moral" entre le "centre" parisien, érigé comme modèle absolu de la vie sociale, culturelle et politique, et une "périphérie" considérée comme de rang inférieur, appelée "la province".

Novembre 1793 : Le département de Rhône-et-Loire est scindé en deux.

1804-1815 : **Empire**. La France compte, à l'issue de la Révolution, 36 500 communes, établies sur la base des paroisses de l'Ancien Régime.

Le préfet, au niveau départemental, représente le pouvoir central et garantit le contrôle des territoires et la mise en application des directives centrales. Le maire est soumis à l'autorité préfectorale.

Sous l'Empire et durant le 19^{ème} siècle, la centralisation, déjà existante sous l'Ancien Régime, ainsi que la rationalisation de l'action de l'Etat sont renforcées. L'idéologie jacobine a imposé notamment le principe constitutionnel encore valide d'"une République une et indivisible" et celui d'un pouvoir central exerçant sa volonté sur tout le territoire, de manière uniforme, centralisée et hiérarchisée, avec une limitation de l'autonomie des territoires (communes).

1815 : Au Congrès de Vienne, la Confédération du Rhin est remplacée par une Confédération germanique (39 États autonomes) englobant Prusse et Autriche. L'édification tardive de l'Etat allemand au 19^{ème} siècle s'est faite en respectant les particularismes locaux. L'Allemagne, hormis durant le III^{ème} Reich, n'a jamais été un État centralisé. Le respect de la diversité culturelle, religieuse et linguistique a entraîné le recours à un gouvernement de type fédéral, qui respecte l'identité des systèmes locaux (libre administration des collectivités locales).

1852 : Lyon annexe les faubourgs ouvriers de la Croix-Rousse de la Guillotière et de Vaise, moyen de répondre à des objectifs sécuritaires par rapport à des faubourgs qui ont joué un rôle important en 1831, 1834, 1849.

Lyon est divisée en 5 arrondissements.

Lyon traverse le Rhône, et commence à se développer à l'est.

Villeurbanne, Vénissieux, Vaulx-en-Velin et Bron sont rattachés au département du Rhône.

1853-1864 : Vaisse préfet du Rhône. Toute puissance des préfets (ou "préfets-maires") dans la vie municipale; l'essentiel de l'administration municipale est confiée au Préfet du Rhône, lui-même "télécommandé" depuis Paris.

1856 : L'axe ferroviaire Paris-Lyon-Marseille est achevé. Lyon ne peut s'imposer comme grand carrefour ferroviaire. Le réseau ferroviaire ouvre Paris vers l'espace français et européen, bien davantage que Lyon, devenue simple ville de passage sur l'axe Nord-Sud. La mise en place du réseau ferroviaire français aboutit notamment au contrôle parisien des relations avec l'Italie et au dépérissement des courants commerciaux traditionnels du Lyonnais avec la Suisse.

1860-1910 : Âge d'or de la Bourse de Lyon. Durant cette période, Lyon compte de puissantes entreprises et des PME très nombreuses, une base industrielle diversifiée, des écoles d'ingénieurs et de commerce, une bourse et une foire internationale.

1871 : Une loi érige le département en collectivité territoriale et le dote d'une assemblée élue au suffrage universel direct.

1884 (5 avril) : Définition par la loi d'un statut uniforme pour les communes. La loi prévoit un Conseil Municipal élu au suffrage universel ainsi qu'une fonction exécutive exercée par le maire, élu par ce conseil. C'est un moyen d'assurer une autonomie municipale.

1905 : Élection d'Edouard Herriot à la mairie de Lyon. Homme de lettres, président du parti radical socialiste et grand politique, il est pendant 52 ans maire de Lyon (1905-1957). Il impose un système de gestion municipale fondée sur le "modérantisme" et opère une synthèse entre catholicisme social et socialisme modéré.

1906 : La société Rhône-Poulenc, créée près de vingt ans plus tôt – elle s'appelle désormais la SCUR (Société Chimique des Usines du Rhône) – transfère son siège social et ses services commerciaux à Paris. L'histoire de Rhône-Poulenc reflète bien celle de Lyon qui, dès le 19^{ème} siècle, est une pépinière d'affaires nouvelles qui n'ont jamais cessé de lui échapper. Beaucoup de sièges quittent Lyon vers Paris, manifestant le dessaisissement des capitaux lyonnais et des fonctions décisionnelles. De tels transferts s'expliquent par le fait que Paris est le centre de décision administratif et économique du pays, le premier marché des capitaux du pays, la ville la mieux desservie, qui contrôle par ailleurs la formation.

1920 : Création par le Traité de Versailles de la Société des Nations (SDN) pour développer la coopération entre les nations et garantir la paix et la sécurité,

missions qu'elle ne réussit pas à remplir, notamment en raison de l'absence de "bras armé", ce qu'aura l'ONU vingt-cinq ans plus tard.

1944 (juillet) : Signature des accords de Bretton Wood (Etats-Unis) entre 44 pays. Ils instaurent un système monétaire international favorisant le dollar, et des institutions internationales comme le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale.

L'objectif du FMI est d'assurer la stabilité des changes et de développer sur le plan monétaire la coopération internationale.

1945 (26 juin) : Signature à San Francisco de la Charte des Nations Unies. Constitution de l'Organisation des Nations-Unies (ONU), organisation internationale succédant à la Société des Nations (SDN), regroupant les États qui ont acceptés de remplir les obligations prévues par la Charte (sauvegarder la paix et la sécurité internationale et instituer entre les nations une coopération économique, sociale et culturelle). La Chine, les Etats-Unis, la France, la Grande Bretagne, la Russie ont un siège permanent et un droit de veto au Conseil de sécurité. L'ONU siège à New York.

1947 : L'ouvrage *Paris et le désert français* de Jean-François Gravier, forge l'idéologie de l'aménagement régional. Constatant l'écrasante hégémonie parisienne, il propose le développement équilibré des villes.

De fait, de 1945 à 1982, évolution lente dans le sens de la décentralisation. Les constitutions de 1946 et 1958 reconnaissent l'existence de collectivités territoriales et leur droit à s'administrer librement (article 72 de la Constitution de 1958) : "[...] Ces collectivités s'administrant librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi [...]". Par ailleurs, on doit reconnaître que les échelons territoriaux ont toujours eu une marge d'autonomie, accordée par l'autorité préfectorale sur la base de compromis avec les élus locaux (P. Grémion, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil, 1976).

1949 (4 avril) : Signature à Washington du traité d'alliance de l'OTAN, Organisation du traité de l'Atlantique Nord, entre les principaux pays occidentaux, pour opposer une force militaire intégrée face au Pacte de Varsovie constitué en 1955.

Années 1950-70 : Lyon perd de nombreux attributs métropolitains : ses fonctions bancaires et financières (Lyon ne joue plus aucun rôle dans le financement des entreprises régionales, et ne dispose que d'agences bancaires aux compétences réduites); ses fonctions décisionnelles (Lyon se vide de ses sièges sociaux); et sa fonction d'exposition. La métropole garde néanmoins ses capacités industrielles et techniques.

1951 (18 avril) : Création de la CECA, Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, à l'initiative de Jean Monnet et de Robert Schuman.

1951 : Jumelage de Lyon avec Birmingham. Développement de partenariats.

1957 : Création à Lyon de la Société d'Equipement du Rhône et de Lyon (SERL), Société d'Economie Mixte (SEM) contrôlé par l'Etat et associant les collectivités locales (participation à 49% de la SCET*, 20% du Conseil Général du Rhône,

10% commune de Lyon, 11% commune de Villeurbanne). La SERL est une structure où se négocient les positions des élus locaux et de l'Etat.

* La Société Centrale pour l'Équipement du Territoire (SCET) est une structure financière au service des collectivités locales, tenue à travers sa participation majoritaire par la Caisse des Dépôts et Consignations (principal bailleur de fond des collectivités locales). La SCET est encore aujourd'hui un des principaux aménageurs dans la région lyonnaise, en particulier en matière de logement. Elle assure la maîtrise d'ouvrages de plusieurs Zones à Urbaniser en Priorité (ZEP) : Vénissieux, la Duchère, Vaulx-en-Velin.

1957 : Élection à la mairie de Louis Pradel, maire jusqu'en 1976.

1957 (25 mars) : Création par le traité de Rome de la Communauté Economique Européenne (CEE), en vue de l'établissement progressif d'une union douanière et économique et d'un marché commun.

1960 : Création de l'OCDE, pour promouvoir l'idéologie libérale occidentale face à l'idéologie communiste, favoriser le dialogue entre les États et susciter une croissance accrue par l'harmonisation des règles commerciales.

1961 : Création de l'Atelier d'urbanisme de la Ville de Lyon (Aturvil), à l'initiative du Ministère de la construction et de C. Delfante, architecte-urbaniste. Mise en oeuvre de nouvelles procédures de rationalisation des politiques urbaines et d'aménagement (planification, études).

1962 : Réalisation du Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale de la Région Lyonnaise par la Direction Départementale de la Construction et l'Artuvil.

1964 : Désignation par la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) de 8 (puis de 7) métropoles d'équilibre, pour faire contrepoids à la centralisation parisienne. L'objectif est de donner à ces villes les ressources budgétaires, économiques et des moyens institutionnels.

Création par la DATAR des OREAM (Organismes Régionaux d'Etude d'Aires Métropolitaines), autour de 7 métropoles françaises (dont Lyon) pour faire contrepoids à Paris et aménager le territoire d'une manière plus décentralisée. Les OREAM publient des documents prospectifs sur l'aménagement du territoire.

1965 : Création de Umland Verband Frankfurt, premier exemple de coopération intercommunale intégrée et première forme de parlement métropolitain. Échec en raison d'une architecture parlementaire autobloquante (deux chambres qui représentent respectivement la Région métropolitaine et les communes). Il est aboli par la loi du 1er décembre 2000 et remplacé le 1er avril 2001 par une communauté de planification.

1966 (31 décembre) : Loi relative aux Communautés urbaines. Elle apporte un cadre juridique à la réalité des grandes agglomérations. Les communautés urbaines ont le statut d'établissements publics administratifs. Les objectifs initiaux sont la gestion solidaire et rationnelle des services publics, un développement urbain au niveau de l'agglomération et la réalisation de grands équipements, trop coûteux pour une seule commune. Dans les années qui

suivent, quatre communautés urbaines sont créées par l'Etat (Lyon, Lille, Bordeaux et Strasbourg), puis dix autres suite à des initiatives locales (Alençon, Arras, Brest, Cherbourg, Dunkerque, Le Creusot-Montceau-les-Mines, Le Mans, Nancy, Marseille, Nantes).

Ces métropoles vont progressivement développer des stratégies propres, et se positionner dans l'espace non seulement national mais européen et international.

1966-78 : Réforme de la fusion des communes en République Fédérale d'Allemagne. On passe de 24 304 à 8505 communes.

1967 : Rattachement de 8 communes de l'Ain et de 25 de l'Isère au département du Rhône.

1967 : Création de l'ASEAN, Association of Southeast Asian Nations, organisation régionale à finalités économiques regroupant l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et Brunei (1984).

1969 (1er janvier) : La Communauté urbaine de Lyon, appelée couramment COURLY, se met en place. La structure d'agglomération a une compétence en matière de voiries, de transports urbains, d'assainissement, de ramassage et de traitement des ordures ménagères, de distribution d'eau, et, dans ces domaines, crée des équipements et met en place des politiques d'agglomération. Elle doit notamment permettre une rationalisation des politiques publiques en misant sur les économies d'échelles, la hiérarchisation des priorités d'équipement entre communes. La Communauté urbaine exerce la plupart de ces compétences directement, par l'intermédiaire de structures communautaires, mais délègue aussi l'exécution de certains services à des organismes extérieurs.

La Communauté urbaine possède avec le Conseil de Communauté, un organe délibérant (155 membres), composé de conseillers municipaux des 55 communes qui forment la Communauté urbaine.

Fin des années 60 : Aux Etats-Unis, la notion de "communauté sociale métropolitaine" apparaît. Débat entre partisans du modèle métropolitain et défenseurs du modèle public étatique.

1970 : Publication par l'OREAM (Organisme Régional d'Etude d'Aire Métropolitaine) de Lyon, créé en 1966, d'un Schéma d'aménagement de la métropole Lyon/Saint-Etienne/Grenoble. Les experts identifient trois aires urbaines, espaces fonctionnels, sur ces trois villes. Le périmètre des aires urbaines dépasse très largement celui des institutions intercommunales. Ce découpage suggère que le développement de l'agglomération lyonnaise ne peut se faire dans le seul cadre de la Communauté urbaine.

La Région Urbaine de Lyon correspond à l'aire urbaine, ou zone d'influence directe de l'agglomération. Elle recouvre un bassin d'habitat et d'emploi qui s'étend sur 4 départements (Rhône, sud de l'Ain, nord de l'Isère, ouest de la Loire). C'est aussi la zone de fréquentation des grands équipements et de l'attraction commerciale de l'agglomération lyonnaise.

Le principe de la création de la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau est également posé.

Réaction de refus des élus lyonnais vis-à-vis de ce schéma : ce découpage en aires urbaines remet en cause les découpages institutionnels préexistant. En revanche, il est soutenu par la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) de Lyon qui travaille déjà sur un territoire élargi à la région urbaine.

1971 (15 août) : Le Président Nixon modifie le système imaginé à Bretton Woods en supprimant la convertibilité du dollar par rapport à l'or. Remplacement par un système de taux de changes flottants, qui traduit la victoire du marché.

1971 : L'application de la loi sur le regroupement de communes est un échec. On compte seulement 897 fusions, regroupant 2217 communes, et par la suite une cinquantaine de "séparations".

1972 : Transformation de la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) de Lyon, avec l'arrivée de Jean Chemain qui deviendra son directeur en 1982. Alors que la fonction de la CCI était la représentation du monde de l'entreprise auprès des pouvoirs publics, la formation et la gestion des équipements publics, elle intègre la fonction de développement économique. Charte élaborée en 1972 par la CCI pour articuler les opérations d'urbanisme et le développement économique, et faciliter le maintien de l'industrie à Lyon.

C'est au sein de la CCI que les réflexions les plus actives sur l'internationalisation des villes et les fonctions métropolitaines sont menées, et qu'on trouve une capacité d'expertise.

Infléchissement progressif dans les années 1980 de la logique économique de diversification vers la recherche de spécialisation et de différenciation, avec identification de secteurs clé à développer.

1973 : Création de la "Commission Trilatérale", organisation discrète coiffant la totalité des nations industrialisées du monde occidental (Amérique du Nord, Japon, Europe Occidentale), avec pour objectif la coopération politique et économique entre ces trois zones.

Les membres de la commission évoquent la nécessité d'inventer de nouvelles formes de gestion de la chose publique à l'intérieur des États et entre États : l'Etat est trop grand pour gérer certains problèmes et trop petit pour d'autres.

1974 : Concertation entre les principaux responsables politiques et socio-économiques, à l'initiative du Préfet de région et d'élus, dans un cadre informel appelé Conférence de la Région Urbaine de Lyon.

1974 : Création de l'Agence pour le Développement de la Région de Lyon (ADERLY), à partir d'un bureau d'accueil des entreprises déjà existant à la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI). La politique d'internationalisation de Lyon est confiée à cette association Loi 1901, structure de mission légère qui intègre dans son conseil d'administration à la fois des institutions publiques (Communauté urbaine, Conseil Général du Rhône) et des institutions privées et semi-publiques (Chambre de Commerce et d'Industrie, Groupement Interprofessionnel Lyonnais, structure locale de la Confédération Nationale du Patronat Français). L'ADERLY décide de faire de la Région Urbaine de Lyon,

définie par le schéma métropolitain de 1970, son territoire de référence pour le développement économique.

1975 : Premiers aménagements de la Part-Dieu, double enjeu du renforcement de Lyon dans sa fonction de métropole d'équilibre (avec création d'un centre directionnel) et de création d'une nouvelle centralité urbaine.

1977 : Deuxième crise pétrolière et accélération des mutations économiques : les actifs peu qualifiés et leurs familles sont les premiers touchés par les effets de la crise. Spirale de paupérisation et de marginalisation vis-à-vis du marché de l'emploi, naissance de l'exclusion en tant que phénomène socio-économique touchant les fractions les moins qualifiées des ouvriers et employés, avec un phénomène cumulatif pour les familles d'origine étrangère.

1977-1989 : Suite aux élections municipales, Charles Hernu (Parti Socialiste) accède à la tête de la mairie de Villeurbanne. Francisque Collomb est élu à la mairie de Lyon et de la Communauté urbaine (deux mandats).

Transformation du système de gouvernance locale : le nouvel exécutif communal et communautaire pratique très largement la délégation des affaires aux maires adjoints (Ville de Lyon) et aux vice-présidents de la Communauté urbaine.

1978 : L'Espagne reconnaît par sa Constitution de 1978 les régions et nationalités, sous le nom de "Communautés autonomes". Parmi les 17 communautés de ce type, la Catalogne bénéficie depuis 1979 d'un gouvernement et d'un Parlement.

1979 : L'Artuvil devient l'Agence d'urbanisme de la Communauté urbaine, suite à un détachement progressif de cette structure de la mairie de Lyon. Fin de la tutelle administrative de l'Etat : l'urbanisme, déjà avant les lois de décentralisation de 1982, n'est plus fonctionnellement une politique de l'Etat mais une politique des collectivités locales. L'Agence d'urbanisme tente d'affirmer sa compétence en matière de maîtrise d'ouvrages.

1979 (à partir de) : Margaret Thatcher met en place des réformes pour limiter le pouvoir des autorités locales, pour renforcer le centralisme et privatiser certains services publics.

Avec le thatchérisme, la pensée néo-libérale produit sa version du dépérissement de l'Etat (idéologie du transfert du public vers le privé des compétences et des responsabilités du secteur public).

Dans un contexte de décentralisation en Europe depuis la fin des années 1970, le Royaume Uni possède un système de gouvernance locale unique en Europe, puisque l'Etat joue un rôle très actif dans la définition des lignes stratégiques des villes. La planification stratégique dans les villes britanniques est très pragmatique : les compétences des villes sont en effet centrées sur les services quotidiens de proximité et sur des projets mobilisant l'investissement privé.

Années 1980 : Le terme "**corporate governance**" est utilisé dans les milieux d'affaires américains, après avoir été utilisé par les économistes institutionnalistes anglo-saxons dans les années 1970. Ces travaux définissaient la gouvernance comme les dispositifs menés dans les firmes pour mettre en

œuvres des procédures de coordination efficaces (protocoles internes, contrats et partenariats avec des structures extérieures. Ils font référence à une théorie exposée dans un article de 1937 de l'économiste Ronald Coase, "The Nature of the Firm", qui expliquait que les firmes ont émergé car elles s'avèrent plus efficaces que le marché pour organiser certains échanges.

Par ailleurs, à la fin des années 1980, le terme "**urban governance**" est utilisé d'une part dans les sciences politiques anglaises, dans le cadre de recherches sur les restructurations des modes de gouvernement des autorités locales anglaises. La traduction de ce terme a donné en français "gouvernement urbain".

D'autre part, le terme de gouvernance est mis à la mode dans le champ des relations internationales. Les termes de "**good governance**" sont utilisés par les institutions financières (Banque mondiale, Fond Monétaire International) pour définir l'administration publique des pays soumis à des programmes d'ajustement structurel.

Années 1980-90 : A défaut de fonctions stratégiques (décisionnelles, financières), Lyon devient, dans un contexte où le dynamisme économique est assuré par le secteur tertiaire, une place de services de haut niveau, avec l'implantation de services de grands groupes et le regroupement de directions régionales. Ses fonctions logistiques lui assurent également un rayonnement européen. Lyon entre dans un cercle vertueux d'acquisition de compétences. Ses fonctions directionnelles s'imposent sur le quart Sud-Est et sur le Centre-Est de la France

1982-83 : Lois de décentralisation. Elles suscitent un changement dans la conception des rôles respectifs de l'Etat et des collectivités territoriales en reconnaissant à ces dernières davantage de liberté dans la gestion des affaires relevant de leur ressort. Le préfet ne possède plus la fonction de tutelle, mais bénéficie de la possibilité de se substituer aux collectivités territoriales défailtantes. Les fonctions exécutives ne sont plus exercées au niveau communal, mais au niveau départemental par le président du Conseil Général et au niveau des régions par le président du Conseil Régional.

Les collectivités locales reçoivent des dotations de fonctionnement plus globales, des compétences leurs sont transférées (formation professionnelle, logement, planification, développement économique, aménagement du territoire, enseignement, urbanisme, voiries, transports, action sociale, santé, environnement, affaires culturelles).

La compétence "urbanisme" est confiée aux communes et établissements publics de coopération intercommunale. A Lyon, la Communauté urbaine a notamment des compétences en matière de réalisation des documents de planification comme le Plan d'Occupation des Sols (POS) ou le Schéma Directeur (SD).

Néanmoins, ces lois ne remettent pas en cause, sur le fond, la tradition centralisatrice française. Le choix d'impulser la politique de décentralisation notamment par l'intermédiaire privilégié des régions (et non par celui des villes), inexpérimentées donc peu à même de s'opposer au pouvoir central, est un moyen pour l'Etat de garantir que les options centrales seront suivies. On assiste dans une large mesure à une déconcentration des moyens, pour

permettre aux régions de mener, en suivant des critères parisiens, une "politique en région".

En Europe, l'échelon régional, encouragé par les politiques structurelles de l'Union Européenne, a été le plus grand bénéficiaire de la décentralisation (sauf en Grèce, Irlande, Portugal, où a primé la déconcentration).

Les lois de décentralisation imposent le principe de la contractualisation, la recherche de partenariats élargis, l'évaluation et la prise en compte des besoins exprimés par les usagers. Ces politiques tablent sur l'implication contractuelle des acteurs et sur la production de figures mixtes regroupant les services de l'État, les collectivités locales et des groupes issus de la société civile.

1983 (janvier) : Rapport Dubedout, propositions pour une politique DSQ (Développement Social des Quartiers). Objectifs : démocratisation de la gestion de la ville, lier développement social et économique, favoriser une politique de mixité.

1984-88 (9ème plan) : Les premiers DSQ sont inscrits dans les contrats de Plan Etat-Région (148 conventions DSQ, correspondant à 148 sites concernant environ 170 quartiers, soit 1.366.000 habitants).

Objectif : réhabilitation de logements sociaux, investissements en espaces publics et équipements de proximité, éviter la ghettoïsation et le risque d'explosion sociale, enclencher une dynamique de développement local.

Le développement local ne respecte pas un découpage administratif territorial préétabli (arrondissement ou canton, commune, communauté de commune, département, région). Il s'appuie sur des territoires considérés comme pertinents car collant aux réalités, sociales, économiques, sociales, ou culturelles vécues par les acteurs locaux.

1985 : Dans le cadre de la révision du Schéma Directeur (SD) [Définition] de Lyon, amorcée en 1984, création du Syndicat d'Etudes et de Programmation de l'Agglomération Lyonnaise (SEPAL), composé de 19 élus (13 représentants de la Communauté urbaine et 6 de communes extérieures). Le SEPAL a pour seule compétence juridique la réalisation du SD.

Si la politique de révision du SD se veut partenariale, les chefs d'entreprises, universités, syndicats de salariés ne sont pas intégrés au dispositif.

Le mode de médiation dominant, jusqu'au "mandat Barre" (1995-2001), est caractérisé par la recherche de l'ajustement entre un petit nombre d'institutions représentatives d'intérêts territoriaux (collectivités locales) ou privés (CCI, syndicats professionnels de branche ou intersectoriels). Ce mode est assez proche d'un mode de régulation corporatiste mettant en relation les collectivités locales et des intérêts sectoriels reconnus comme interlocuteurs légitimes.

Le SD est approuvé par le SEPAL en 1990. Son objectif principal est le développement d'un nœud de communication de niveau européen. Mais le contenu du SD montre la faiblesse de l'expertise, avec en particulier une description faible de la base économique de l'agglomération. Ce n'est que dans les années 1990 que des études permettront de mieux caractériser la situation lyonnaise (Bernard Jouve, 2001).

1985 : Une loi abolit au Royaume Unis les Conseils de comté dans les aires métropolitaines. Ils sont remplacés par des formes de coopération intercommunale. La ville est le seul échelon où s'exerce un pouvoir local, non dans une logique de contre-poids au pouvoir central, mais comme gestionnaire d'un réseau de services jugé sur son efficacité et dont l'élection garantit la responsabilité.

1985 : Signature de l'Acte Unique Européen (ratifié en 1986-87). Il prévoit un grand marché interne à l'Europe qui prendra effet le 1er janvier 1993.

1986 : Fondation du réseau des Eurocités, pour permettre des échanges entre les villes, lancer des projets de coopération, faire entendre la voix des villes auprès des instances nationales et internationales. Lyon est membre fondateur avec Birmingham, Francfort, Milan, Rotterdam et Barcelone. L'association regroupe en 2002 plus de 90 métropoles de 26 pays européens.

1987 : Transfert de l'Ecole Normale Supérieure de Saint-Cloud à Lyon.

1988 : La politique de la ville succède à la politique des quartiers, approche plus globale des phénomènes. On pense le quartier par rapport aux équilibres de l'agglomération.

La politique de la ville amorce un processus de territorialisation des politiques nationales. Les ministères entament une territorialisation de leurs principales politiques; Les activités publiques sont aujourd'hui placées sous le signe du partenariat, du contrat, des financements croisés.

1988 : Élection au suffrage universel direct du conseil de la Métro, autorité métropolitaine de Toronto (Canada). Toronto, fait figure avec Stuttgart (à partir de 1994) de modèle dans le cadre des expériences de gouvernements métropolitains.

1989 : Élection de Michel Noir à la mairie de Lyon. Il est également Président de la Communauté urbaine (désormais appelée Grand Lyon). Inflexion dans l'organisation du pouvoir métropolitain : le fonctionnement de la Communauté urbaine est réorganisée, il se centralise sur le président et un cercle restreint de vice présidents (le "G9"). Rôle amoindri des commissions, qui jusque-là permettaient les ajustements et les compromis entre les intérêts communaux. Elles ne travaillent désormais que sur la base de décisions émanant du "G9".

Les grands axes de la politiques communautaires sont : une politique de communication (le Plan Lumière illumine les principaux bâtiments du centre-ville la nuit, Plan Bleu...) qui "vend" Lyon en tant que ville agréable à vivre; l'identification de pôles stratégiques de développement (Vaise) qui donne ensuite lieu à la réalisation de grands équipements; la volonté de Michel Noir d'imposer un leadership politique sur le territoire de la Région Urbaine de Lyon (RUL), est mise en échec par la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) qui historiquement a assuré sa compétence sur ce territoire.

1989 : Le Mur de Berlin tombe. Avec l'écroulement des pays communistes, triomphe de l'idéologie libérale.

1989 (23 novembre) : Signature d'un "protocole de concertation et de coopération" entre Lyon et Saint Etienne, suivi de la mise en place de

commissions thématiques. La région stéphanoise est intégrée, par le biais du Conseil Général de la Loire, à la Région Urbaine de Lyon (RUL), créée cette année 1989 sous forme d'association Loi 1901. La RUL est un organe de concertation entre le Grand Lyon, les départements du Rhône, de la Loire, de l'Ain et de l'Isère, et l'Etat. Elle manifeste néanmoins des difficultés à prendre ses marques par rapport à la ville-centre de Lyon, qui pour sa part hésite à s'engager trop avant dans un processus qu'elle craint de ne pouvoir maîtriser. Réticences de la part des communes autour de Lyon, qui y voient un "Cheval de Troie" lyonnais.

1990 : Constitution d'une structure de coordination à Rotterdam, la plus avancée des sept régions métropolitaines des Pays-Bas.

1990 (8 juin) : Adoption de la loi n°142 en Italie, consacrée aux aires métropolitaines (celles déjà mises en place sont : Turin, Milan, Venise, Gênes, Bologne, Florence, Rome, Bari, Naples). Son application est un échec.

Années 1990 : Porto Alegre, métropole économique du Brésil méridional, apparaît comme un modèle de gouvernance métropolitaine. Participation populaire, issue d'une tradition communautaire, encouragée par les partis politique de gauche. La représentation de la société civile, le plus souvent exercée à travers des responsables d'associations locales, a mis fin au clientélisme traditionnel. Ces procédures excluent néanmoins du jeu politique les classes les plus favorisées et ne permettent pas aux catégories les plus exclues de participer. La ville a ensuite été choisie pour incarner l'anti-Davos, ou la résistance à la mondialisation libérale.

1991 : La métropole lilloise amorce une révision de son Schéma Directeur, datant de 1973. Le territoire de référence du Schéma Directeur dépasse celui de la Communauté urbaine, et englobe 1.2 millions d'habitants.

1991 : Crise de légitimité de l'Union Européenne lors de la campagne de référendum de 1991 sur le traité de Maastricht. Elle suscite une prise de conscience dans les milieux européens, dans le sens de la nécessité de construire une Europe plus proche des citoyens; s'ensuit un regain d'intérêt pour le processus du développement local.

1991 (mai) : Loi instaurant la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU), pour apporter plus de ressources aux communes urbaines peu favorisées en terme de ressources et supportant des charges élevées (mécanismes redistributeurs). Réforme de ces dotations en 1993 et 1996.

1992 (6 février) : Loi d'orientation relative à l'Administration territoriale de la République.

Les Communautés urbaines voient le champ de leur compétence étendu au développement économique. Relance la déconcentration administrative : les services extérieurs de l'Etat sont transformés en services déconcentrés. L'objectif est de déconcentrer l'administration territoriale de l'Etat et d'en simplifier l'organisation sous l'autorité du préfet. Les lois ultérieures dans le sens de la déconcentration administrative tendent à renforcer l'influence de l'Etat.

1992 (7 février) : Le Traité de Maastricht consacre la naissance de l'Union Européenne et jette la base d'une union politique. Le traité entre en vigueur le 1er novembre 1993.

Jusqu'à la fin des années 1990, le conflit yougoslave mettra en échec la construction européenne (ce sont les Américains et non les Européens qui prendront l'initiative à travers l'OTAN).

1992 (mai) : Circulaire relative aux Plans Locaux de Sécurité (PLS) (Ministère de l'intérieur), puis, en 1993, aux Plans Départementaux de Sécurité (contractualisation Etat-communes). Ces plans sont obligatoires pour les 27 départements les plus urbanisés.

1992 (15 décembre) : Circulaire "Bianco" du Ministère de l'Équipement, s'applique à la conduite des grands projets d'infrastructure et de transport. Elle veut organiser un débat démocratique impliquant élus, forces sociales, économiques, associations.

1992 : Création de *Bilbao metropoli 30*, afin d'élaborer un plan de revitalisation à l'échelle de l'aire métropolitaine. C'est une structure modeste d'interface (10 personnes), dont le rôle est de faciliter les projets et qui amorce une démarche basée sur la participation et l'évaluation.

1992 : Création de la Direction des Affaires Économiques et Internationales (DAEI) de la Communauté urbaine, à l'initiative de Michel Noir. Son rôle est renforcé durant le mandat de Raymond Barre (1995-2001), dans un contexte général où les Communautés urbaines développent leurs compétences d'aménageur et à un moindre degré de développeur économique dans les années 1990.

Le Grand Lyon, à travers sa direction des Affaires Économiques et Internationales, a développé ses missions dans le sens de l'organisation générale du territoire; du développement des infrastructures, de l'aménagement des sites d'activité et, à un moindre degré, du développement économique.

1992 : Adoption de la première Charte (1992-1995) d'écologie urbaine du Grand Lyon qui initie une planification et vise à assurer la cohérence des actions entreprises au service de l'environnement.

Adoption également d'un schéma d'aménagement "sectoriel", le Plan Bleu, traitant de l'aménagement des berges du Rhône et de la Saône. L'objectif de cet outil prospectif et incitatif est de doter le Grand Lyon, et les communes d'un schéma global d'aménagement de ses "espaces bleus" et de planifier les actions et les financements. Réalisation d'aménagements sur berges destinés à faciliter la navigation, destinés aussi aux loisirs; protection des sites. Le Plan Bleu a été remis à jour en avril 1998.

1992 : Signature de l'accord de libre échange, NAFTA, North American Free Trade Agreement (en français ALENA, Accord de Libre Échange Nord Américain), entre les États-Unis, le Canada et le Mexique, créant une zone de libre échange entre ces pays. Il entre en vigueur en 1994.

1993 : Création de l'Association du Plan Stratégique de Barcelone qui fait suite au lancement d'une démarche stratégique depuis 1988. Elle élabore le processus de planification, promeut et diffuse les méthodes de planification.

1993 : Création du comité Öresund pour développer une coopération transfrontalière dans le domaine économique, social, environnemental. La région Öresund englobe les régions de Scanie (Suède) et Zealand (Danemark), et représente un bassin de population de 3.2 millions d'habitants. Il comprend Malmö, troisième ville de Suède et Copenhague.

1994 : Apparition en France de la notion de **territoire pertinent**. Elle "traduit la recherche des territoires les plus adaptés sur le plan spatial, économique, fiscal, et démocratique pour la gestion du développement local" (www.solagral.org). On distingue les territoires administratifs (ou institutionnels), qui correspondent à un découpage arbitraire, politico-administratif du territoire, des territoires pertinents, adaptés à la mise en œuvre des politiques locales. Ces derniers sont en général les "territoires vécus", liés aux identités sociales et à l'univers des pratiques des populations.

1994 (7 février) : Loi sur le renforcement de la coopération dans la région de Stuttgart. Création du Verband Region Stuttgart, réel parlement métropolitain, qui s'ajuste à la structure commune/département/Land/Kreis. La région métropolitaine regroupe 179 communes et 5 Kreise [un Kreis est l'équivalent d'un "petit" département français, à la différence près que les grandes villes allemandes disposent de la compétence des Kreise], avec au total près de trois millions d'habitants. Cette structure dispose d'élus au suffrage universel direct ayant en charge des services importants (planification, transports publics, développement économique...).

1994 : Accord signé entre 48 communes et la province de Bologne (Accordo per la Città Metropolitana). L'expérience bolognaise sert de modèle pour les agglomérations de Rome, Turin, Gênes et Venise.

1994-98 (11ème plan) : Les contrats de ville forment la nouvelle procédure fédératrice des approches du développement social urbain. Sous l'impulsion de l'Etat, signature de 214 contrats de ville et 26 PACT (programmes d'aménagement concerté des territoires) urbains.

Le contrat de ville est un contrat passé entre l'Etat et les collectivités territoriales qui engage chacun des partenaires à mettre en œuvre des actions concertées pour améliorer la vie quotidienne des habitants dans les quartiers connaissant des difficultés (chômage, violence, logement...) et prévenir les risques d'exclusion sociale et urbaine. Un contrat de ville dure 7 ans, toute la durée d'un plan. Il associe d'autres partenaires (organismes HLM, sociétés de transport...) et prévoit la consultation des habitants.

1994 : Élaboration de la Charte de la Région Urbaine de Lyon (RUL). Elle n'est pas appliquée, par absence de mobilisation des acteurs institutionnels. La RUL manque de disparaître à la suite des élections municipales de 1995. Réorientation de ses missions par la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI), avec un thème fédérateur, celui de la logistique. Pour développer ce

secteur, création de l'Alliance Logistique Région Urbaine de Lyon en janvier 1999, association loi 1901 comptant 75 membres issus des entreprises et des institutions publiques. Réussite de ce projet et mobilisation actuelle de la RUL vers de nouveaux domaines (culture, transports..).

1994-99 : Contrat de ville de l'agglomération (communes, Grand Lyon, Conseil Général et Conseil Régional). Il porte sur 25 ZUS (Zones urbaines sensibles), dont 1 zone franche et 11 Zones de Redynamisation Urbaine. Ces zones comptent plus de 200.000 habitants, soit près de 18% de la population totale de l'agglomération.

24 Conseils Communaux de la Prévention de la Délinquance sont mis en place et 11 Contrats Locaux de Sécurité seront signés sur l'agglomération.

1995 (janvier) : Suite à la libéralisation progressive du commerce mondial par le GATT, mise en place de l'Organisation Mondiale du Commerce (siège à Genève), chargée de veiller à la bonne application des accords commerciaux. Sa fonction de surveillance et d'arbitrage des flux commerciaux s'accompagne d'une capacité à imposer des sanctions commerciales.

1995 : Entrée en vigueur du MERCOSUR (MERCado COMùn del SUR), marché commun et zone de libre échange entre les pays de l'Amérique du Sud (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay).

1995 : Campagne présidentielle. Notion de "**fracture sociale**" (Jacques Chirac). L'idée qu'émerge une société duale, "à deux vitesses", ceux qui ont un emploi protégé ou stable et les exclus, est confirmée par des études sociologique (François Dubet, Alain Touraine).

1995 : Raymond Barre est élu Maire de Lyon et Président de la Communauté urbaine (1995-2001). Ouverture de l'exécutif communautaire au Parti Socialiste. Inflexion de la politique communautaire : de la relation conflictuelle de la Communauté urbaine avec les autres acteurs locaux et régionaux sous le mandat de Michel Noir, on passe à une phase de recherche de consensus et de pluralisme.

Le "G9" disparaît au profit du bureau restreint de la Communauté urbaine (11 membres, composés de groupes composant la majorité), cœur névralgique de la Communauté, avec centralisation sur un petit nombre d'élus.

Les commissions techniques et l'association communautaire gardent une fonction très restreinte, dans la continuité du "mandat Noir".

Mots d'ordre d'ouverture, de transparence, de consultation de la population, des groupes sociaux et des associations. Volonté de dépasser les antagonismes inter-institutionnels et de modifier les cadres opératoires des politiques publiques.

Le contexte des années 1990 est celui de la prise de conscience de l'incapacité des systèmes hiérarchiques centralistes à gérer des logiques de plus en plus contradictoires; de la demande de participation accrue des salariés dans l'entreprise et, hors de l'entreprise, du client vis à vis du producteur de biens et services, et des citoyens. Ces deux tendances suscitent l'apparition de nouvelles formes de régulation, de management, d'organisation du pouvoir, donc de gouvernance.

1995 : Multiplication des audits et diagnostics sur la sécurité, dans les communes de l'Est lyonnais.

1995 : Le gouvernement central britannique invite 3 villes, Londres, Birmingham, Manchester, à rédiger un programme de développement à moyen terme. A Birmingham, deuxième ville du pays avec un million d'habitants, un document met en place un système de gouvernance et la ville réussit à mettre sur pied une démarche participative permanente. Chaque département de la ville se saisit d'une question et travaille en partenariat avec tous les acteurs concernés. Développement des "partnerships" et de modes de gouvernance associant le public au privé dans d'autres villes (par exemple à Leeds).

1995 (depuis) : Développement des instances participatives de quartier, à l'initiative des populations comme des élus.

1996 (avril) : Fondation, lors de la Conférence des Régions Métropolitaines à Glasgow, du Réseau METREX (Réseau des Régions et des Aires Métropolitaines d'Europe) par des représentants des régions et aires métropolitaines d'Europe. METREX est un réseau de praticiens (élus, fonctionnaires et conseillers). Ses objectifs sont de favoriser l'échange de savoir sur des problématiques stratégiques d'intérêt commun et de mettre en valeur la dimension de la métropole dans la planification de l'espace communautaire.

1996 (septembre) : Premier grand Défilé de la Danse, sur le thème du Brésil, dans le cadre de la Biennale de la danse (créée en 1984), à l'initiative de Guy Darnet. 200 000 personnes dans les rues. Événement culturel majeur qui peut être considéré comme un nouveau "rite d'agglomération", réunissant les différentes population dans un même moment festif.

1997 : Signature de la deuxième Charte d'écologie urbaine du Grand Lyon. Elle planifie 103 actions réparties sur 10 thèmes (territoires urbains, territoires périurbains, eau, déchets, air, bruit, énergie, risques, observation et information). L'avancée des actions est suivie et évaluée par l'Observatoire de l'Environnement, créé par la première charte.

1997 : 36 millions de chômeurs dans les pays de l'OCDE (7.1% de la main d'œuvre)

1997 : Une étude de la Cofremca commandée par la Communauté urbaine de Lyon montre que les habitants de la métropole rhone-alpine ne soutiennent plus les cadres classiques de l'autorité, désirent participer de manière plus active à la vie locale, et valorisent l'engagement personnel en dehors des institutions établies. Plusieurs catégories de population sont identifiées comme davantage porteuse de changement, les femmes, les professions intermédiaires et les cadres, les 15-24 ans. Cette étude légitime le recours aux forces vives de la société civile dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques de développement novatrices.

1997 (octobre) : Le Comité du syndicat des transports de l'agglomération lyonnaise (Sytral) adopte un Plan de Déplacement Urbain (PDU), sensé réduire d'ici à 2010 les déplacements automobiles de 3 à 8%.

1997 (octobre) : Mise en œuvre des Contrats Locaux de Sécurité (CLS), qui succèdent aux Plan Locaux de Sécurité (PLS).

Politique de prévention par l'éducation à la citoyenneté, et redéploiement de la police et de la gendarmerie pour un service de proximité.

Le Ministère de l'intérieur, reconnaît, avec les CLS, le rôle central des collectivités locales (mais celles-ci estiment souvent n'avoir pas assez de moyens).

1997 (décembre) : Raymond Barre, président de la Communauté urbaine, crée la Mission prospective et stratégie d'agglomération Millénaire 3, structure transversale par rapport aux services sectoriels de la Communauté. Elle a pour mission d'impulser la réflexion à long terme sur le développement de l'agglomération.

L'idée, c'est que l'agglomération se dote d'un projet d'agglomération par le biais d'un exercice de stratégie territoriale de type nouveau, éloigné de la planification classique, avec la mise en place de nouveaux cadres de discussions et de négociations ne mettant plus systématiquement en présence les institutions bien établies mais faisant intervenir de nouveaux interlocuteurs, collectifs ou individuels. L'objectif est double : tirer partie des capacités d'innovation des forces vives de la cité, et assurer une adhésion aux politiques mises en œuvre. La mission a notamment en charge l'organisation d'un débat public visant à associer la société lyonnaise à la mise en place à la définition du projet d'agglomération, notamment par le biais des Journées Prospectives (séances ouvertes à toutes les composantes de la société civile), des groupes de travail (depuis 2001 dans le cadre du Conseil de Développement) réunissant acteurs institutionnels, responsables associatifs et membres de la société civile. Elle développe également une activité éditoriale intense (avec en particulier les Cahiers Millénaire3, diffusés gratuitement, et l'ouverture d'un site Internet). Sa mission est également d'animer un réseau et de diffuser l'information.

Cette méthode est utilisée également dans l'élaboration du Schéma de Développement Économique (SDE).

1997 (novembre) : Le Grand Lyon décide d'élaborer un Schéma de Développement Économique (SDE) pour les dix années à venir. Alors que Raymond Barre fait du développement économique l'axe principal de son plan de mandat à partir de 1997, le SDE est conçu comme un outil de pilotage global de l'agglomération. En 2000, trois ans après le lancement du SDE, parution d'un document d'orientation présentant les domaines d'actions prioritaires à développer dans les prochaines années, et reprenant les mêmes grands axes que le plan technopolitain (trois priorités : favoriser la création d'entreprises tertiaires innovantes; renforcer la sous-traitance de haut niveau; renforcer la spécialisation lyonnaise dans les sciences de la vie).

1997 (1er décembre) : Première réunion du Comité des sages de la démarche Millénaire3 au sein de la Communauté urbaine. Il réunit 10 personnalités de la société civile, couvrant les principaux domaines de la réflexion prospective.

1998 : Turin s'engage dans une démarche stratégique avec l'élaboration d'un Plan stratégique articulé au Schéma Directeur.

1998 : Contrat Local de Sécurité signé entre l'Etat et la ville de Lyon.

1998 : Plan stratégique de Leeds adopté en 1998 (Leeds Vision), démarche portée par Leeds Initiative, structure créée en 1990 par le regroupement des différents partenariats de la ville, qui cherche à favoriser la participation des acteurs de la ville et des citoyens (par le biais de délibérations, consultations, débats, questionnaires) pour proposer des projets et axes de développement.

1998 : Adoption par le Conseil Municipal de Munich du Plan de Développement Urbain. Dans son élaboration, des groupes d'intérêts et des citoyens ont tenu un rôle actif.

1998 (25 mai) : Approbation du Plan d'Actions Technopole par le Conseil de Communauté de la Communauté urbaine. Il est mis en œuvre à compter de juillet 1999. Ses principaux objectifs sont la valorisation de la recherche et de l'innovation, le soutien à la création et au développement d'entreprises, le développement de pôle de compétence, l'accompagnement des territoires.

1998 (février) : Une lettre de mission interministérielle désigne le préfet de région Rhône-Alpes pour conduire les études préalables à l'élaboration de la DTA, Directive Territoriale d'Aménagement (procédure introduite par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire). Après qu'un comité de pilotage (représentants de la Région, départements de l'Ain, Isère, Loire, Rhône, communautés urbaines de Lyon et de Saint Étienne, services régionaux de l'État) ait validé le rapport final des études préalables en avril 1999, le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT) du 18 Juin 2000 a engagé une DTA sur l'aire métropolitaine lyonnaise. Un dispositif de travail a été mis en place (comité de pilotage, réunions et groupes de travail).

Le rapport ébauchait les premiers éléments du projet de métropole lyonnaise que la DTA doit contribuer à concrétiser, avec les cinq orientations de l'État (participer au positionnement international de la métropole; mettre en place les conditions d'un développement équilibré; renforcer la cohésion sociale; assurer la protection des personnes et des biens au regard des risques naturels et technologiques; garantir la fluidité des échanges nationaux et internationaux, et l'équilibre du système global de transport). Le rapport des études préalables faisait également apparaître quatre territoires à enjeux pour l'État (l'espace interdépartemental autour de Satolas; l'espace intercités Saint-Etienne-Lyon; l'ouest lyonnais; la Dombes-Val de Saône sud).

Source : www.rhone-alpes.equipement.gouv.fr/urbanisme/DTA/dtalyon.htm
(des cartes peuvent être visualisées sur le site).

1999 : Utrecht (Pays-Bas) adopte son premier Plan de développement urbain intégré. En 1998, l'Etat néerlandais avait adopté une "condition" (règlement dont l'application conditionne des financements étatiques) qui incite les 25 villes du pays à se doter d'un projet de développement intégré afin de bénéficier de financements nationaux supplémentaires.

1999 : Italie, vote de la loi 265 pour essayer de mettre en place des gouvernements métropolitains, après l'échec de 1992.

1999 : Mise en place d'une commission présidée par Pierre Mauroy. Elle doit préciser la poursuite du mouvement de décentralisation, dans un contexte où les élus sont unanimes pour dénoncer l'immobilisme institutionnel et l'autoritarisme politique du gouvernement, notamment à propos de l'attitude des préfets de régions dans la négociation des contrats de plan.

Deux attitudes se distinguent : soit préserver les découpages hérités, communes et départements (qui démontrent qu'ils ne sont pas obsolètes, singulièrement les communes, même en milieu urbain); soit faire coïncider les territoires politiques avec les territoires vécus, ce qu'autorise la loi Voynet, avec la possibilité de conclure des contrats de pays et des contrats d'agglomération.

2000 (juin) : Inauguration du Syndicat mixte du Rhône, des îles et des lônes (Smiril).

1999 (25 juin) : Adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, ou "loi Voynet". Elle vise à organiser le territoire à partir de deux échelons : le "pays" en milieu rural et l'agglomération en milieu urbain. Les projets d'agglomérations doivent prévoir les orientations de l'agglomération sur les plans économiques, sociaux, environnementaux.

La loi confirme la volonté de renforcer des pôles de développement à vocation européenne, alternatifs à la région parisienne. Elle prévoit aussi la création de Conseils de Développement dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants.

1999 (12 juillet) : Adoption de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi Chevènement). La loi permet aux communautés urbaines d'acquérir de nouvelles compétences (culture, sport...) et donc de mettre en oeuvre des politiques globales de développement. Elle introduit un changement dans la fiscalité des Communautés urbaines, qui perçoivent désormais l'ensemble de la Taxe Professionnelle Unique (TPU).

2000 : Local Government Act au Royaume Unis, loi qui incite les villes à lancer des démarches stratégiques et à travailler en partenariat.

2000 : Plan 2000 Barcelone. L'Espagne connaît le développement de structures concernant le Grand Barcelone, le Grand Madrid, le Grand Valence, par le biais de l'association de communes.

2000 (18-19 septembre) : Les Assises de la Métropole, colloque des Eurocités organisé par la Mission Prospective et Stratégie d'agglomération de la Communauté urbaine, réunit 700 personnes à la Cité internationale, pour la présentation publique du travail de concertation établi, sous la forme d'un projet d'agglomération intitulé "Une agglomération compétitive et rassemblée, 21 priorités pour le 21ème siècle".

Le principe de la mise en place du Conseil de Développement est adopté.

Il faut noter le rôle de Jacques Moulinier, élu au rôle essentiel dans l'apparition de la politique de métropolisation pour laquelle il milite depuis les années 1970, avec le soutien d'acteurs de la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI), de

l'Agence d'urbanisme et de la Région Urbaine de Lyon. Il rend possible l'intégration des procédures engagées.

2000 (octobre) : Signature du Contrat de ville de l'agglomération lyonnaise 2000-2006, dans le cadre du contrat de plan Etat-région. L'emploi et le renforcement des solidarités font figure de priorités, mais ce sont les infrastructures et l'enseignement supérieur qui recueillent la majeure partie des crédits, soit près de la moitié. Ainsi, les infrastructures reçoivent près de 6 milliards de francs, afin de fluidifier le trafic routier, développer le transport ferroviaire et affirmer la région lyonnaise dans sa vocation de région de transit au niveau national et européen.

En France, le contrat de ville constitue l'outil unique de la politique de la ville, contrairement à la période précédente où plusieurs procédures contractuelles cohabitaient. Il concerne aussi bien des agglomérations que des villes petites et moyennes, soit au total plus de 1 300 quartiers et six millions d'habitants.

2000 (13 décembre) : Promulgation de la loi « Solidarité et Renouvellement Urbains » (loi SRU). Elle traite à la fois d'urbanisme, de logement et de transport et vise à donner davantage de cohérence au développement des villes. Cette loi a des répercussions sur les propriétaires, les locataires et professionnels de la construction. Avec la loi SRU, les schémas de cohérence territoriale remplacent les schémas directeurs et les plans locaux d'urbanisme succèdent aux plans d'occupation des sols.

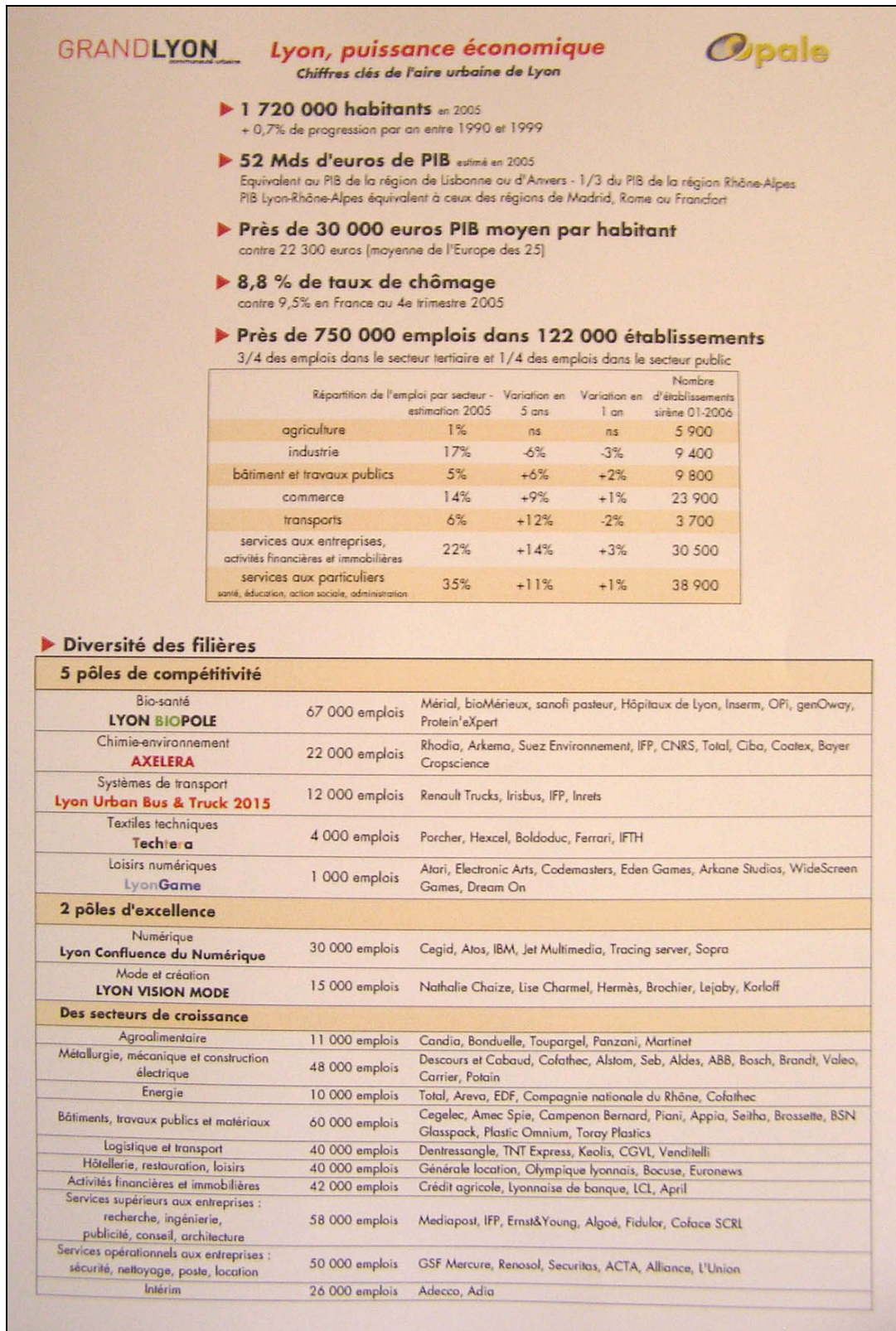
2000 (31 décembre) : Loi Gayssot-Besson, relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (SRU). Elle renforce la politique de la ville, dans les domaines de l'urbanisme, de l'habitat et des transports. Elle vise à articuler les programmes locaux de l'habitat avec les plans de déplacement urbains et les nouveaux schémas de cohérence territoriale

2001 (1er janvier) : Le District de l'agglomération nantaise qui réunit 21 communes depuis 1992 se transforme en Communauté urbaine. Nantes s'est également dotée d'un conseil de développement qui peut s'appuyer sur l'expérience acquise depuis 1995 par la Conférence Consultative d'Agglomération. La stratégie de développement de l'agglomération nantaise, est pensée à l'échelle de la métropole nantaise et de Saint-Nazaire.

2001 (février) : Mise en place du Conseil de Développement, organisme consultatif permanent, placé auprès

« Lyon, puissance économique »

Source :
OPALE (2005)



Une démarche collective de soutien au développement économique :

"Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise"

& Un accompagnement personnalisé des grandes entreprises

82 sièges d'entreprises et d'administrations de plus de 1 000 salariés

715 sièges d'entreprises et d'administrations de plus de 100 salariés

375 établissements de plus de 50 salariés à capitaux étrangers

Une densité régionale de centres de décision supérieurs à Barcelone ou Manchester

Plus de 122 000 établissements

65 700 de 0 salarié (ou effectif inconnu)

45 800 de 1 à 9 salariés

8 600 de 10 à 49 salariés

1 100 de 50 à 99 salariés

620 de 100 à 249 salariés

280 de 250 salariés et plus

LYON, Ville de l'Entrepreneuriat et Métropole Innovante

12 100 créations d'établissements dont 2 090 reprises

+ 24 % en 2 ans (+ 19 % pour les 9 autres plus grandes villes de France)

770 créations dans les secteurs de haute technologie

122 000 étudiants (dont 80 000 universitaires)

10 000 chercheurs

dans plus de 500 laboratoires publics et privés

* Centres internationaux de recherche : Centre d'études et de recherches en virologie et immunologie (Cervi) - Centre international de recherche sur le cancer (CIRC) - Institut international des éléments traces - OMS, pôle mondial de surveillance et d'alerte épidémiologique - Laboratoire P4 - Ter Centre français de recherche sur les sciences analytiques - Ter Pôle de recherche français sur la catalyse

* 2e concentration hospitalo-universitaire d'Europe : Hospices civils de Lyon - Centre anticancéreux Léon Bérard - Cancéropôle Lyon Auvergne Rhône-Alpes...

* Agences et centres de recherche nationaux : Adema - Oseo - CNRS - Cemagref - Ceru - Inrets - Inra - Inserm - IET...

* Centres de recherche des établissements d'enseignement supérieur : Université Claude Bernard Lyon 1 - Université Lumière Lyon 2 - INSA - Université Jean Moulin Lyon 3 - Université catholique de Lyon - ENS Lettres - École centrale de Lyon - ENS - École nationale vétérinaire - ENTPE - EM Lyon - Itech - CPE - Ensisb - École d'architecture - Ecom - Isara

* Centres techniques : CT de la teinture et du nettoyage - CT du cuir - CETE - CETU - IFTH...

* Entreprises (R&D) : Aguetton - Alstom - Areva - Rhodia - Arkema - Sanofi Pasteur - Bayer Cropscience - bioMérieux - Merial - Brochier - Carbone Industrie - Cegid - Ciba - Edap-Technomed - IBM - IFF - Lab - Tredi - Renault Trucks - Irisbus - Total - Suez

LYON, ville ouverte sur le monde

L'aéroport international Lyon - Saint Exupéry

6 560 000 passagers

136 000 tonnes de fret

112 villes reliées en direct par avion - 14 villes reliées en direct par TGV

Exportations : 11 897 M€

+ 23% en 3 ans

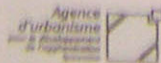
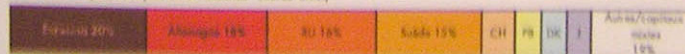
70%	avec l'Europe	71%
12%	avec l'Amérique	4%
8%	avec l'Asie	10%
7%	avec l'Afrique	11%

12 391 M€ : Importations

+ 17% en 3 ans

72 700 emplois dans des entreprises à capitaux étrangers

(entreprises de plus de 50 salariés - source CRC)



février 2006

Contact : slouet@grandlyon.org
04 78 63 41 36

www.lyon-business.org
www.opda.lyon.com

Organigrammes de la communauté urbaine de Lyon

Source :
Communauté urbaine de Lyon

**PRÉSIDENTS ET MANDATURES COMMUNAUTAIRES
1969/1997**

MANDATURE	DATE	PRÉSIDENT EN EXERCICE	OBSERVATIONS
1ère mandature	01.01.1969/14.05.1971	Louis Pradel	néant
2ème mandature	*14.05.1971/27.11.1976	Louis Pradel	9 nov 1976 interim
	*27.11.1976/17.12.1976	Etienne Gagnaire, vice président, maire de Villeurbanne	
	*17.12.1976/27.06.77	Françoise Collomb	président élu
3ème mandature	27.06.77/31.03.1983	Françoise Collomb	réorganisation générale des services en 1984
4ème mandature	31.03.1983/05.06.1989	Françoise Collomb	
5ème mandature	05.06.1989/11.09.1995	Michel Nobl	réorganisation générale des services en 1999
6ème mandature	11.09.1995/	Raymond Barre	

1970

SERVICES TECHNIQUES

16, rue Président Edouard-Herriot, LYON (1^{er}) - T. 28.50.31
Directeur Général : M. PAUWELS
Vice « V » : M. BOISSELOT, Ingénieur en chef

AMÉNAGEMENT URBAIN

PRINCIPALES ATTRIBUTIONS
Urbanisme — Zones opérationnelles — Réserves foncières —
Alignements (étude et piquetage) — Instruction technique des
projets de construction (permis de construire, lotissements, etc.)
— Travaux topographiques — Levés, établissement et conser-
vation des plans.
Directeur : COUTURIER, Ingénieur en chef

ARCHITECTURE

19, rue Clément-Marot, 69007 LYON, Tél. 72.63.22
Direction : M. BARBOYON, Ingénieur en chef

ASSAINISSEMENT « A »

PALAIS DE LA FOIRE, Quai Achille-Lignon, 69003 LYON
Direction : M. DECORPS, Ingénieur en chef

NETTOIEMENT

NETTOIEMENT et ENLEVEMENT des ORDURES MÉNAGÈRES
Directeur : M. DESPOHES, Ingénieur en chef
18, rue Clément-Marot, LYON 7^e, Tél. 72.63.22

SERVICE DES EAUX

15, quai Jules-Grévy (42.91.83)
11, rue Grégoire, LYON, T. 37.70.54

SERVICE ELECTROMÉCANIQUE

33, Chemin de Choulans 69005 - LYON — Tél. 37.71.71
M. LOUDE, Ingénieur en Chef

ABATTOIRS

1^{er}) ABATTOIR DE LA MOUCHE
236, rue Marcel-Mérieux, LYON - T
ADMINISTRATION - EXPLOITATION
Directeur : M. KAUEP (72.62.05)

2^e) ABATTOIR DE NEUVILLE-SUR-SAONE
M. CHARRETON, Préposé

SERVICE DE SECOURS ET LUTTE CONTRE L'INCENDIE

ETAT-MAJOR : 19, rue Rabelais, LYON - T
Téléphone : feu : N° 18
Administration : 60.14.53
Directeur : M. le Lieutenant-Colonel HERAUD
Inspecteur départemental du Rhône

ATELIER D'URBANISME

Directeur, chef de service : M. DELFANTE

1995

SOMMAIRE

4	ORGANIGRAMME DE L'EXÉCUTIF		
8	LE CABINET		
10	DIRECTION DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION	30	DIRECTION DE LA VOIRIE
12	ORGANIGRAMME GÉNÉRAL	32	DIRECTION DE LA PROPRETÉ
14	SECRETARIAT GÉNÉRAL	34	DIRECTION DE L'EAU
16	DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES	36	DIRECTION DE LA LOGISTIQUE ET DES BÂTIMENTS
18	DIRECTIONS ET SERVICES RATTACHÉS À LA DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES	38	DÉLÉGATION GÉNÉRALE du développement urbain
20	SERVICES RATTACHÉS À LA DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES	40	DÉLÉGATION GÉNÉRALE du développement économique et international
22	DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES	42	LISTE ALPHABÉTIQUE ET NUMÉROS DE TÉLÉPHONE
24	DIRECTION DES FINANCES ET DU CONTRÔLE DE GESTION		
26	DIRECTION DES SYSTÈMES D'INFORMATION ET DE TÉLÉCOMMUNICATIONS		

3

L'organigramme des services du Grand Lyon

DIRECTION GENERALE

Mission coordination territoriale
Mission audit et contrôle de gestion
Direction prospective et stratégie d'agglomération
Direction des grands projets
Missions territoriales
Mission de coordination des services
Mission INET
Mission ENS-INRP
Mission plate-forme agro-alimentaire

Direction générale aux ressources

- Service des assemblées
- Direction des finances
- Direction des ressources humaines
- Direction des systèmes d'information et des télécommunications
- Direction des affaires juridiques et de la commande publique
- Direction de la logistique et des bâtiments

Direction de la propreté

- Division nettoyage et collecte
- Division traitement et études
- Division administrative et financière
- Collecte sélective

Direction de l'eau

- Service stratégie et exploitation
- Service territorial
- Service finances marchés
- Service études
- Service ressources

Délégation générale au développement économique et international

- Direction de l'administration générale
- Direction du marketing et de la stratégie économique
- Direction des services aux entreprises
- Direction du foncier et l'immobilier

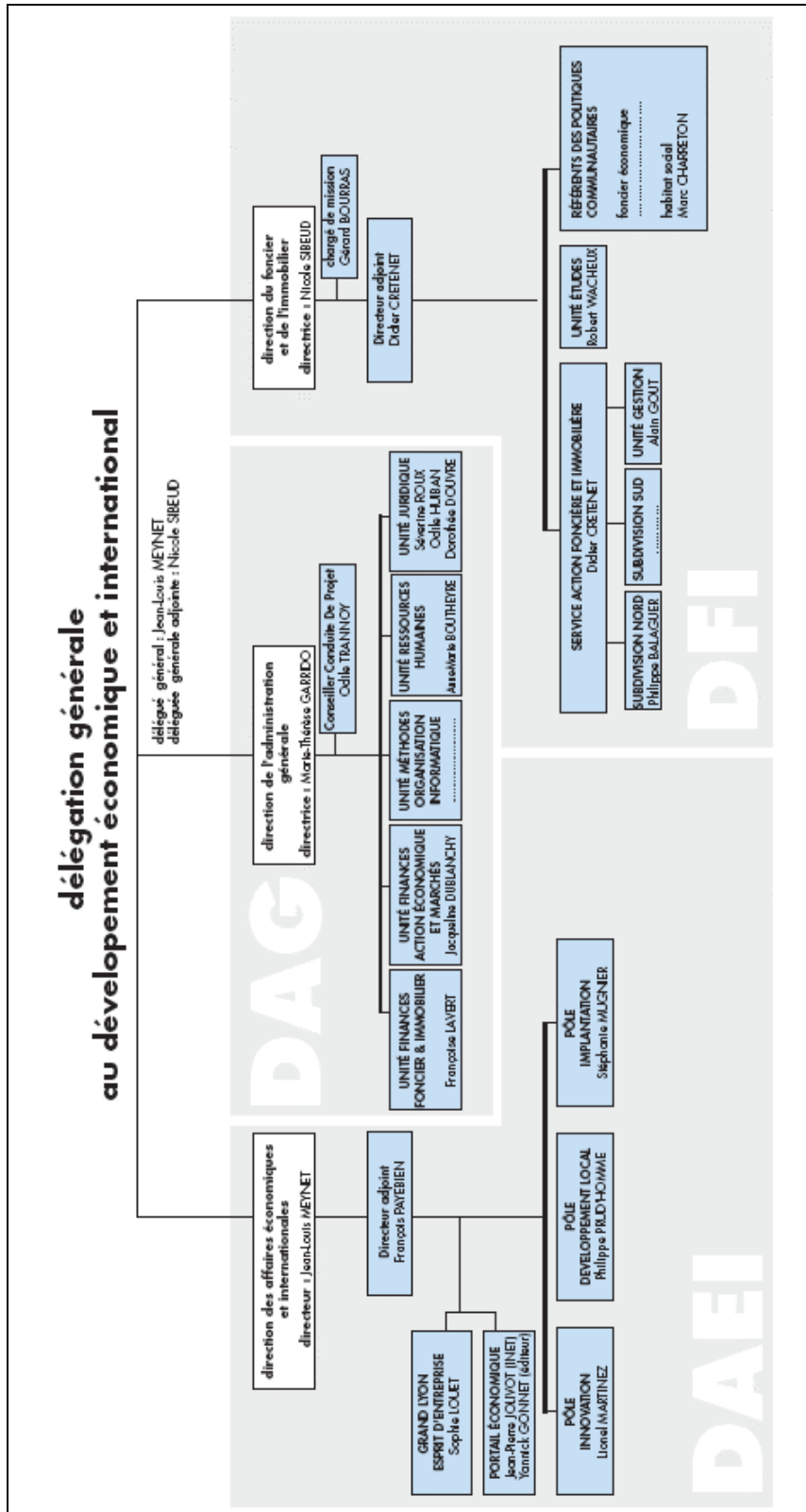
Direction de la voirie

- Division des opérations :
Service ingénierie
Service Tunnels
Service Circulation
- Division de la proximité :
6 subdivisions territoriales
1 subdivision de l'approvisionnement
- Service Ressources
- Service Qualité

Délégation générale au développement urbain

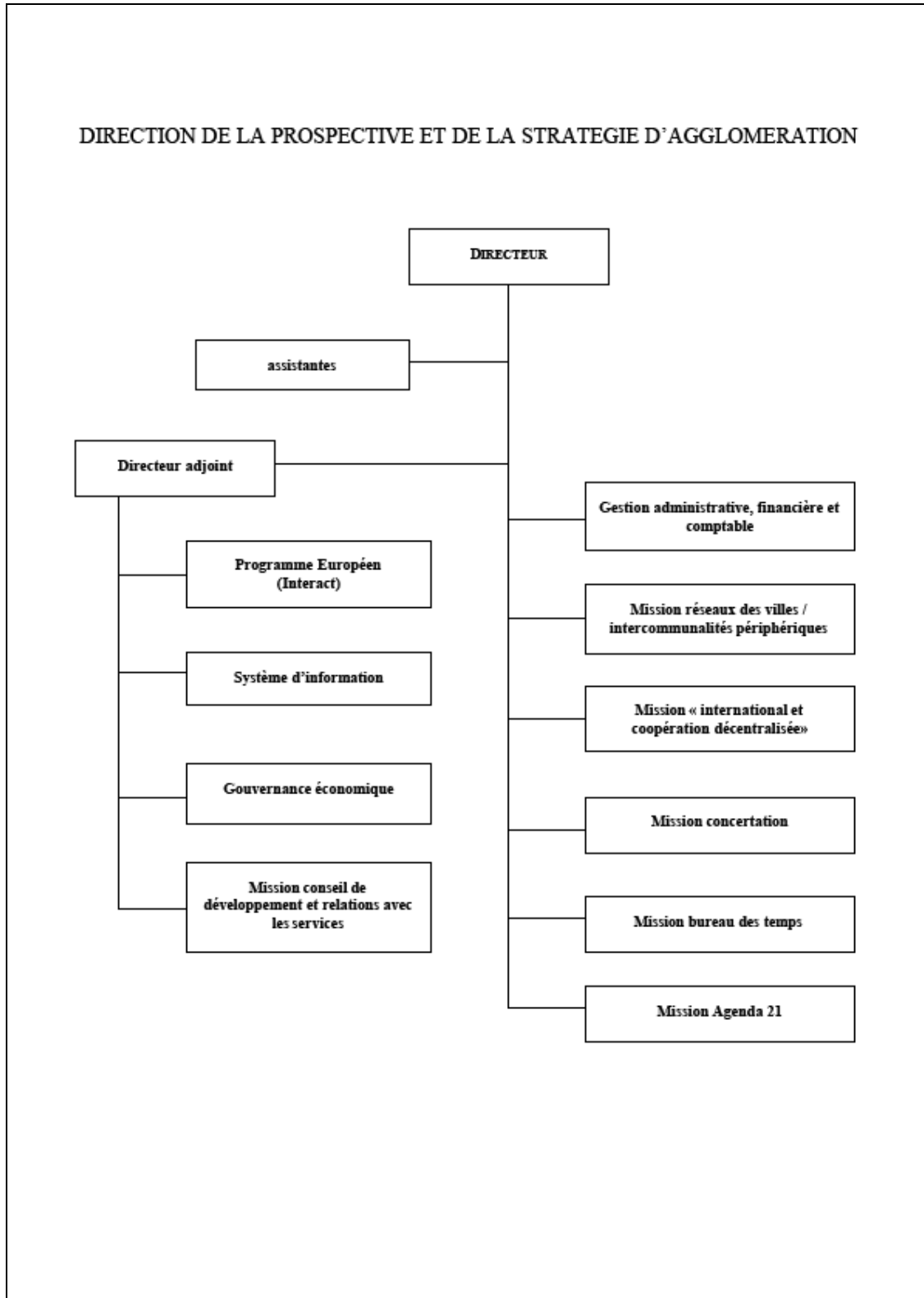
- Direction financière et administrative
- Direction des politiques d'agglomération
- Direction du développement territorial
- Direction des opérations

Source :
Communauté urbaine de Lyon (2003)



Organigramme de la DPSA

Source :
Communauté urbaine de Lyon (2002)



**DOCUMENTS CONCERNANT 'GRAND
LYON, L'ESPRIT D'ENTREPRISE'**

Source :
Communauté urbaine de Lyon (2005)

ce qui
nous rapproche
nous distingue

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

31 JANVIER 2005

GRAND LYON, L'ESPRIT D'ENTREPRISE CONFÉRENCE DE PRESSE

→ UNE STRATÉGIE ÉCONOMIQUE PARTENARIALE AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT DE LA MÉTROPOLE LYONNAISE

Pour répondre à l'ambition d'être présent sur la scène internationale et notamment parmi les toutes meilleures métropoles européennes, Lyon, au bénéfice de ses **80.000 entreprises**, vise plusieurs objectifs :

- promouvoir la ville et sa région,
- faire reconnaître son potentiel économique et ses pôles d'excellence,
- asseoir sa capacité d'influence,
- rendre son territoire innovant,
- développer son rayonnement en attirant de nouveaux acteurs et de nouvelles entreprises.

Pour porter ces ambitions, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon, la Chambre de Métiers et de l'Artisanat du Rhône, le GRANDLYON, communauté urbaine, le MEDEF Lyon-Rhône et la CGPME du Rhône se sont rassemblés au sein d'une démarche de gouvernance économique. Ils ont défini ensemble une stratégie partenariale : le GRAND LYON, L'ESPRIT D'ENTREPRISE.

Au service du développement de la métropole lyonnaise, elle comporte **6 actions stratégiques** :

[Lyon_Ville de l'Entrepreneuriat]

Favoriser l'esprit d'entreprendre par des actions de sensibilisation et d'accompagnement à la création, transmission ou reprise d'entreprises.

Rapprocher et innover

Rapprocher les entreprises et favoriser l'innovation sous toutes ses formes (technologiques, sociales et organisationnelles...) dans les PME-PMI du territoire.

Renforcer les pôles d'excellence

Accroître la compétitivité du territoire par le renforcement des sciences du vivant, des loisirs numériques et de la mode-création.

Promouvoir le territoire métropolitain

Faire connaître, donner à voir à l'international.

Aménager et gérer le territoire

Structurer l'offre d'accueil et équiper les zones d'activités économiques.

Eco-développer

Renforcer le cluster environnement.

Ce programme public/privé, qui s'appuie sur plus d'une centaine d'acteurs locaux, est totalement pragmatique. Une vingtaine d'actions aujourd'hui est déployée. Les facteurs clefs de réussite de GRAND LYON, L'ESPRIT D'ENTREPRISE résident dans le pilotage de la démarche et la responsabilisation des partenaires impliqués, car l'intégralité des projets est co-décidée et co-pilotée.

La mise en commun des compétences, le partage de l'information, l'établissement en permanence d'une vision commune sont les valeurs qui guident l'action des partenaires économiques de la métropole lyonnaise. Ces traits de caractère constituent par rapport aux autres métropoles le facteur déterminant de différenciation. Ils permettent, favorisent et facilitent les projets et les événements économiques du territoire et le dynamisme de ses entreprises.



GRAND LYON, L'ESPRIT D'ENTREPRISE

Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon • Chambre de Métiers et de l'Artisanat du Rhône
Grand Lyon, communauté urbaine • MEDEF Lyon-Rhône
Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises du Rhône

1/5

« Les objectifs pour Lyon : intégrer le club des 15 premières métropoles européennes »

Source :
DAEI (document interne), 7 avril 2004

Les objectifs pour Lyon : intégrer le club des 15 premières métropoles européennes

1. LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE : UNE PHILOSOPHIE D'INTERVENTION

Résultat d'une véritable « gouvernance économique » unique en France, la stratégie économique de l'agglomération lyonnaise a été élaborée en partenariat entre 5 partenaires : la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon, la Chambre des Métiers, le GI-MEDEF, la CGPME et le Grand Lyon.

Cette stratégie commune est formalisée dans la démarche « Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise ».

Renforcer les positions stratégiques de l'économie lyonnaise, accroître son rayonnement international, mieux accompagner les entreprises dans leur développement sont les ambitions qui animent les partenaires de la démarche.

Ce programme de développement économique, où chacun des 5 acteurs s'investit selon le principe de subsidiarité, est totalement pragmatique. A ce jour, une vingtaine d'actions sont engagées sur la voie de la concrétisation. 4 actions sont proposées en annexe.

Les facteurs clés de réussite résident dans le pilotage de la démarche et la responsabilisation de chacun des acteurs. En effet, les projets sont co-décidés et co-pilotés, principe général de la gouvernance économique, qui mélange institutions, consulaires et entreprises.

2. LA DEMARCHE GRAND LYON, L'ESPRIT D'ENTREPRISE : UNE CAPACITE A FAIRE DES CHOIX

En effet, pour répondre à l'ambition d'être présent sur la scène internationale, Lyon a visé plusieurs objectifs :

- Faire connaître la ville et sa région
- Faire reconnaître son potentiel économique
- Asseoir sa capacité d'influence
- Rendre son territoire innovant
- Développer son rayonnement en attirant de nouveaux acteurs et de nouvelles entreprises.

Pour cela, le Grand Lyon et ses partenaires économiques ont décidé de mettre l'accent sur 3 orientations stratégiques :

- Entreprendre et développer : Favoriser l'esprit d'entreprendre par des actions de sensibilisation et d'accompagnement à la création, transmission ou reprise d'entreprises
- Régénérer le tissu économique et promouvoir l'innovation : Développer l'adaptation des PME-PMI par la diffusion des innovations technologiques, sociales et organisationnelles
- Choisir et renforcer des filières d'excellence : les loisirs numériques, les biotechnologies/Cancer et la mode-crédation.

3 fonctions leviers complètent ce dispositif :

- La promotion de l'agglomération lyonnaise : en intensifiant les efforts de communication au service de l'animation économique du territoire et en vue d'attirer de nouveaux investisseurs, entreprises, touristes, congrès ou salons
- L'accueil de nouvelles activités : en programmant de nouveaux sites d'accueil et en développant des grands équipements d'agglomération comme l'aéroport Lyon Saint-Exupéry, et sa desserte rapide en site propre avec le centre ville (projet de tramway LEA et LESLYS), l'extension du Palais du Congrès par une salle de 3 000 places à la Cité Internationale...
- La promotion d'une politique de développement durable : en accompagnant les entreprises dans une prise de conscience et une démarche environnementale.

Parce que le développement économique est un pré-requis à toute autre forme de croissance, cet exercice original de gouvernance économique fédère les énergies et améliore la performance globale du territoire. Ce processus en revanche n'est jamais acquis, mais il se construit pas à pas. C'est bien là tout le défi que doivent relever les politiques d'actions publiques.

Stouet / DAEI / 7 avril 2004

Source :

Le journal trimestriel de Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise, Numéro 3, mai 2004, p.1

ce qui nous rapproche nous distingue

au sommaire

→INITIATIVES P.3
TRANSMISSION D'ENTREPRISE
Les actions de la Chambre de Métiers du Rhône

→FOCUS P.4
CLUB DES ENTREPRENEURS POUR L'AEROPORT LYON-SAINT EXUPERY
Lyon-Saint Exupéry, l'autre accès immédiat à la France !

ESPACE NUMERIQUE ENTREPRISES
Accroître la compétitivité des entreprises

ZONES D'ACTIVITES
Entretien avec Philippe Petit, Président du groupement des entreprises de Décines

ENSEMBLE
COOPERATIONS INTERENTREPRISES
Les jeudis de la CGPME

EN BREF
ENTREPRENDRE.GRANDLYON.COM
POLLUTEC 2004

→ développeurs
LE JOURNAL TRIMESTRIEL DE
GRAND LYON, L'ESPRIT D'ENTREPRISE
NUMÉRO 3 - MAI 2004

→EN VUE P.2
SALON DES ENTREPRENEURS LYON RHÔNE-ALPES - 16/17 JUIN 2004

les auriez-vous soutenus ?

Auguste Lumière (1862-1954) et Louis Lumière (1864-1948), inventeurs du cinématographe à Lyon en mars 1895.

LYON, CAPITALE DE LA CREATION D'ENTREPRISE EN JUIN PROCHAIN

édito

Pour la première fois, le Salon des Entrepreneurs se tiendra à Lyon, les 16 et 17 juin prochains au Palais des Congrès de la Cité Internationale.

Un français sur quatre rêve de créer son entreprise. Et même s'ils ont rarement un projet précis en tête, l'envie est particulièrement forte chez les jeunes de 18 à 24 ans. Autonomie, indépendance, liberté de travail et de décision sont les motivations les plus couramment avancées.

Rhône-Alpes concentre plus de 10% de la création d'entreprises en France, soit près de 28 000 créateurs ou repreneurs d'entreprises chaque année. Le soutien à la création et à la transmission d'entreprises est une priorité d'action majeure partagée par l'ensemble des acteurs économiques du territoire de l'agglomération lyonnaise.

En effet, dans le cadre de la démarche GRAND LYON, L'ESPRIT D'ENTREPRISE, et depuis maintenant quelques années, les 5 partenaires économiques du territoire se sont lancés dans une action qui vise à favoriser l'entrepreneuriat. L'implication de chacun d'eux permet ainsi de disposer d'une offre large et structurée en matière d'accompagnement à la création d'entreprises. L'organisation de la 1^{ère} édition du Salon des Entrepreneurs à Lyon sera une occasion unique de rassembler l'ensemble des acteurs et de créer une véritable dynamique dans l'agglomération qui se concrétisera notamment dans la démarche «Lyon, Ville de l'Entrepreneuriat».

Je souhaite que cet événement soit une réussite et vous encourage à nous rejoindre au mois de juin prochain.

Jean Agnès,
Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon


GRAND LYON, L'ESPRIT D'ENTREPRISE
Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon • Chambre de Métiers du Rhône
Grand Lyon, communauté urbaine • GIL Medef Lyon Rhône
Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises du Rhône

« Ce qui nous rapproche nous distingue »,

Source :

Plaquette de communication de la DAEI, automne 2004





GRAND LYON, L'ESPRIT D'ENTREPRISE,
plan stratégique de développement territorial,
réunit au sein d'une démarche de gouvernance économique
la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon,
la Chambre de Métiers du Rhône,
la Communauté urbaine de Lyon,
le GIL-MEDEF Lyon Rhône
et la CGPME du Rhône.

Cette dynamique unique en France fédère les énergies
et améliore la performance globale de l'agglomération lyonnaise.

Car les partenaires du GRAND LYON, L'ESPRIT D'ENTREPRISE
partagent une même ambition :
placer Lyon et ses 80 000 entreprises
dans le top 15 des grandes métropoles européennes.



GRAND LYON, L'ESPRIT D'ENTREPRISE

Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon • Chambre de Métiers du Rhône
Grand Lyon, communauté urbaine • GIL-MEDEF Lyon Rhône
Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises du Rhône

Source :
Christian HÉDOU, *Le Progrès*, 19 octobre 2002

le Progrès
19 octobre 2002

Le Grand Lyon relance le schéma de développement économique

Une véritable « gouvernance économique » de l'agglomération se met en place, afin de régénérer et développer le tissu des entreprises dans la région lyonnaise.

Réunion au sommet hier à la communauté urbaine de Lyon, entre Gérard Collomb, Jean-Agnès (CCI), Alain Audouard (Chambre des métiers), Bertrand Millet (Medef) et François Turcas (CGPME). L'objet de cette rencontre ? Relancer le Schéma de développement économique (SDE) du Grand Lyon, qui existe depuis 1997.

Pour y parvenir, les cinq partenaires ont mis en place un nouveau système, qu'ils appellent eux-mêmes « la gouvernance économique de l'agglomération ». En clair, ce système sert à fédérer les actions et initiatives des uns et des autres, « afin d'ancrer Lyon parmi les plus grandes métropoles internationales ». « Il existe peu d'agglomérations où il existe un tel groupe de gouvernance », constate Gérard Collomb.

C'est déjà ce que faisait le SDE, mais les nouveaux élus politiques et économiques entendent lui donner une dynamique, plus adaptée à la concurrence que se livrent les grandes villes entre elles. Des à présent, trois priorités stratégiques ont été définies pour l'agglomération : il va falloir entreprendre et développer, régé-

ner et innover, et choisir pour se spécialiser. Avec à chaque fois des projets phares et aussi des leviers pour mobiliser les acteurs.

Saint-Exupéry et Lyon-Turin prioritaires

Ainsi, le Grand Lyon et ses partenaires prévoient de s'appuyer davantage sur le marketing territorial, les foires et salons, mais aussi d'accélérer la requalification des zones d'activités, la politique d'animation territoriale, la réalisation de grands équipements et le développement de l'aéroport Saint-Exupéry ainsi que la liaison ferroviaire Lyon-Turin. Sur les deux derniers points, une campagne d'information va être lancée auprès de la population, « pour lui expliquer pourquoi ces 2 équipements sont essentiels ». Par ailleurs, un livre blanc sur le développement durable va être publié, à l'occasion de la tenue du salon Pollutec fin novembre 2002.

Autre projet très avancé : celui de créer une Maison de l'entrepreneuriat à Écully. « Cette maison sera opérationnelle au premier trimestre 2003 », précise Jean-Agnès. Sur mille mètres carrés, elle comprendra l'ac-

tuelle pépinière d'entreprise Novacité delta, plus le Centre des entrepreneurs destiné aux créateurs d'entreprise, avec l'association Vouloir, entreprendre réunissant les grandes écoles et les universités.

La Chambre des métiers et la CGPME pour leur part entendent privilégier la transmission et la reprise d'entreprises à l'aide de structures adaptées. Le Medef de son côté s'associera particulièrement à la création d'un Espace numérique, qui verra le jour à Vaise d'ici à fin 2003. Cette structure aura pour objectif de faciliter l'accès aux TIC (technologies de l'information et de la communication) pour les PME-PMI.

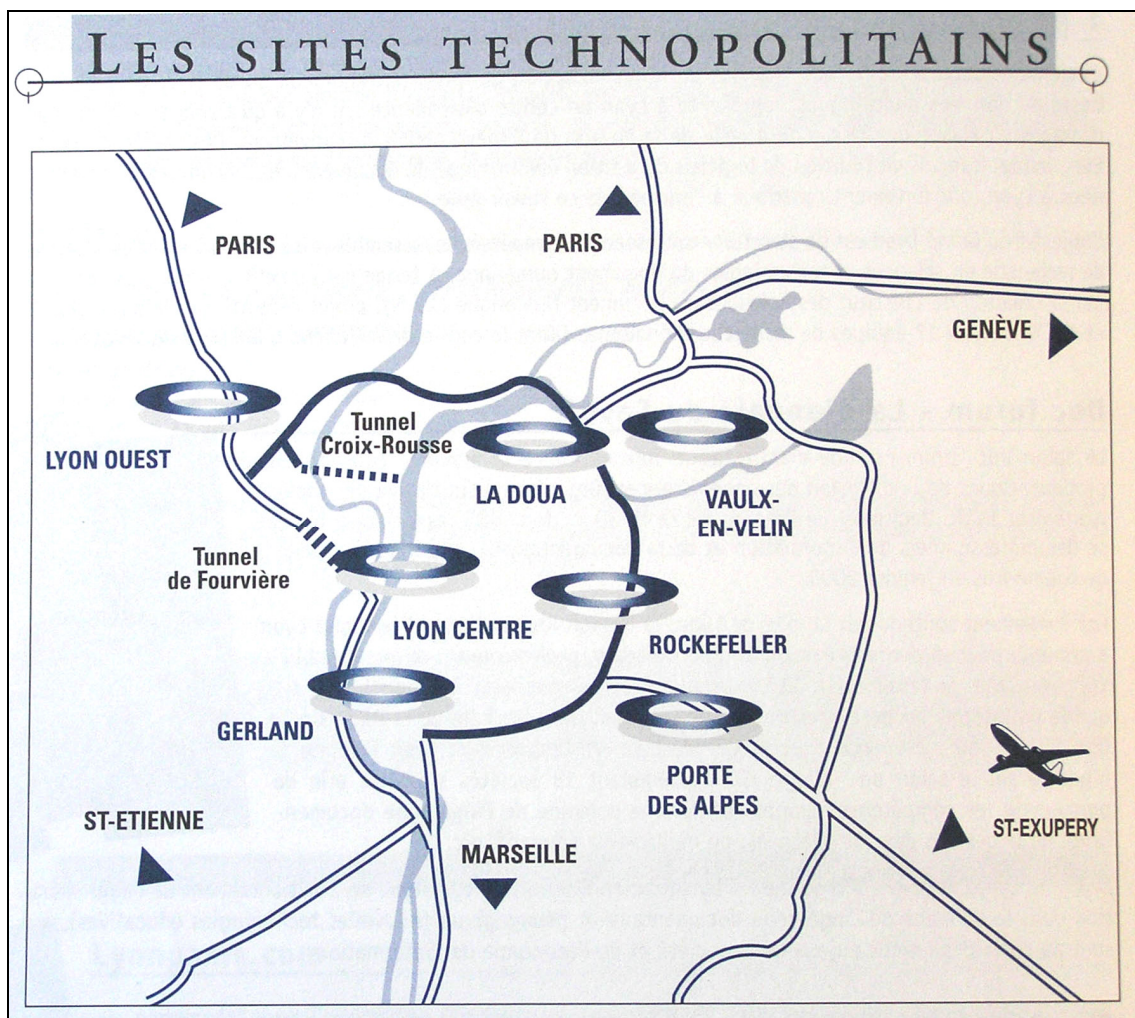
A signaler également que trois secteurs d'avenir ont été choisis pour spécialiser davantage l'agglomération : les biotechnologies, les jeux vidéo, ainsi que la mode et la création. Concernant les biotechnologies, celles-ci vont s'épanouir dans de nouveaux lieux : le Biopôle de Gerland, Novacité Oméga, les secteurs de Chateaubriand et La Buire. Cette activité bénéficiera aussi de la tenue de BioVision à Lyon en 2003.

CHRISTIAN HÉDOU

**DOCUMENT CONCERNANT 'LYON,
METROPOLE INNOVANTE'**

Les sites technopolitains

Source :
Communauté urbaine de Lyon (1999)



DOCUMENTS CONCERNANT LE 'PACK'

« Sans vous, on n'est rien. Avec vous, on peut tout »

Source :

Plaquette de présentation du 'Pack' distribuée le 27 octobre 2003



Source :

« Le futur entre nos mains », Document signé par les membres du 'Pack', 27 octobre 2003

« Le futur entre nos mains »

La région est naturellement et géographiquement à la *confluence* de l'Europe.
Elle prend sa source dans une histoire qui la place entre l'Univers Rhénan et la culture latine.

Elle développe, ainsi, une tradition originale faite d'économie humaniste et d'ouverture spirituelle.

NOTRE VISION :

Lyon est un carrefour, une ville de *liens*.

Nous souhaitons qu'elle soit un lieu d'échanges et de rencontres, ouverte sur le monde, exemplaire dans la pratique des *valeurs* humaines de respect, de générosité et de fraternité.

Nous la voulons rayonnante et capable de jouer un *rôle* de première importance pour l'avenir de la France et de l'Europe.

NOTRE AMBITION :

- Devenir ensemble des « *tisseurs d'échange* », pour que la région puisse développer son potentiel.
- Réussir la croissance équilibrée de notre territoire, par la *notoriété internationale* fondée sur une *image* forte.
- Privilégier le développement, par l'*innovation et l'excellence*, tout en recherchant la meilleure qualité de vie pour tous.

NOTRE APPROCHE :

Participons activement à l'avenir de notre région, en étant force de proposition, de créativité et d'audace, en cohérence avec notre ambition.

Décloisonnons nos modes d'échange afin que notre force commune nous rende plus compétitifs.

Intégrons les jeunes talents dans notre démarche, afin d'assurer le futur.

Nous sommes tous, et en permanence, les *ambassadeurs* de LYON - RHÔNE ALPES.

NOTRE FUTUR EST ENTRE NOS MAINS

Le Pack

*Sans vous, on n'est rien.
Avec vous, on peut tout !*

Imaginé en 2001, Le Pack réunit, à titre personnel, des hommes et des femmes qui souhaitent partager, canaliser et harmoniser leurs énergies.

Un objectif : élaborer des projets susceptibles de participer au rayonnement de notre territoire, au-delà des frontières.

Pas de structure, pas de formalisme, mais une vision partagée,

Le Pack, c'est avant tout libérer ses idées, sans contrainte, ni censure.

Contact : 06 46 67 99 06

Source :

Présentation officielle de l'association et extraits des programmes de ses séminaires et réunions (2003/2005)

EMERGENCES « méridienne »

Créer et Innover pour la Cité

Deuxième séminaire de CHAPEAU CORNU

A l'initiative de responsables de la société civile et pour sa deuxième édition, **21 talents émergents** de la région lyonnaise seront réunis pendant **3 jours**, au mois de novembre prochain, au Château de Chapeau Cornu dans l'Isère.

Partant du constat que les enjeux de développement de notre territoire sont peu ou mal connus par la tranche d'âge 20-30 ans, il s'agit, dans un premier temps, d'en transmettre les clefs principales.

Trois équipes se verront ensuite confier le soin de faire émerger sous 9 mois, **trois projets** susceptibles d'accroître, à court ou moyen terme, la notoriété de notre région.

A l'image de l'économie et de la société, le développement des territoires est de plus en plus évolutif et complexe. Faire face aux défis de la nouvelle gouvernance, de la croissance et de l'exclusion, de la globalisation et de la fragmentation est désormais une question majeure pour les villes comme pour les territoires. Entre mondialisation et régionalisme, le management évolue, avec de nouveaux acteurs, de nouveaux outils, de nouvelles pratiques.

Ces territoires seront désormais en permanente coopération et compétition. Ce sont les fondamentaux de cette « *Coopétition* » qui seront abordés lors de ce séminaire, au travers de discussions sur la métropolisation, le développement économique, social et culturel, la formation et la création d'évènements.

Le profil des jeunes auxquels il est proposé de rejoindre cette seconde version sera déterminé par une équipe issue du Pack, créé en mars 2002 et rassemblant plus de 70 décideurs d'horizons différents.

Au-delà d'un processus d'acculturation, il s'agit par un *échange d'expériences, de bonnes pratiques et d'idées*, de **créer et innover pour la cité**.

Contacts :
ou

SEMINAIRE EMERGENCES
2^{ème} Session

Créer et Innover pour la Cité

CHATEAU DE CHAPEAU CORNU – 38390 VIGNIEU
27, 28, 29 ET 30 NOVEMBRE 2003

JEUDI 27 NOVEMBRE 2003

- 15 H 00 **REUNION PACK : PERSPECTIVES 2004**
Animateurs : Patrick MICHELS (Président Fondateur de la société KNOWINGS à Chambéry, Vincent RAMUS (associé et Directeur Rhône-Alpes D'ERNST & YOUNG) et Michel PICCARDI (associé et Responsable Marketing D'ERNST & YOUNG)
- 18 H 30 **Arrivée des participants Emergences 2**
Accueil
- 19 H 00 **Conférence**
Invité : Hervé SERIEYX (Ecrivain, chef d'entreprise et ancien Délégué Interministériel à l'Insertion des Jeunes)
- 20 H 00 **Cocktail dînatoire**

VENDREDI 28 NOVEMBRE 2003

- 9 H 00 **SESSION I**
- Animateur*
Maxence BRACHET (Vice-Président Délégué D'EMERGENCES « méridienne »)
- Intervenants*
- Anthony THIODET (Directeur Général D'ADECCO-ASVEL)
Sport et développement responsable*
- Pierre-Yves TESSE (Directeur de l'Aménagement et du Développement à la CCI de Lyon)
La métropole lyonnaise à l'épreuve de la compétition européenne*
- 11 H 00 **Pause**

Eric POINCELET (Délégué Général de BIOVISION)

BIOVISION, où comment donner à Lyon une lisibilité internationale en terme de congrès

12 H 30

Déjeuner

*Présidé par Patrick MOLLE – Directeur Général d'EM LYON et
Président D'EMERGENCEES - méridienne
Un nouveau plan stratégique pour EM Lyon*

14 H 30

Intermède "créatif et ludique"

Thème : Le rayonnement de l'agglomération lyonnaise

16 H 30

Reprise des échanges

Intervenants

Olivier GINON (Président fondateur de G L EVENTS)

Lyon et ses centres de décision

Dominique NOUVELLET (Président Fondateur de SIPAREX)

Financement local du développement des entreprises

18 H 30

Fin des travaux

SOIREE (A PARTIR DE 20H00)

DINER

Invité d'Honneur

Patrick BERTRAND (Directeur Général de CEGID)

*Le rayonnement d'une ville et d'une région au travers de deux expériences aux profils
différents mais aux fondements similaires : CEGID et l'OL*

9 H 00

SESSION II

Animateur
Maxence BRACHET

Intervenants

Philippe MARCEL (Président d'Adecco France)

Comment la 1^{ère} entreprise européenne de travail temporaire peut jouer un rôle intégrateur

Philippe GENIN (Bâtonnier de l'Ordre des Avocats)

Une Arche de Justice pour la Terre

*Jan CHRISTIAENS (Représentant du Ministre Président de la Région Flamande,
chargé des relations avec le Nord-Pas-de-Calais)*

Régions et Métropoles, moteurs de développement européen

11 H 00

Pause

12 H 30

Déjeuner

*Présidé par Régis NEYRET – Lyonnais, initiateur de l'inscription de
Lyon au Patrimoine de l'Humanité*

14 H 00

Intermède "créatif et ludique"

16 H 30

Reprise des échanges

Intervenants

Jacques BELISSEN (Directeur Adjoint et des Opérations de l'aéroport Saint Exupéry)

Lyon Saint Exupéry, une ambition européenne

Olivier BRACHET (Directeur de Forum Réfugiés)

Europe et Droit d'Asile

Bernard DEVERT (Prêtre, Président Fondateur d'Habitat et Humanisme)

Lyon, vers un nouvel Humanisme

EMERGENCES

Lundi 24 octobre 2005 de 18h30 à 21h30

Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon

soirée

« Visages de projets »

Imaginer, challenger, accompagner pour développer

PROGRAMME

- ✓ Emergences aujourd'hui :
Jean Brunet-Lecomte, Président d'Emergences
- ✓ Témoignage au nom des jeunes « Emergents » :
Charlotte Rosier
- ✓ Présentation des projets
 - « Une Arche de Justice pour la Terre » :
Philippe Genin, Avocat,
 - « L'espace européen Vie et Musique » :
Philippe Fournier, Chef d'orchestre.
- Animation :
Yves Bonhomme, ancien DG de Merck Liplha,
Responsable de l'activité R&D.
Professeur associé en management de l'innovation
- ✓ Réactions sur les projets.
Présentation des conditions de réussite d'un projet :
Philippe Desmarescaux, Président Fondateur de BioVision
- ✓ Intervention sur les atouts, les faiblesses de la Région,
les pistes pour l'avenir :
Bruno Lacroix, Président du CESR Rhône Alpes
- ✓ Echange avec la salle

Source :

Régis NEYRET, *Lyon Capital*, 6 février 2003

Chronique *Lyon Capital*
fév 03
Par Régis Neyret

Un coup de jeune pour le Grand Lyon

On rêve un peu partout d'une meilleure "gouvernance" (mot à la mode) qui nécessite, pour réussir, une clarification des compétences. C'est pourquoi la décentralisation est un des objectifs fixés par Jean-Pierre Raffarin. Mais le temps passe, et les quelques idées originales lancées à propos de ce "Grand Chantier" (?) du septennat sont étouffées les unes après les autres. Elles se heurtent aux résistances conjointes des sacro-saints "drozacquis" et aux adeptes du "nimby" – non in my back yard, ce qui se traduit par : "D'accord, mais pas dans mon jardin ! Bon courage quand même Monsieur le Charentais.

L'appétit de bonne gouvernance se retrouve aussi au niveau local. Les élus de la Communauté urbaine étudient actuellement les transferts de pouvoirs (dans les deux sens) qui pourraient être réalisés entre les collectivités locales et le Grand Lyon. Déjà une première organisation est mise en place depuis quelques semaines, avec le découpage du Grand Lyon en neuf secteurs géographiquement homogènes. Les neuf "Conférences des maires" (dont celle de la zone centrale qui rassemble Lyon et Villeurbanne) traitent désormais de leurs problèmes de proximité avec l'appui de chargés de mission qui servent de relais avec les services de la rue du Lac (1)

Parallèlement aux élus qui plangent avec leurs techniciens, les échanges d'idées bouillonnent aussi autour de "Millénaire 3" et du Conseil de développement. Jean-Marie Auzias et moi y avons fait allusion ici à plusieurs reprises. Et ça commence à bouillonner chez les 9.000 Lyonnais qui se sont inscrits dans les Conseils de quartier. Ça bouillonne encore dans les milliers d'associations, de clubs, de forums, de cercles, de cafés-rencontre et de réseaux qui naissent un peu partout. Cette multiplication des "tribus", pour reprendre l'expression lancée par Michel Maffesoli, est prise en compte par Gérard Collomb. Il déclarait récemment (*Acteurs de l'Économie*, février 2003) : "L'essai de fédérer petit à petit cette juxtaposition de sous-tribus qui marquent leur territoire et souvent rivalisent."

Parmi les tribus lyonnaises, l'une des plus récentes est le "pack" lancé par Maxence Brachet. Ce Lyonnais, après avoir animé pendant une dizaine d'années le "Comité Grand Lille", a été récupéré par le Grand Lyon pour développer, à l'image de Lille, des liens nouveaux entre le monde politique et le monde économique. À Lille, une alliance sans complexe existe en effet entre des hommes d'entreprises puissants – Lille a gardé les sièges de Décathlon, Auchan, Damart, La Redoute, Les Trois Suisses... et des élus socialistes qui ne manquent pas, eux non plus, de grosses têtes (Pierre Mauroy, Martine Aubry, Michel Delabarre). Le fédérateur de ce miracle est un homme d'entreprise qu'on a récemment entendu à Lyon. Il s'appelle Bruno Bonduelle (les petits pois, Salade Minute), et son livre, "43 millions de Français qui en ont assez d'être traités de provinciaux", est toujours une bible pour les décentralisateurs.

Soyons réalistes : Maxence Brachet n'a pas trouvé, à Lyon, de Bruno Bonduelle (ou il en a trouvé peut-être un peu trop) ce qui l'a donc obligé à inventer d'autres méthodes pour engager une osmose "à la lilloise". Il a donc demandé aux décideurs qui composent son "pack d'avants" (chefs d'entreprises, juristes, artistes, universitaires) de lui trouver vingt et un jeunes de 22-33 ans déjà engagés dans la vie professionnelle, qu'il a réunis en séminaire pendant trois jours au château de Chapeau-Cornu. Après avoir été briefés par des responsables du Lyon d'aujourd'hui dans des domaines très divers, ces garçons et ces filles se sont répartis en trois groupes de sept, avec la mission de transformer des idées en projets d'agglomération innovants. Ces propositions seront présentées aux Lyonnais d'ici l'été.

À défaut de découvrir un leader charismatique, cette "coopétition", comme dit Maxence Brachet, aboutira peut-être à donner un grand coup de jeune à la seule métropole de province à dimension européenne ; ce n'est pas moi qui le dis, c'est le Lillois Bruno Bonduelle.

(1) La rue du Lac c'est l'adresse du siège de la Communauté urbaine de Lyon, mais un siège qui ne s'affiche pas et qui n'est connu, "à la lyonnaise", que par ceux qui savent. D'ailleurs il faut vraiment faire partie des initiés pour en trouver l'entrée. Cette "discretion" a été relevée par l'excellent graphiste barcelonais Peret, qui doit signer un contrat avec le Grand Lyon pour rajeunir, lui aussi, le logo de la Communauté urbaine.

« Le 'Pack', quitte ou double »

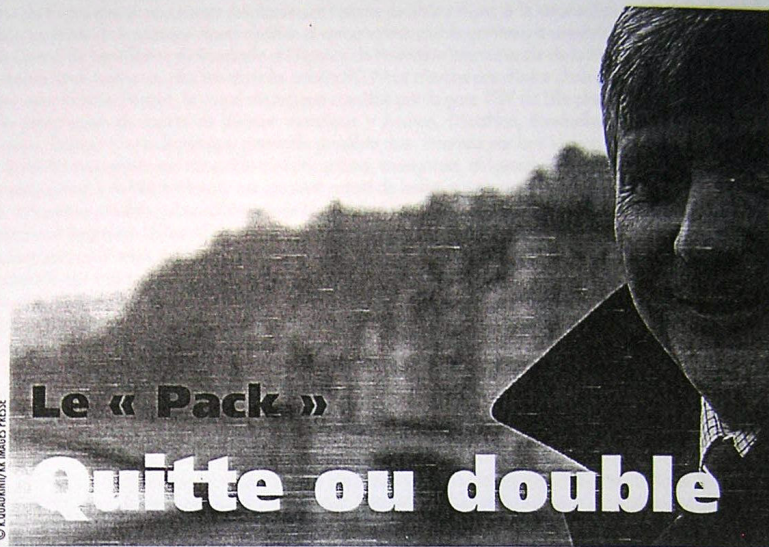
Source :

Acteurs de l'économie Rhône-Alpes, Février 2003

ACTEURS DE L'ECONOMIE RHONE-ALPES, FEVRIER 2003

« **C**réer un groupe de réflexion sur l'avenir de l'agglomération à l'instar de ce que vous avez animé à Lille ». Voilà la mission que Gérard Collomb confie à Maxence Brachet lorsqu'il le recrute en 2002. L'ancien secrétaire général du CNPF de Blois vient en effet de participer pendant quatorze années à la reconstruction d'une dynamique collective dans le nord, initiée par quelques leaders du patronat local. A la clé, des réalisations emblématiques – la Cité des échanges, le Comité Grand Lille, ou encore la candidature aux Jeux Olympiques (lire encadré page 36), et surtout un nouveau souffle qui irradie l'ensemble de la société civile. De retour à Lyon, une mission ponctuelle chez Décathlon puis une expérience avortée à E.M Lyon le rendent disponible pour relever le challenge du président du Grand Lyon.

Il constitue donc une équipe. Le « Pack » réunit une cinquantaine de personnalités lyonnaises des sphères de l'art (David Robertson), de l'entreprise (Alain Godard, Gérard Debrinay, Olivier Ginon, Bernard Roche, Philippe Marcel...), du droit (le bâtonnier Philippe Genin), des ONG (Jean-François Chemin), de l'enseignement supérieur (Patrick Molle, directeur d'E.M Lyon, Bernard Bigot, directeur de l'ENS et du cabinet de Claudie Haigneré au ministère de la recherche), ou des pouvoirs de l'Etat (le Trésorier-payeur-général Paul-Henri Wattine), conscientes d'endosser une « part de responsabilité à l'égard du développement du territoire » et déterminées à « croiser leurs expériences et leurs visions pour faire naître des projets concrets ». Parmi ceux-ci, qui devraient être présentés officiellement en juillet prochain, la Chambre de la Cour Pénale Internationale spécialisée dans la répression des « crimes contre la terre », la présentation de trois projets clés pour l'avenir de Lyon auxquels une vingtaine de jeunes se consacre pendant six mois, la Méridienne des Métropoles Millionnaires (Lille, Lyon, Marseille), la constitution d'un lobbying « atypique » pour promouvoir Saint-Exupéry deuxième porte d'entrée en France, des « Assises de la diététique » en lien avec la semaine de la gastronomie. Un an après la création de son « entreprise », l'élec-



tron libre Maxence Brachet réussit-il ? Il concède une « grande prudence ». Ecartelé entre espoirs et désillusions, entre détermination et dépit. A la dynamique « remarquable » exprimée par la plupart des membres du pack, il oppose un environnement « effroyablement » rigidifié, une pesanteur dans le climat général qui ralentit toute dynamique non institutionnelle, un « manque d'âme » dans la politique de développement du territoire. Le « Pack » peut-il devenir ce « moteur dont l'agglomération lyonnaise manque » pour changer de dimension ? Son auteur y croit « fermement ». Et certains avec lui. « J'encourage son initiative car elle est de nature à multiplier les passe-

relles entre les mondes de l'entreprise et de l'institution » assène Georges Saury, directeur général de la CCI Lyon. D'autres, à l'instar du président du Conseil de développement, Jacques Moulinier, s'affichent dubitatifs. Et les adversaires ne manquent pas. Parce qu'elle stigmatise leurs carences et souffle une réplique, parce qu'elle dérange leur pré-carrés, ou parce qu'elle concurrence la légitimité de leur action, l'initiative de Maxence Brachet appelle chez Bertrand Millet, président du GIL-Medef, et chez Pierre-Alain Muet et Jean-Michel Daclin une réaction pour le premier ironique et rétive, pour les adjoints gênée et frileuse. François

Maxence réussit rendre son poussa conten menaces sy institution déjà pe son a

innoe

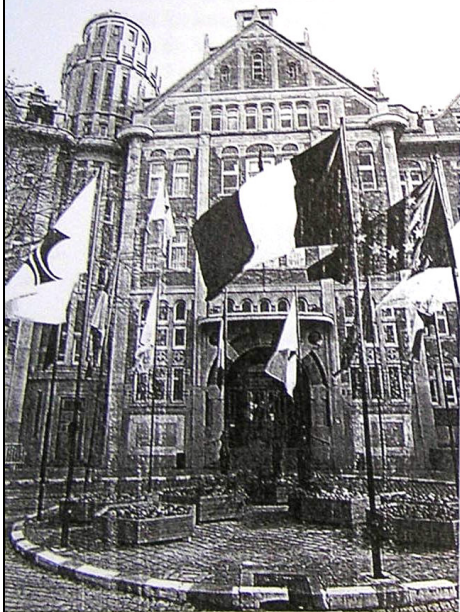
Executive Search
Conseil de Direction
Lyon - Paris

Innoé siège social :
100 bis, rue Montgolfier 69006 Lyon
Tél. (33) 04 37 47 84 70
Fax (33) 04 37 47 84 79
www.innoe.net

innoe
RECRUTER
ORIENTER
ACCOMPAGNER

L'exemple lillois

Lille s'est renouvelée au point de régénérer la « fierté d'appartenance » qui avait déserté les esprits ch'tis.



Turcas est « *incrédule* ». Scepticisme, raillerie, jalousies... le Pack n'entraîne pas d'adhésion. « *Sans doute parce qu'il est une réponse à l'incapacité des institutions de réunir et d'agir* » claque Ronan de Dieuleveult, responsable du réseau de chefs d'entreprises Le Cercle. Alors que leur passage à la phase de concrétisation réclamera obligatoirement l'implication des partenaires institutionnels et des lobbys pour les greffer à une dynamique politique, les projets du Pack sont-ils

Certes, la cartographie sociologique et historique du patronat lillois n'est pas comparable. Portée par quelques dirigeants emblématiques encore propriétaires de leur entreprise et enracinés dans leur territoire, elle diffère de la configuration atomisée de Rhône-Alpes. Pluri-sectorielle, forte d'un tissu pléthorique de PME, terrain de prédilection de la mondialisation qui tout à la fois la dope et la fragilise, celle-ci goûte chaque jour au délice d'échapper au marasme. « *Justement, elle n'apprécie pas* » réplique Bruno Bonduelle. Et c'est peut-être là, dans l'opulence de l'une et les meurtrissures de l'autre que se nourrissent simultanément l'atonie de Rhône-Alpes et la résurrection remarquée du nord de la France. Comment ce bastion socialiste et ce patronat réputé chrétien et conservateur sont-ils parvenus à anesthésier leurs dogmatismes et à s'allier? Celui qui préside le **Conseil de surveillance de Bonduelle** et l'**Agence de Promotion Internationale de la Métropole (APIM)** décorative. « *Paradoxalement, notre chance fut de tomber au plus bas dans les années 80. Nous n'avions pas d'autre choix que de nous entendre* ». La situation idéale sur la frontière avec la riche Flandre, le nœud stratégique constitué par la gare TGV de Lille placée au carrefour du triangle Bruxelles-Londres-Paris, la préservation de centres de décision mondiaux – Auchan, Décathlon, Bonduelle, Castorama, Norauto, Boulanger, La Redoute, Les 3 Suisses, Damart –, une dynamique patronale prosélyte rare, incarnée par la « **Maison des professions** » et la « **Cité des échanges** » – un lieu de fertilisation croisée qui rassemble avocats, artistes, enseignants, dirigeants d'entreprise, élus politiques, institutionnels... –, enfin la « *vision européenne* » de Pierre Mauroy ont constitué autant de leviers « *pour nous convaincre de tous nous rassembler* ». Et puis il y a la mentalité. « *Personne n'oublie qu'au XIXème siècle le nord était une région phare d'Europe, et qu'au lendemain de la seconde guerre mondiale elle avançait largement Rhône-Alpes. Etre « has been » est un sentiment insupportable. Alors l'envie de s'en sortir, le refus inexpugnable de décliner ont pris le relais* ». Maxence Brachet souligne un patriotisme territorial, une capacité de réaction instantanée, une spontanéité, et une solidarité qui « *manquent à Lyon. Imaginez au Carnaval de Dunkerque Michel Delebarre, déguisé en travesti en train de danser au milieu des docks avec le président de la CCI. Imaginez ce dirigeant milliardaire qui n'a pas besoin de dix minutes pour repérer une compétence qui lui fait défaut et la butoyer. Imaginez tous ces leaders d'opinion qui ont admis que le développement d'un territoire est l'affaire de tous, pas de certains. C'est ça, le nord* ».

Aujourd'hui Lille n'est plus la cité des corons noircie par la plume d'Emile Zola. La dynamique collective a envahi l'ensemble de l'agglomération. Du Musée des beaux-arts à l'Orchestre national, des vieux quartiers réhabilités à une dynamique industrielle restaurée, de la

candidate aux Jeux Olympiques à l'organisation d'événements internationaux – capitale de l'Europe culturelle 2004 –, elle s'est renouvelée. Au point de régénérer la « *fierté d'appartenance* » qui avait déserté les esprits ch'tis. « *Les acteurs de cette région ont démontré une responsabilité citoyenne* » admire Gérard Debrinay, Pdg d'Algoé. Au centre de cette renaissance, le **Comité Grand Lille**. Une initiative de « *rassemblement des énergies, des idées, des acteurs de la société civile* » lancée et aujourd'hui encore présidée par Bruno Bonduelle qui, dix ans après sa création, a résisté à toute concrétisation statutaire et à toute institutionnalisation. « *Sa force est là* », dans son informalité.

De Lille, Bruno Bonduelle établit une photographie à la fois élogieuse et critique de l'agglomération lyonnaise. « *Elle est la seule de province à pouvoir prétendre être positionnée sur l'échiquier européen et à être mesurée à des capitales aussi dynamiques que Milan, Barcelone, ou Munich. Toutefois, après trente glorieuses et une glaciation sous le mandat de Noir, elle apparaît menacée de retomber dans les ornières, au nom d'enjeux électoraux qui pourraient la figer. Elle n'a pas le droit de gaspiller son énorme potentiel. Mais lorsqu'on ne sait plus toujours apprécier d'être à 1 h 30 de Courchevel...* ».

alors mort-nés? « *La probabilité existe* » redoute l'un des principaux membres. La mise en lumière d'un groupe encore obscur et d'un leader – salarié du Grand Lyon – que la discrétion et l'action souterraine rendent insaisissables – « *il est un mystère* » juge François Turcas – pourrait être délicate. L'association LIEN, créée sous l'impulsion de Raymond Barre et qui rassemblait quelques fleurons de l'entrepreneuriat lyonnais – Jean-Claude Lavorel, Pierre-Henri Bassouls, Bruno Bonnell, Olivier Ginon – s'était éteinte, selon l'un de ses membres « *cannibalisée* » par les hiérarchies politiques. L'enjeu est là, dans la capacité de manœuvrer entre récupération politique et nuisance du système institutionnel. Comme l'espère Maxence Brachet et « *comme ce fut le cas à Lille* », le Pack sera-t-il si « *fort* » qu'il domptera de lui-même l'inertie et la sclérose naturelles dudit système? La

détermination de Gérard Collomb – « *il est une chance pour Lyon de surpasser ses clivages traditionnels* » – sera-t-elle assez grande pour fournir une légitimité au Pack et débayer la route de ses projets? « *Le Pack démontre qu'il existe de formidables réserves de citoyenneté* » clame Gérard Debrinay, Pdg d'Algoé. Le monde institutionnel et politique en est-il conscient? Est-il déterminé à les faire fructifier, ou préfère-t-il les saborder? Bruno Bonduelle, l'un des artisans de la résurrection de l'agglomération lilloise, est catégorique. « *Le Pack est une chance unique de mobiliser la société civile et de fournir à l'agglomération lyonnaise un contenu, des réflexions, des idées, des énergies. Si par leur comportement les forces institutionnelles et politiques entravent cette dynamique, elles pourront dire adieu à une opportunité rare. Et tirer un trait sur dix ans de dynamique. Ce serait un gâchis désastreux* ».

D.L. ■

Source :

L'Express, 8 novembre 2001

En forgeant son image de gestionnaire, ils ont grandement contribué à sa victoire
La bonne image du nouveau maire dans les milieux patronaux - et les relais qu'il peut y trouver - a joué un grand rôle dans sa conquête de l'hôtel de ville.

25 mars 2001. Gérard Collomb vient d'endosser son écharpe de premier magistrat. Dans les tribunes du conseil municipal, deux figures emblématiques de la nouvelle économie entourent la jeune épouse du maire socialiste de Lyon : Bruno Bonnell, PDG d'Infogrames, n° 2 mondial des jeux vidéo, et Thierry Ehrmann, PDG de Groupe Serveur et d'Artprice.com. Leur présence n'est pas fortuite. Ces deux patrons font partie du réseau économique sur lequel Gérard Collomb s'est appuyé pour forger son image de gestionnaire et conquérir la mairie centrale.

Car « Gégé », comme on l'appelait a bien changé. Le sénateur du Rhône se fait, aujourd'hui, le chantre de l'économie et de la croissance. Dans sa garde rapprochée, on retrouve un ancien banquier, Patrick Bertrand, l'ancien conseiller économique de Lionel Jospin, Pierre-Alain Muet, un publicitaire, Jean-Michel Daclin, ou encore Maxence Brachet, l'homme qui avait porté la candidature de Lille aux JO de 2004.

Le candidat a fondé toute sa campagne sur le bilan flatteur du IXème arrondissement, où il fut élu en 1995. En six ans, cet ancien quartier industriel sinistré par la crise des années 80 est devenu la vitrine high-tech de Lyon. C'est là précisément, dans le secteur de Vaise, sur les bords de la Saône, que Bruno Bonnell, qui avait envisagé de s'expatrier à Londres, a choisi d'amarrer le nouveau siège d'Infogrames, entraînant dans son sillage la fine fleur de la nouvelle économie, comme Jean-Michel Aulas, patron de Cegid et de l'Olympique lyonnais.

A la tête d'une pétition appelant à voter pour le candidat socialiste.

C'est là aussi que Thierry Ehrmann annonce en pleine campagne électorale, la création d'un musée privé. Entre les deux tours de scrutin, les deux patrons - que Gérard Collomb propulserait volontiers dans le sillage de Lionel Jospin pour la prochaine élection présidentielle - prennent la tête d'une pétition de chefs d'entreprise appelant à voter pour le candidat socialiste. Parmi les premiers signataires, on trouve notamment Alain Godard, ancien patron d'Aventis Crop-Science, Serge Challon, PDG d'Editing Server ou Jean Moreno, ancien président de l'Union régionale des petites et moyennes industries (Urpmi).

En attendant, on retrouve Thierry Ehrmann et Bruno Bonnell à l'origine des premières initiatives du mandat. A New-York où Gérard Collomb a effectué, en juin dernier, son premier déplacement officiel, Bruno Bonnell lui a ouvert les portes de la résidence du très courtisé maire républicain, Rudolph Giuliani, champion de la lutte contre l'insécurité, que Jean-Claude Gaudin, maire DL de Marseille, n'avait pas réussi à approcher. Thierry Ehrmann quant à lui, n'est pas étranger à la proposition faite par Louis Thannberger, président du conseil de surveillance d'Europe finance et industrie, de créer à Lyon Eurocl@ss, une Bourse électronique consacrée aux valeurs moyennes. Oui, décidément, « Gégé » a bien changé !

DOCUMENT CONCERNANT LE 'LYEN'

Source :

21 novembre 1999, Article de presse (source inconnue)

RESSOURCES HUMAINES EN RHONE-ALPES

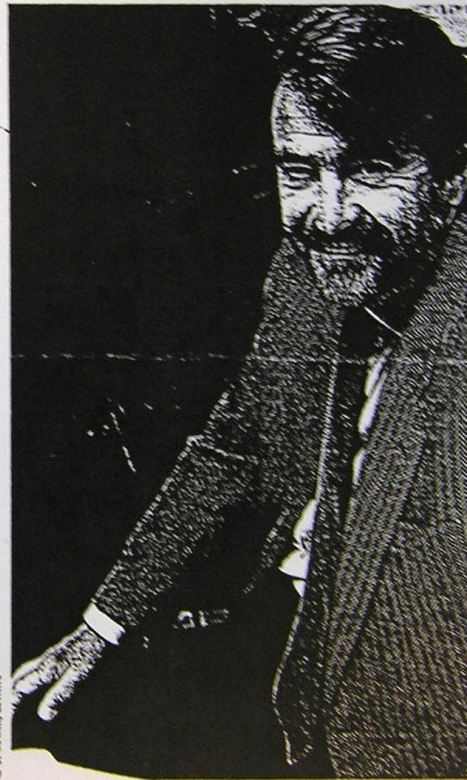
21 novembre 1999

Un LYEN à clarifier

« Créer un lieu de débats entre deux mondes, celui des politiques et celui des entrepreneurs, qui se méconnaissent ». Voilà, résumé par son géniteur Gilles Copin, directeur du Centre des Entrepreneurs d'E.M Lyon, le faire-part de naissance de LYEN. Ce club, qu'E.M Lyon et le Grand Lyon ont mis au monde le 16 novembre, rassemble les dirigeants d'entreprises en forte croissance - Infonie, LVL Médical, AP Consultants, Rigiflex, Erim, Esker, Atalante, Edip et CTD - et quelques élus locaux - Raymond Barre, Jacques Moulinier, et Michel Forien -.

Motivation de la Collectivité : soutenir le rayonnement de ses entreprises phares et espérer qu'il rejaillisse sur l'image, notamment à l'international, de la région lyonnaise. Volonté des dirigeants : partager des expériences et diffuser l'esprit d'entreprendre auprès d'élus politiques eux-mêmes relais d'information aux quatre coins du monde.

Mais tout est à bâtir dans ce club, qui devra vite démontrer qu'il n'est pas un clan d'affidés, un « lobby de plus » à la solde d'ambitions politiques ou au service des intérêts personnels de ses adhérents, et qu'il a d'autre enjeu que de rassembler de bons « potes » autour d'un loup en croûte, de quelques Côte-Rotie Moulins, et de Montecristo n° 4. Avec seulement deux à trois réunions prévues chaque année, ce corps très exclusif aura-t-il les moyens de crédibiliser son action et de justifier son utilité ? « La personnalité des membres laisse penser que nous parviendrons à nos objectifs. La première réunion sera décisive, le ton vite donné, et la charte rigoureuse. Nous serons fixés aussitôt » affirme Gilles Copin. LYEN veut montrer que classe politique et forces entrepreneuriales peuvent agir utilement, sans ostracisme, au service d'une collectivité. Pari osé, alors que par le passé trop de tentatives de ce type ont avorté, témoignant que la rencontre des intérêts de ces deux mondes, en apparence synergique mais en réalité truffée de pièges voire d'incompatibilités, au mieux s'éteint dans une consternante vacuité, au pire se noie dans de viles collusions. L'enjeu est de taille pour les adhérents eux-mêmes : prouver que le « devoir de citoyen », qu'ils clament pour qualifier leur motivation dans cette aventure, est autre chose qu'un simple fard démagogique qui maquillerait de moins louables desseins.



Gilles Copin