



**HAL**  
open science

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

Rachel Linossier

► **To cite this version:**

Rachel Linossier. La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques - Acteurs - Territoires. Géographie. Université Lumière - Lyon II, 2006. Français. NNT: . tel-00356525v1

**HAL Id: tel-00356525**

**<https://theses.hal.science/tel-00356525v1>**

Submitted on 27 Jan 2009 (v1), last revised 4 May 2009 (v2)

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

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

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

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

POLITIQUES – ACTEURS – TERRITOIRES

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

**Rachel LINOSSIER**

Sous la direction de

**Marc BONNEVILLE**

Professeur Emérite de l'Université Lumière Lyon II

**JURY :**

**Paul BOINO**, Professeur – Université Lumière Lyon II

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

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

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



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

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

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



# Sommaire

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



# Introduction

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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





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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

# Section 1 : REGULATION, ECONOMIE ET TERRITOIRE

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

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

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

## **I - La caractérisation théorique de la régulation économique**

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

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

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

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

## **1- Régulation et accumulation du capital**

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

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

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

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

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

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

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

### ***Les formes institutionnelles du mode de régulation***

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

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

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

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

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

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

### ***Crise économique et régulation***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

### ***Régulation économique et dépassement de la dichotomie espace/territoire***

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

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

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

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

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

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

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

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

### ***La dimension territoriale de la crise du mode de régulation***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Conclusion de chapitre**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **2- Les conséquences spatiales de la mutation du système économique**

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

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

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

---

<sup>1</sup> [www.unine.ch/geographie/download/geoeco/Geoeco6.pdf](http://www.unine.ch/geographie/download/geoeco/Geoeco6.pdf).



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **4- Système productif local et dynamiques d'innovation**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Conclusion de chapitre**

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **1- Géographie et histoire du système productif lyonnais**

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

## 2- La base productive lyonnaise

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

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

En 1990, Le Grand Lyon compte près de 600 000 emplois, dont la moitié est localisé dans la ville centre. Il constitue ainsi le second pôle d'emploi français après Paris. Lyon apparaît comme une ville encore assez fortement marquée par son profil industriel et généraliste, malgré l'important développement du secteur tertiaire, y compris des services aux entreprises, notamment au regard des autres villes de province du pays (Bonneville, 1997). La part de l'emploi industriel (BTP compris) représente un peu moins du quart de l'emploi total, alors que les services en couvrent près de 70 %, dont 34 % dépendent du secteur public (administrations déconcentrées et locales, offices HLM, hôpitaux, éducation nationale, Sécurité Sociale) (INSEE, 1998). En 1997, les mêmes proportions s'observent encore entre secteurs secondaire et tertiaire. Le nombre total d'emplois atteint 750 000 en 2005, répartis dans 117 500 établissements<sup>3</sup>.

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

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

---

<sup>3</sup> Source : [www.entreprendre.grandlyon.com](http://www.entreprendre.grandlyon.com).

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

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

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

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

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

---

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

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

### ***Piliers et moteurs du système productif lyonnais***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### ***L'inscription territoriale du système productif métropolitain lyonnais***

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

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

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

La diffusion spatiale à partir du centre est toutefois plus marquée pour les résidences que pour les emplois (Boino, 1999). A l'échelle du bassin d'emploi de Lyon<sup>5</sup>, les emplois sont plus concentrés dans le centre de l'agglomération que les actifs et ont tendance à se localiser en des points privilégiés de l'espace en s'éloignant du centre, c'est-à-dire en délaissant certains endroits, alors que les actifs (i.e. les résidences) se répartissent de façon plus homogène, même en périphérie (Andan, Tabourin, 1998). La même étude révèle que le nombre d'emplois croît plutôt dans les espaces de la proche périphérie lyonnaise qu'aux confins du bassin d'emploi, ce qui tend à confirmer l'inscription territoriale du SPL lyonnais au niveau de l'agglomération à proprement parler, c'est-à-dire du Grand Lyon. Le détail par grand secteur d'activités permet de saisir plus finement les différences au sein des dynamiques territoriales qui animent le SPL lyonnais.

### L'industrie

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

Par contre, les activités de production de la biochimie et de l'industrie pharmaceutique ont fait l'objet durant les années 1960-70 d'une large diffusion dans l'espace périphérique de l'agglomération : dans la vallée de la Saône au Nord (Roussel-Uclaf à Neuville-sur-Saône, usines RP Agrochimie de Villefranche-sur-Saône – ex-Péchiney-Progil – en dehors de l'agglomération), sur les coteaux de l'Ouest à Marcy l'Etoile et Chaponost (BioMérieux, Pasteur Mérieux Sérums et Vaccins, IMEDEX) ou encore à Saint Genis-Laval (INSEE, 1998). La pharmacie présente l'indice de spécificité<sup>6</sup> le plus élevé de toutes les filières industrielles lyonnaises, avec 2.34 en 1997 (Bonneville, 1997), ce qui signifie que cette filière est particulièrement ancrée dans le territoire local et constitue une véritable spécialité au sein du système productif lyonnais.

---

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

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



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

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

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

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

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

### Les services

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

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

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

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

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

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

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

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

### ***Rayonnement métropolitain et diversité du tertiaire lyonnais***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>8</sup> D'après une étude de la CCIL sur le tourisme urbain en région lyonnaise.

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

### ***Les grands équipements structurants (infrastructures et superstructures)***

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La situation de la métropole lyonnaise en matière de potentiel de recherche et de milieux innovateurs ou technopolitains est un peu particulière par rapport aux autres grandes villes de province. Celle-ci est en effet restée globalement en dehors des circuits territoriaux de la redistribution étatique en matière d'organismes de recherche publique et d'industries de pointe opérée durant les années 1960 et 1970, qui ont essentiellement favorisé certaines villes moyennes de la moitié Sud de la France comme Montpellier, Toulouse et Grenoble. La faiblesse des déconcentrations parisiennes d'activités industrielles de haute technologie à Lyon peut s'expliquer par le caractère très récent et peu développé de l'équipement universitaire local<sup>9</sup>, ainsi que par l'optique plus pragmatique et industrielle que véritablement intellectuelle et scientifique du développement des structures de formation professionnelle, comme des démarches d'innovation lyonnaises depuis le 19<sup>ème</sup> siècle (Molin, 1996).

---

<sup>9</sup> L'université lyonnaise n'a été créée qu'en 1896.

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

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

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

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

## **Conclusion de chapitre**

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

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

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

## **Conclusion de Section**

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

Sans prétendre que le développement économique et l'innovation n'existe que dans les villes<sup>10</sup>, il est donc possible de postuler à partir de ces constats que les grandes villes et les métropoles constituent le cadre privilégié d'émergence et de développement des dynamiques d'innovation au sein de systèmes productifs localisés, dans un contexte dominant de « spécialisation flexible ». Les activités économiques, industrielles, technologiques ou tertiaires, considérées comme « encastrées » dans le territoire et ancrées géographiquement, sont dotées d'une dynamique profondément connectée au contexte local, qui structure la relation de l'entreprise à son espace (Leriche, 2004), ainsi que la relation de l'entreprise aux institutions territoriales.

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

---

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

et la croissance du système productif local. Son existence et ses caractéristiques propres constituent même la condition *sine qua non* pour toute forme de développement éventuel. Sans cette base économique existante, fondée sur l'agglomération dans l'espace d'un grand nombre d'entreprises et de SPL particuliers, aucun développement économique qualitatif ou quantitatif n'est possible à l'échelle du territoire local, ni en termes de diversification des activités, ni en termes de spécialisation. En effet, « *Penser une action locale [de développement économique] suppose d'abord la possibilité de dynamiques locales de développement* » (Gilli, 2002). Le territoire et le milieu local assurent ainsi un rôle privilégié de base de départ, de fondement pour l'action, et donc de référence première pour la définition des stratégies politiques de développement économique au niveau local.

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

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

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

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

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

## Section 2 : REGULATION, POLITIQUE ET TERRITOIRE

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

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

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

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

## I - Aménagement et représentations du territoire

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

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

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

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

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

---

<sup>11</sup> Selon le Petit Robert.

<sup>12</sup> Définition du Petit Robert.

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

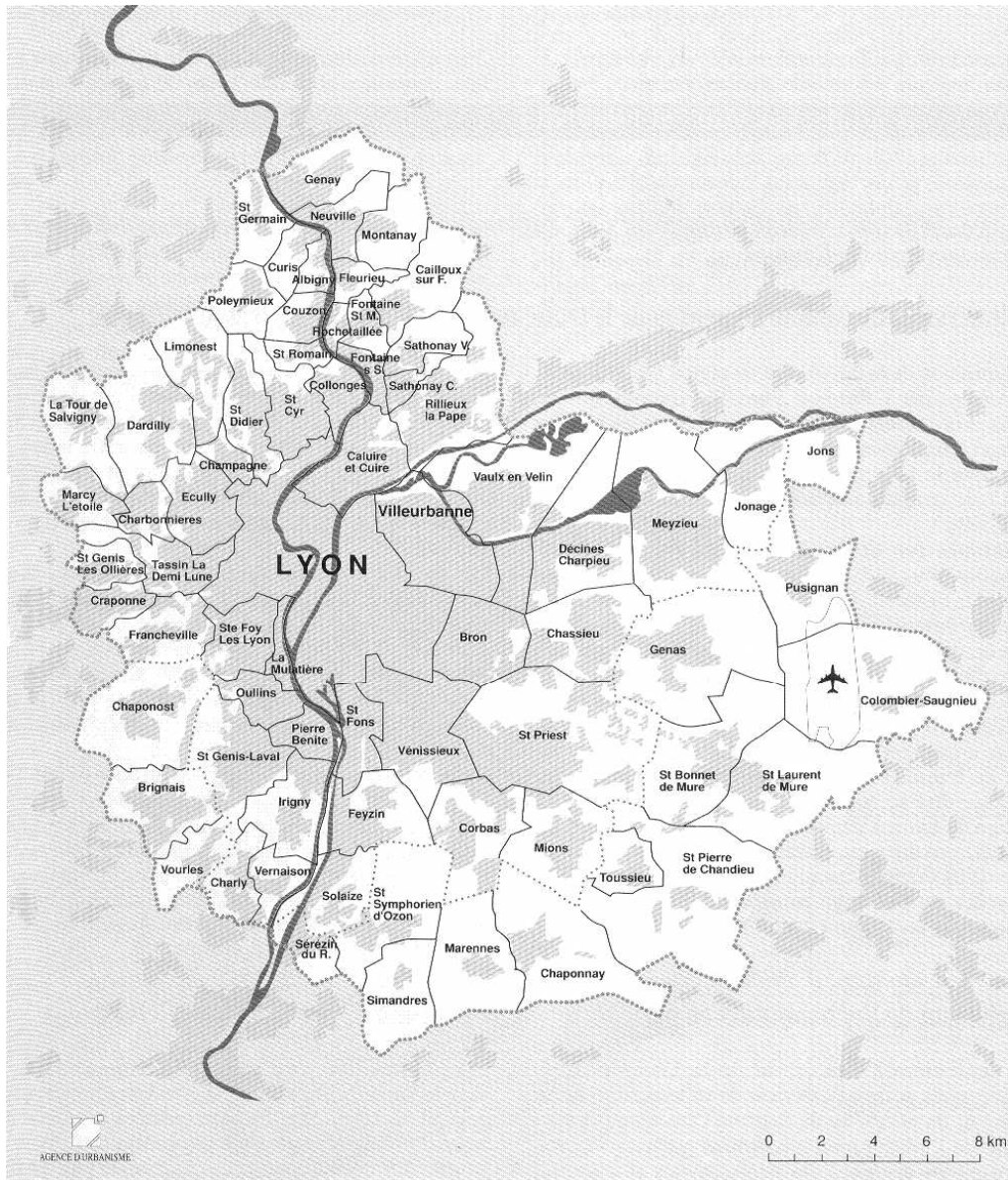
Cette maille territoriale correspondant à l'agglomération lyonnaise (COURLY + communes incluses dans le périmètre de planification urbaine) semble ainsi être la plus pertinente pour tenter de répondre à la problématique de cette recherche, dans la mesure où l'objet d'étude est la politique économique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

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

---

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

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



Source : SEPAL, 1992

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



Source : [www.grandlyon.org](http://www.grandlyon.org)

## 2- Contingence historique et sociopolitique des représentations territoriales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Conclusion de chapitre**

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

## **II - La territorialisation des politiques économiques**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **1- Les politiques publiques locales de développement économique**

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **2- La territorialisation de la régulation économique**

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

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

l'inscription territoriale d'un objet ou d'un phénomène<sup>14</sup>. Pour le développement économique, elle correspond au renoncement de l'Etat à produire des politiques nationales à partir des années 1980, au rétrécissement de son champ d'intervention et au transfert de certaines compétences d'action aux collectivités territoriales, qui développent donc leurs propres politiques à vocation économique au niveau local.

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

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

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

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

---

<sup>14</sup> D'après le Petit Robert.