



La territorialisation de la politique économique du Grand Lyon (1993 – 2008)

Contribution à une histoire du Grand Lyon

Résumé :

La création de la Direction des Affaires Economiques et Internationales (DAEI) en 1993 ouvre la voie à une nouvelle politique communautaire, celle du développement économique. Comme toute nouvelle politique, la recherche d'une légitimité a été le principal défi à relever pour le Grand Lyon. Légitimité en interne vis-à-vis de services historiquement tournés vers une politique dite d'aménagement, et légitimité vis-à-vis des acteurs économiques de l'agglomération (chambres consulaires et syndicats professionnels) qui assurent de longue date le développement économique du territoire.

La présente synthèse se propose de restituer les principales étapes qui ont permis au Grand Lyon, non seulement de conquérir cette double légitimité, mais aussi et surtout de devenir le chef de file d'une politique économique qui a prouvé son efficacité. Le chemin parcouru nous laisse en effet percevoir un fil rouge, celui de la territorialisation de la politique économique, une stratégie consistant à se placer au plus près des entreprises et des partenaires institutionnels du territoire, pour être en prise avec les réalités économiques du tissu local et conduire une politique économique concertée.

Sommaire :

1. L'intégration du développement économique au Grand Lyon (1993)
2. La démarche SDE, socle de la politique économique du Grand Lyon (1997)
3. La mise en place des dispositifs de proximité (2000)
4. Les pôles de compétitivité, une capacité de mobilisation collective (2005)

40 ans du Grand Lyon : un récit à partager

Après avoir créé une communauté de moyens il y a 40 ans de cela, sous l'impulsion de l'Etat, le Grand Lyon constitue aujourd'hui une communauté de projets autonome, reconnue pour son efficacité dans la gestion d'un territoire qui regroupe 57 communes et plus de 1,3 millions d'habitants. Mais l'histoire ne s'arrête jamais : cette collectivité reste en devenir et l'enjeu est désormais de constituer une véritable **communauté de destin**, inscrite dans le grand bassin de vie de l'agglomération, à savoir le territoire qui, de Saint-Etienne à Ambérieu-en-Bugey, de Vienne à Villefranche-sur-Saône, regroupe plus de 2 millions d'habitants. 2 millions d'habitants rapprochés par les réalités de la vie quotidienne, mais aussi par la nécessité de former une masse critique capable de maintenir la capacité d'innovation et le rang du Grand Lyon dans le contexte de la concurrence internationale du 21^e siècle. Pour y parvenir, il s'agit non seulement de partager collectivement des projets, mais aussi de se doter de racines communes.

C'est pour nourrir cette ambition que la Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération du Grand Lyon a engagé, en lien avec le Service des archives et le Service de la communication interne, un travail de fond visant à écrire une première histoire de l'institution. L'idée est de rassembler et d'organiser les nombreux éléments de cette histoire qui existent déjà de manière éparse, afin de les rendre intelligibles par un large public à travers une mise en récit.

A partir des documents d'archives disponibles dans et hors de l'institution (débat et délibérations de l'assemblée communautaires, journaux internes, archives de la presse locale et nationale, dossiers techniques produits par les différents services, fonds photographiques et filmographiques ...) ; de thèses et travaux d'étudiants sur l'histoire urbanistique ou politique de l'institution ; et enfin de recueils de témoignages rendant compte de la mémoire encore vivante du Grand Lyon (interviews d'agents et de retraités de la Communauté urbaine, d'élus ou ex-élus, de professionnels ayant travaillé sur les grands projets d'agglomération), une **chronologie générale** des mandatures, des réalisations et des événements marquants a été établie. Des **axes thématiques** ont été définis, qui sont autant de fils conducteurs pour analyser le passé et ouvrir sur l'avenir.

Ont ainsi été repérés :

- des **permanences** heureuses dans cette histoire : la culture du pragmatisme et de l'expérimentation ; une forte propension à l'innovation technique, en même temps qu'à l'adaptation ingénieuse de techniques venues d'ailleurs ; une capacité à porter des grands projets et à agir malgré le risque ; le sens de la conciliation, qui permet de dépasser les conflits entre intérêts politiques, territoriaux et institutionnels ; la continuité des politiques publiques, condition pour agir sur le long terme... ;

- des **dynamiques de changement** : d'une appréhension mécaniste et technicienne de l'urbain à une approche plus sensible, prenant en compte la complexité, notamment au travers de la concertation avec la population ; de la tutelle de l'Etat à l'affirmation d'un pouvoir d'agglomération autonome ; l'extension des compétences et l'affirmation de

nouvelles vocations de la Communauté urbaine au fil des ans ; « l'internationalisation » du Grand Lyon...

Ces permanences et dynamiques de changement, qui peuvent être considérées comme fondatrices d'un projet et d'une vision du futur, se manifestent de mille manières dans les moments-clefs de l'histoire de l'institution, et plus généralement de l'agglomération. La présente note éclaire l'une de ces étapes. Articulée à de nombreux autres textes, elle est l'un des éléments qui doivent permettre de constituer la trame de ce grand récit à partager...

La volonté de faire du développement économique une priorité d'action pour le Grand Lyon n'a cessé de s'affirmer depuis le milieu des années 1990. Elle s'affiche ouvertement dans tous les plans de mandat, de Michel Noir à Gérard Collomb. Cette continuité politique a permis aux techniciens du Grand Lyon de construire progressivement la politique économique communautaire qui, en à peine plus d'une décennie, a fait du Grand Lyon le chef de fil du développement économique de l'agglomération. Au fil des années, l'institution communautaire a su en effet tisser sa toile sur le territoire pour agir au plus près des acteurs économiques et asseoir sa légitimité. En s'assurant d'une bonne connaissance du tissu économique local, en se mettant à l'écoute des entreprises, en déployant par la suite des outils garantissant sa présence sur tout le territoire auprès des entreprises, le Grand Lyon a pu progressivement initier une politique de projet économique. En somme, la territorialisation de la politique de développement économique au Grand Lyon apparaît comme une caractéristique essentielle de l'élévation du niveau d'intervention de l'institution communautaire dans le domaine économique. Cette note de synthèse en restitue les principales étapes.

1 L'intégration du développement économique au Grand Lyon (1993)

Affichée comme une priorité politique depuis le mandat de Michel Noir, le développement économique s'est structuré au sein de l'institution communautaire à partir du milieu des années 90. Dès 1993 sont jetées les bases de ce qui va être un axe majeur de la stratégie économique du Grand Lyon, à savoir « être à l'écoute du monde économique ».

Le développement économique comme une priorité politique

« Le mandat de Michel Noir a vraiment été le déclencheur d'une véritable appropriation du développement économique par la Communauté Urbaine. Lorsqu'il était adjoint au maire de Lyon, Michel Noir avait été l'auteur du Livre Blanc pour le développement économique. Après, Raymond Barre a mis lui aussi très clairement cette priorité en avant mais plutôt sur l'aspect international, et Gérard Collomb en a fait sa priorité N°1 dans ses deux mandats en conciliant proximité territoriale et rayonnement international »¹.

Cette priorité politique accordée au développement économique est reconnue formellement par la loi relative à l'Administration Territoriale de la République du 6

¹ Interview millénaire³ de Nicole Sibeud, Directrice du Service Foncier et Immobilier du Grand Lyon, le 28 juillet 2008

février 1992, qui attribue une compétence de développement économique aux communautés urbaines. A la Communauté Urbaine de Lyon, Jacques Moulinier est alors nommé vice-président chargé des affaires économiques et la Direction des Affaires Economiques et Internationales (DAEI) est créée.

Dans le Bilan d'Activité du Grand Lyon de 1993, les orientations du service de développement économique de la Communauté urbaine sont exprimées ainsi :

- *Entretenir des relations confiantes avec le monde économique : 160 entretiens ont eu lieu avec les organisations professionnelles, la Chambre de commerce et d'industrie et des chefs d'entreprises (...). « Etre à l'écoute du monde des entreprises », tel était l'objectif*
- *Professionaliser le fonctionnement de la DAEI (...) pour favoriser des développements ou déplacements d'entreprises ainsi que les implantations d'entreprises nouvelles*
- *Un développement économique adapté aux compétences communautaires (...) centrées sur l'aménagement, les équipements et les services²*

Ces axes d'orientations témoignent du caractère encore inaugural que revêt la compétence développement économique au sein de la communauté urbaine. Celle-ci cherche en premier lieu à mieux connaître les attentes des acteurs économiques et à construire une relation de proximité avec les entreprises, relation qui était jusque là réservée au Département, la Région, l'Etat ou les chambres consulaires.

La communauté urbaine relève ensuite le défi de la professionnalisation du nouveau service de développement économique qui, bien que désormais légitime, ne présente pas un niveau de compétence et d'ingénierie encore suffisant pour assumer pleinement ces nouvelles prérogatives.

En 1993 est créée la DAEI par laquelle les élus manifestent la volonté d'institutionnaliser une expertise économique intercommunale. Ils appuient pour cela leurs discussions sur les « Notes de conjoncture économique » produite par l'Agence d'Urbanisme de manière à définir le cadre de cette action économique. (...) c'est par le biais de l'Agence d'Urbanisme que se constitue une expertise économique intercommunale. (...). Les élus et agents intercommunaux tentent d'appliquer, au niveau local, des instruments de connaissance et des méthodes d'action antérieurement déployés par l'Etat. Ils fondent leurs interventions dans le domaine économique sur des données produites par des « technocrates experts » : les membres de l'OPALE et, indirectement, les agents de l'INSEE.³

L'expertise économique reste donc à acquérir sur un terrain encore nouveau au vu des compétences historiques de l'institution communautaire.

« Nous avons senti le besoin de nous équiper en compétences économiques, comme nous l'avions fait sur le volet aménagement, pour pouvoir être un

² Extrait du Bilan d'Activité de la Courly de 1993

³ Thèse de Aisling Healy, *Le gouvernement privé de l'action publique urbaine*, p 221-222

partenaire du milieu économique compétent et disposant de moyens. Nous nous sommes donc constitués un ensemble de partenaires (CCI, Medef, Gil, etc.) parmi lesquels Charles Mérieux a joué un rôle central. Charles Mérieux nous a en effet accompagné dans tout le développement de Gerland et des biotechnologies, il a été un interlocuteur permanent disposant d'un carnet d'adresses fantastique et toujours en avance sur son temps »⁴.

Un changement culturel au sein du Grand Lyon

La création d'une Direction en charge du développement économique au Grand Lyon souligne par ailleurs un changement culturel profond dans l'institution communautaire en intégrant une logique d'animation de réseaux, de proximité avec les acteurs économiques, de services aux entreprises, qui rompt avec la culture technique et « aménagiste » de la maison.

« L'intégration de la politique économique au Grand Lyon n'a pas toujours été facile car il y a une culture forte d'urbanisme au Grand Lyon et très rapidement, nous avons été confrontés à la question du temps : le temps de l'urbanisme n'est pas le temps de l'entreprise. On l'a vu au moment de la création du quartier de l'industrie à Vaise à un moment où les revirements stratégiques d'une entreprise comme Infogramme par exemple nous ont beaucoup appris sur le besoin de réactivité, d'écoute et d'imagination de la part de la collectivité, ce qui ne correspondait plus à la méthode traditionnelle d'aménagement d'une ZAC. Petit à petit, nous avons appris à mieux appréhender les besoins des entreprises et comment y répondre »⁵.

Encore aujourd'hui, le dialogue entre « développement économique » et « aménagement » au sein du Grand Lyon reste fragile.

« Il reste certainement du chemin à parcourir. Je dirais que c'est essentiellement une question de cultures. Intégrer une logique de développement économique, c'est faire accepter que l'entreprise n'est pas qu'une source de profit privée, mais qu'elle est aussi une source de profit pour l'intérêt général à travers évidemment les emplois qu'elle crée et les ressources qu'elle apporte. Ce changement culturel a été difficile à opérer. Cela a été rendu possible en partie par la création d'une mission développement économique intégrée dans le Département Développement Urbain. C'est d'ailleurs de cette manière qu'a été élaboré le schéma d'urbanisme commercial ainsi que les premières programmations de zones d'activités. Quand la mission de développement économique est sortie du DDU en 1997, pour rejoindre la Direction des Affaires Economiques, il y a eu une perte de proximité et de nouveau une difficulté à communiquer »⁶.

⁴ Interview millénaire3 de Jacques Moulinier, ancien adjoint au maire le 19 novembre 2008

⁵ Interview millénaire3 de François Payebien, directeur marketing et de la stratégie économiques à la DAEI (Grand Lyon) le 15 décembre 2008

⁶ Interview millénaire3 de Nicole Sibeud, Directrice du Service Foncier et Immobilier du Grand Lyon le 28 juillet 2008

La création de la DAEI a permis d'entériner la compétence du Grand Lyon en matière de développement économique. Très vite, le Plan Technopole de 1996, va constituer le premier terrain d'action de cette politique. Mais afin de mieux éclairer ses choix stratégiques, d'accroître l'efficacité de sa politique de développement économique et de légitimer son action auprès des acteurs économiques, le Grand Lyon a dû déployer ingénieusement ses moyens d'action sur le territoire. Et c'est en 1997, sous l'impulsion de l'Agence d'Urbanisme, que s'ouvrit véritablement une nouvelle ère de la politique de développement économique au Grand Lyon.

2 La démarche SDE, socle de la politique économique du Grand Lyon (1997)

Quelle est la situation de l'économie lyonnaise par rapport aux autres villes françaises et européennes ? Quels sont ses points forts et ses points faibles ? Quelles devraient être, par conséquent, les priorités d'une politique de développement économique ? C'est pour répondre à ces questions qu'est engagé en 1997, sous l'impulsion de l'Agence d'Urbanisme, le Schéma de Développement Economique (SDE). Cette démarche participative constitue le socle sur lequel le Grand Lyon construira sa politique économique par la suite.

Les principes du SDE

La démarche du Schéma de Développement Economique (SDE) est lancée sous la forme d'un diagnostic économique de l'agglomération en 1997 par l'Agence d'urbanisme. Henri Chabert, alors président de l'Agence, décide en effet de produire un diagnostic économique global de l'agglomération sur la base d'une large participation des acteurs économiques (voir article page 9). Emmanuel Cellier, à l'époque chargé de la mise en œuvre de ce diagnostic en témoigne :

«J'ai rencontré un certain nombre d'organismes (Chambre des Métiers, URSSAF, Assedic, ANPE, fédérations des branches professionnelles, etc.) pour établir un diagnostic d'agglomération par filière. Nous avons fait un gros travail de compilation de données à l'échelle locale. (...) La principale difficulté était de trouver des données à l'échelle locale parce que l'on cherchait à positionner Lyon par rapport aux dynamiques nationales : quel était le PIB de Lyon? quel était le rythme de création d'entreprises à Lyon? On ne savait pas répondre à ces questions il y a 10 ans ! Le périmètre retenu pour collecter les données était l'aire urbaine de Lyon. La démarche devait aussi nous permettre de nous comparer aux autres villes françaises, ce qui était aussi une nouvelle approche pour l'époque. (...) Afin de déterminer les actions concrètes à entreprendre, nous avons [par la suite] réalisé notre propre enquête auprès des entreprises de toute taille et par filière pour faire un diagnostic quantitatif par enquête et qualitatif par entretien (une vingtaine d'entreprise par filière) et une analyse documentaire du contexte d'évolution de la filière. Tout cela pour être en capacité de statuer

sur l'importance relative de telle ou telle filière et leur caractère stratégique pour le développement de l'agglomération. Plusieurs milliers d'entreprises ont ainsi été enquêtées. Pour réaliser ce travail, le tandem Agence d'urbanisme-Algoé a fonctionné de façon très étroite, comme une équipe de projet. Au final, entre fin 1997 jusqu'à mi 1999, nous avons constitué un support de connaissances remarquables qui permettait d'y voir clair sur la situation économique du Grand Lyon. Il faut ajouter que chaque élément de ce diagnostic a ensuite été soumis au représentant de chaque filière, donc il y a eu confrontation de nos données avec ce que pensaient les acteurs économiques, ce qui a permis de consolider le diagnostic et de sécuriser nos conclusions»⁷.

Quand le SDE devient une plateforme partenarial de politique économique

Si la démarche du SDE est initialement emmenée par l'agence d'urbanisme, le Grand Lyon reprend cependant rapidement l'initiative à son compte par l'intermédiaire du vice-président, M. Forien, proche d'H. Chabert, et chargé des relations avec les entreprises, les chambres consulaires et l'ADERLY, du développement de l'activité économique de l'agglomération et de l'emploi. La reprise de la démarche par le Grand Lyon n'est cependant pas toujours vue d'un très bon œil par les acteurs économiques eux-mêmes.

« Cela n'a pas été facile parce que les acteurs économiques ont eu le sentiment que la démarche était réinstitutionnalisée. J'ai souvenir d'un entretien que j'avais eu à l'époque avec une fédération professionnelle qui regrettait un peu la réappropriation de la démarche par le Grand Lyon. Et je pense qu'il est toujours très difficile de ne pas être tenté par l'institutionnel et de conserver l'accroche à la base»⁸.

Malgré ces difficultés, le Grand Lyon entend assumer son rôle de chef de fil du développement économique en associant le plus étroitement possible les forces représentatives du monde économique.

«De fil en aiguille, ce qui aurait pu être qu'une étude parmi d'autres est devenu une plateforme d'état des lieux et de propositions pour l'avenir dans laquelle les uns et les autres se sont reconnus. En 2001, il est décidé que l'on ne fait pas de cette plate-forme un objet politique mais un outil dont tous les candidats à l'élection municipale peuvent se saisir. Et quand en 2001 Gérard Collomb arrive aux responsabilités, il en fait la base de sa politique économique. L'ensemble des institutions représentatives du milieu économique (CCI, CM, CGPME, MEDEF) vont se l'approprier et ce modèle de gouvernance va devenir le fil rouge de la politique économique lyonnaise, la « méthode lyonnaise » c'est-à-dire un modèle dans lequel nous prenons collectivement le temps de discuter sur un certain nombre d'objectifs communs et de construire un même discours

⁷ Interview millénaire³ d'Emmanuel Cellier, Agence d'urbanisme de Lyon le 11 décembre 2008

⁸ Id.

commun vis-à-vis de l'extérieur. Il y a aujourd'hui 6 membres puisque l'Université de Lyon s'est rajoutée en 2005 »⁹.

En 2003, le SDE est rebaptisé « Grand Lyon Esprit d'Entreprise » signifiant ainsi explicitement la relation de proximité que le Grand Lyon entend tisser auprès des entreprises du territoire.

La tendance naturelle à l'institutionnalisation de la politique économique du Grand Lyon d'un côté, et la volonté des techniciens du Grand Lyon d'entretenir une relation de proximité, parfois informelle ou spontanée, avec les entreprises de l'autre, constituent sans doute une des difficultés de l'exercice auquel se heurtent les responsables de la politique économique depuis le SDE.

« On ne sait pas tellement comment maintenir les acteurs économiques dans une démarche participative, car les entreprises sont portées par des préoccupations qui les détournent naturellement de ce type de démarche ! C'est un travail en soi de mobiliser les entreprises et l'on a encore des efforts à faire de ce point de vue là. C'est la raison pour laquelle les Etats Généraux de l'Economie Lyonnaise sont importants car ils constituent un espace de parole et d'échanges avec les entreprises. Ils permettent de maintenir le lien avec le tissu économique »¹⁰.

« Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise, c'est une démarche de coopération avec les principaux acteurs institutionnels ; ce n'est pas un partenariat avec les entreprises mais bien avec les institutions ! (...) La question que l'on peut se poser c'est « est-ce qu'on a franchi l'étape du discours institutionnel ? » Rien n'est moins sûr ! Nous sommes encore dans un discours un peu convenu ; le poids des institutions est encore bien présent dans cette démarche ! »¹¹

C'est précisément pour renforcer sa maîtrise des enjeux économiques du territoire et rester à l'écoute des entreprises que le Grand Lyon a, depuis le début des années 2000, mis en place différents dispositifs de veille territoriale lui permettant d'asseoir sa politique de développement économique.

⁹ Interview millénaire3 de François Payebien, directeur marketing et de la stratégie économiques à la DAEI (Grand Lyon) le 15 décembre 2008

¹⁰ Interview millénaire3 d'Emmanuel Cellier, Agence d'urbanisme de Lyon le 11 décembre 2008

¹¹ Interview millénaire3 de Jean-Louis Meynet, directeur DAEI Grand Lyon le 10 avril 2005

Comment sortir Lyon de son "ronron" économique?

C'est la question à laquelle devra répondre le Schéma de développement économique (SDE) lancé fin 1997 par le Grand Lyon avec comme ambition d'aider les décideurs publics à définir les meilleurs choix d'investissements pour favoriser le développement économique de l'agglomération.

Mais avant de déterminer les orientations de la collectivité en matière d'action économique, fallait-il encore posséder une connaissance la plus exhaustive possible du tissu économique local. C'est aujourd'hui chose faite.

Révélation sur ce diagnostic

Depuis fin 1997, l'agence d'urbanisme, pilote du SDE et ses partenaires (organismes professionnels, chambres consulaires, entreprises) se sont lancés dans un travail de fourmi qui a abouti, en avril dernier, à la rédaction d'un premier état des lieux. Un diagnostic basé tant sur les informations communiquées par les sept cents entreprises (sur 4 825) qui ont répondu au questionnaire de douze pages envoyé par la cellule SDE, que sur les résultats statistiques et sectoriels établis sur dix-huit filières lyonnaises (textile, métallurgie, BTP, chimie, plasturgie, mécanique, automobile, agro-alimentaire, tourisme, pharmacie); et sur les cent quarante huit entretiens menés avec des chefs d'entreprise par l'équipe du SDE. Un état des lieux sans réel précédent qui servira de plate-forme au futur plan d'action du SDE. En attendant, les constats qui ressortent de ce diagnostic méritent d'être mis en lumière parce qu'au final le bilan économique est étonnamment mitigé.

Principal enseignement: "les entreprises lyonnaises de plus de cinquante salariés se comportent de manière plutôt traditionnelle", explique Rodolphe Perrin, coordinateur du SDE. "La plupart se contentent de rentabiliser leur activité en optimisant l'existant. La recherche de rupture ou de différenciation à travers des produits innovants n'est guère prédominante. En fait, l'innovation n'est pas considérée comme un facteur principal de succès". Enorme surprise. 67% des entreprises interrogées disent être positionnées sur des activités en maturité contre seulement 29% sur des activités en expansion. A l'échelle nationale, seulement 54% des entreprises ont des activités en maturité.

"Une différence significative et forte d'implications, confirme Rodolphe Perrin, car elle pose les questions du renouvellement des produits ou de la capacité de notre économie régionale à anticiper les évolutions de marché. A contrario, ce positionnement à dominante traditionnelle influe sur l'image de sérieux dont profite Lyon". Sans doute, mais qu'en est-il de l'image dynamique de la deuxième région de France? D'autant qu'après une phase de maturité, suit inexorablement une phase de déclin

Atouts et faiblesses de Lyon

Alors certes, les données de l'enquête font ressortir une situation très saine des entreprises régionales qui rassure les plus optimistes. En effet, le tissu lyonnais est un tissu de sous-traitance de spécialité - donc majoritairement protégé des risques de réintégration des donneurs d'ordres -, la clientèle est diversifiée, l'outil industriel est principalement positionné sur la grande série, les process sont des plus récents, la relation-client est au centre des préoccupations, et l'état financier de l'économie est globalement satisfaisant.

Mais il subsiste d'importantes faiblesses particulièrement si Lyon veut trouver sa place sur l'échiquier européen voire mondial. Les entreprises le reconnaissent, elles sont souvent sur des positionnements nationaux mais rarement européens. Enfin, le faible taux de création d'entreprises comparé à ceux de

Bordeaux, Marseille, Strasbourg ou Toulouse, ternit quelque peu l'image de compétitivité de la région et assolt un peu plus l'idée d'une économie ronronnante et vieillissante.

Pourtant, aux yeux de tous, l'agglomération bénéficie de tous les atouts (formation supérieure, pôle de recherche, densité et variété du tissu économique, position géographique, qualité de vie) en terme de développement économique. Alors que faire pour changer la donne? C'est justement la question à laquelle devra répondre le SDE.

En attendant, les chefs d'entreprise font leurs premières doléances sous forme de pistes de réflexion. Ils soulignent ainsi le manque de lisibilité de la stratégie de la collectivité, l'insuffisante valorisation du potentiel formation et recherche, la faible relation recherche/entreprises, la non structuration de certaines filières, la pauvreté des liens entre les filières, les contraintes de la desserte aérienne, l'insécurité sur les zones d'activités et la fiscalité pesante. De quoi alimenter les réflexions conduites par le SDE.

3 La mise en place des dispositifs de proximité (2000)

Ecartelé entre la logique administrative et institutionnelle et la nécessité de coller au plus près des réalités du terrain, le Grand Lyon s'emploie, depuis le début des années 2000, à se montrer à l'écoute du monde économique à travers des dispositifs concrets de diagnostic et de proximité avec les acteurs économiques du territoire.

L'OPALE, un outil partenarial de connaissance de l'économie locale

La démarche de diagnostic économique de l'agglomération conduite dans le cadre du SDE se pérennise à travers la création officielle en 2000 de l'Observatoire Partenarial Lyonnais en Economie (OPALE). Cet observatoire s'inscrit ainsi dans une logique qualitative de production d'indicateurs et d'observation permanente de l'évolution économique du territoire par le biais des filières d'activités¹².

« J'ai coutume de dire que l'OPALE est la première action concrète du SDE. Toute la masse d'information économique était reconnue comme importante et nous souhaitions en faire un outil pérenne d'observation qui nous permette d'être en veille et en alerte sur la situation économique du Grand Lyon. En 2000, le Grand Lyon avait lui aussi eu l'idée de constituer un observatoire économique institutionnel pour ses besoins propres. Un audit nous a finalement orienté vers la création d'un dispositif partenarial sous la forme d'une charte de partenariat, le pilotage technique étant assuré par l'agence d'urbanisme et le financement presque exclusivement assuré par le Grand Lyon. Nous aurions préféré que le financement fût plus partagé pour répondre à l'ambition partenariale. Nous avons même émis l'idée que chaque institution partenaire mette à disposition un chargé de mission dédié à l'observation économique mais les choses ne se sont pas faites comme cela. On ne voulait pas que l'OPALE soit une machine à produire des statistiques. Sa vocation est d'être un outil d'échange, de réflexion collective et de débats sur la situation et les évolutions de l'économie de l'agglomération. C'est la raison pour laquelle nous n'avons pas voulu en faire une structure mais bien un réseau d'observation »¹³.

Animé aujourd'hui par une équipe de cinq personnes, en relation avec chaque organisme partenaire, l'OPALE fournit régulièrement des analyses détaillées (par filière ou par territoire) des évolutions économiques de la métropole lyonnaise.

Outre ce travail d'expertise économique auquel participe le Grand Lyon, celui-ci a également disposé sur l'ensemble du territoire métropolitain des « développeurs économiques ».

¹² Thèse de R. Linossier, p379

¹³ Interview millénaire³ d'Emmanuel Cellier, Agence d'urbanisme de Lyon le 11 décembre 2008

Le déploiement des développeurs territoriaux en 2000

Les développeurs économiques mis en place par le Grand Lyon en 2000 ont pour mission d'écouter et prendre en compte de la manière la plus efficace possible les besoins et les difficultés des entreprises sur le territoire.

«Les animateurs de centre-ville et les développeurs économiques sont par essence des outils immatériels de développement dont on s'aperçoit qu'ils sont indispensables pour rester à l'écoute des entreprises et anticiper leurs besoins. Les entreprises ne cherchent pas que des équipements mais aussi tout un environnement de services de proximité !»¹⁴

Dès 1999 sont financés deux postes de chargés de mission « animation territoriale », dont le rôle est « d'assurer l'interface entre le Grand Lyon et le territoire notamment avec les acteurs du développement économique que sont les entreprises, les associations, les représentants consulaires et les communes »¹⁵. Ils marquent une étape supplémentaire vers la territorialisation de la politique économique du Grand Lyon.

« L'idée est vraiment d'être à proximité des entreprises, d'être capable de leur répondre. Dans les années 2000, une enquête avait été réalisée auprès des maires où on leur demandait d'évaluer la qualité des services rendus par les différentes directions du Grand Lyon. Et sur la politique économique, un maire avait dit « moi je n'ai pas de problème suffisamment important pour déranger les gars de la direction de l'éco au 4^e étage du Grand Lyon ». A l'époque en effet, nous n'avions pas d'implantation locale, et nous donnions certainement l'impression d'être dans une bulle déconnectée des réalités du terrain. Cela nous a incité à aller sur des politiques plus locales et aujourd'hui, je crois que l'on peut dire que c'est l'un des points forts de la politique économique du Grand Lyon que de pouvoir s'appuyer sur une vingtaine de développeurs économiques qui sont à la fois dans une logique de proximité mais qui sont aussi des capteurs pour nous, car on ne mesure les évolutions économiques qu'en étant dans les entreprises ou dans des réseaux. Les développeurs économiques visitent à peu près un millier d'entreprises par an et ce sont pour nous des bases d'information et de compréhension de ce qui se passe sur le territoire, qui sont très riches et qui permettent aussi de faire passer des messages. Par exemple, c'est à travers un travail d'écoute auprès d'un certain nombre de PME que nous avons réussi à en convaincre de rejoindre des pôles de compétitivité »¹⁶.

Les développeurs s'assurent à la fois de la bonne réalisation, sur le terrain, des services offerts par le Grand Lyon et font office de capteurs permettant d'anticiper les évolutions à venir du tissu économique de la métropole.

¹⁴ Interview millénaire3 de Nicole Sibeud, Directrice du Service Foncier et Immobilier du Grand Lyon le 28 juillet 2008

¹⁵ Rapport Annuel d'Activité du Grand Lyon en 1999

¹⁶ Interview millénaire3 de François Payebien, directeur marketing et de la stratégie économiques à la DAEI (Grand Lyon) le 15 décembre 2008

La présence territoriale de développeurs représentant le Grand Lyon n'est pas sans soulever des questions quant à leur complémentarité avec les services offerts par les chambres consulaires.

« La CCI a moins d'antennes territoriales que nous n'avons de développeurs sur le terrain et nos dispositifs sont légèrement différents. La première fonction du développeur est de s'assurer que le service que l'on attend du Grand Lyon est bien rendu (déménagement, implantations d'entreprises, etc.). La CCI est plus compétente que nous pour tout ce qui touche à la vie au quotidien de l'entreprise, sur les questions de compétitivité, de ressources humaines, de gestion, d'innovation. En cela, les deux dispositifs sont complémentaires. Avec la nouvelle plateforme GLEE, nous essayons d'aller plus loin avec la mise en place d'un dispositif qui doit permettre de coordonner les visites organisées par CCI, la Chambre des Métiers et le Grand Lyon dans les entreprises, avec notamment un plan de visite commun »¹⁷.

La territorialisation de la politique économique du Grand Lyon se concrétise donc au moyen de la présence de développeurs sur l'ensemble du territoire. Elle s'accomplit également à travers la création d'une politique dite « Grands Comptes » qui a vu le jour en 2003.

La mise en place d'une politique « Grands Comptes » en 2003

En 2003, le Grand Lyon passe à la Taxe Professionnelle Unique. Le Grand Lyon s'aperçoit alors que les 50 premières entreprises du territoire représentent environ 25 à 30% de la Taxe Professionnelle. Face à ce constat, le Grand Lyon décide d'attribuer un traitement spécifique aux entreprises qui contribuent le plus aux finances locales.

« Nous avons souhaité, comme le font certaines entreprises ou banques, mettre en place une politique spécifique liée à ces Grands Comptes, pour être beaucoup plus à leur écoute et réactifs par rapport à leurs besoins »¹⁸.

Dans un contexte économique de plus en plus incertain, l'enjeu est autant de retenir les entreprises sur le territoire que d'en attirer de nouvelles. Telle est l'idée qui préside à la mise en place de la politique des Grands Comptes.

La politique des Grands Comptes se veut ainsi innovante en premier lieu parce qu'elle s'apparente à une politique marketing visant à satisfaire au mieux les grandes entreprises du territoire. Elle est aussi remarquable par ce qu'elle mobilise en interne diverses directions qui s'emploient à répondre, dans chacun de leur domaine de compétence, aux attentes variées de ces entreprises.

¹⁷ Interview millénaire³ de François Payebien, directeur marketing et de la stratégie économiques à la DAEI (Grand Lyon) le 15 décembre 2008

¹⁸ Id.

«Nous avons mené cette politique en lien étroit avec nos collègues des autres directions parce que quand nous allons voir un Sanofi ou un Rhodia, les premières questions qu'ils nous posent c'est « est-ce que les poubelles passent bien tous les jours ? », « est-ce que la voirie est en bon état ? » avant de parler de stratégie d'entreprise ! Ces questions ont nécessité la mise en place d'un comité inter-directions au Grand Lyon qui permet aujourd'hui d'avoir un service rendu de meilleure qualité à ces entreprises (voirie, eau, foncier). A travers cette démarche concertée, les autres services du Grand Lyon se sont aperçus que derrière les grandes déclarations de politique économique, il y avait des choses très concrètes qui étaient entreprises auxquelles ils étaient associés »¹⁹.

Depuis l'acquisition de la compétence de développement économique, le Grand Lyon a multiplié les actions visant à établir une relation de proximité avec les acteurs économiques du territoire, partant du principe qu'une politique de développement économique ne peut se concevoir qu'en connaissant précisément les caractéristiques et évolutions du territoire et en prenant en compte les besoins des entreprises.

Sans nul doute, il est possible d'affirmer qu'un des principaux bénéfices de cette politique proactive de développement porte aujourd'hui ses fruits eu égard aux projets collectifs que le Grand Lyon a réussi à impulser ces dernières années.

4 Les pôles de compétitivité, une capacité de mobilisation collective (2005)

Le Grand Lyon a construit sa crédibilité vis-à-vis des acteurs économiques au moyen d'une politique qui se veut attentive aux réalités du terrain. Si les limites de cette politique existent (réactivité des dispositifs de veille, sollicitation des entreprises, etc.), celle-ci a trouvé toute sa pertinence au moment où il a fallu mobiliser rapidement et largement les acteurs économiques.

L'appel à projet des pôles de compétitivité

En 2005, l'Etat lançait un appel à candidature en vue de faire émerger des pôles de compétitivité sur le territoire national. Le Grand Lyon s'est saisi avec détermination de cette opportunité pour rassembler, autour d'un objectif ambitieux pour la métropole, les forces vives de ses secteurs d'excellence. Sa politique de proximité avec les acteurs économiques conduite depuis 10 ans a trouvé, à cette occasion, un écho particulièrement favorable au moment où il s'agissait de se mobiliser collectivement autour d'un enjeu important pour le territoire.

¹⁹ Interview millénaire3 de François Payebien, directeur marketing et de la stratégie économiques à la DAEI (Grand Lyon) le 15 décembre 2008

«C'est tout ce que l'on a fait avant qui a trouvé un bon emboîtement au moment de notre candidature aux pôles de compétitivité. Les actions que l'on a menées depuis le Plan Technopole sur les biotechnologies et le numérique notamment, et notre connaissance des filières d'excellence ont été un premier atout essentiel. Notre deuxième atout a été la politique Grands Comptes en ce sens que lorsque nous avons dû appeler les dirigeants de grandes entreprises pour le dossier de candidature, nous nous connaissions déjà et une relation de confiance préexistait. C'est la raison pour laquelle ils ont tous répondu à l'appel »²⁰.

Résultat, le 12 juillet 2005, cinq pôles de compétitivité ont été labellisés par le Comité interministériel d'aménagement du territoire : Lyon Biopôle (virologie)(voir article page 16), Axelera (chimie-environnement), Lyon Urban Truck Bus (transport des personnes et des marchandises en site urbain), Techtera (textiles techniques), Imaginove (loisirs numériques).

Un autre signe de réussite de cette politique économique qui se veut partenariale, c'est lorsque les entreprises vont jusqu'à s'impliquer elles-mêmes dans le développement de la métropole.

« Aujourd'hui, le Grand Lyon arrive à faire porter des actions de développement économique par d'autres acteurs institutionnels, voire des entreprises elles-mêmes ! L'Espace Numérique Entreprises en est un bon exemple : la CCI, la CGPME ou encore le MEDEF y jouent un rôle central. On le voit aussi à travers la démarche Grands Comptes où les grandes entreprises deviennent partie prenantes du développement économique du territoire. Aujourd'hui, je pense que l'on peut dire qu'il y a des actions de développement économique qui sont portées par des entreprises elles-mêmes. Le club des entrepreneurs qui fait du lobbying pour encourager le développement de l'aéroport Saint Exupéry fait partie de ces acteurs qui oeuvrent pour le développement du territoire »²¹.

Rappelons à ce titre que « les pôles de compétitivité sont des projets directement portés par des entreprises ! »²², par rapport auxquels le Grand Lyon joue un rôle de catalyseur, d'accompagnateur et bien sûr de financeur. La politique de proximité a permis en quelque sorte de cultiver un sentiment d'appartenance favorisant l'appropriation des enjeux de développement du territoire par les entreprises elles-mêmes.

L'ingénierie de projet, un enjeu de compétitivité

La capacité du Grand Lyon à travailler dans une logique de projet trouve aujourd'hui ses racines dans un travail de longue haleine auprès des institutions partenaires (chambres

²⁰ Interview millénaire³ de François Payebien, directeur marketing et de la stratégie économiques à la DAEI (Grand Lyon) le 15 décembre 2008

²¹ Interview millénaire³ d'Emmanuel Cellier, Agence d'urbanisme de Lyon le 11 décembre 2008

²² Id.

consulaires, syndicats patronaux, communes et entreprises du territoire). La territorialisation de la politique économique a permis au Grand Lyon de gagner en agilité et en réactivité dans un contexte économique aux évolutions de plus en plus rapides.

« Cette capacité à faire du projet de manière collective est essentielle ; elle constitue un élément de discrimination supplémentaire entre les territoires. A ce titre, sur un certain nombre de pôles de compétitivité, l'agglomération lyonnaise n'a pas un potentiel suffisant ou tout au moins discriminant, pour faire valoir d'emblée son niveau d'excellence. Par contre, c'est dans la capacité qu'a eu ce territoire à se mobiliser sur des projets, en temps courts, que la différence s'est faite.

On peut dire que le Grand Lyon a joué un rôle déterminant dans ce processus. Il a été capable de réunir les acteurs, de les mettre sous tension et de les amener à produire du projet. C'est le résultat d'une politique à moyen terme de travail en réseaux qui a permis, de façon évidente, de produire les dossiers pour les pôles de compétitivité. Les pôles de compétitivité, c'est somme toute l'alliance d'un territoire et d'entreprises qui permet de faire valoir des projets de développements significatifs, d'où l'importance du positionnement d'une collectivité comme le Grand Lyon»²³.

Le Grand Lyon a donc réussi à réunir les conditions favorables à l'émergence de projets significatifs sur le territoire. Dès lors, l'enjeu est d'être en capacité d'entretenir continuellement cette culture du projet et de renouveler sans cesse la dynamique collective en renforçant davantage son ingénierie de projet.

« On voit bien que si l'on ne prend pas les choses en main, si on ne les gère pas, il n'y a pas de génération spontanée de projet. Il faut disposer d'une ingénierie suffisante qui permette de travailler sur le fond des projets et parallèlement qui exige davantage d'investissement sur la gouvernance, le partenariat, la visibilité de la démarche et les perspectives de demain et après-demain. Si le Grand Lyon ne le fait pas, ce sont des constructions qui retomberont aussi vite qu'elles sont nées. Nous travaillons au Grand Lyon dans cette logique d'action. Très peu de collectivité, à l'instar de ce qui s'est passé au Grand Lyon, ont récupéré ainsi de la visibilité et de l'image.

Ce sont des démarches qui ne sont pas aisées pour une entreprise qui voit plutôt à court terme, et il n'est jamais facile de trouver de bonnes complémentarités sur un territoire. Mais, on s'est aperçu que beaucoup d'entreprises travaillaient déjà ensemble, se connaissaient. Il n'y a donc pas eu de difficulté majeure à les faire se rapprocher davantage. Cela dit, les projets aboutissent si les patrons d'entreprises soutiennent très fortement ce genre de démarches; il n'y a pas de révélation spontanée de la coopération et du projet en commun! Il a d'abord fallu convaincre les dirigeants»²⁴.

²³ Interview millénaire³ de Jean-Louis Meynet, directeur DAEI Grand Lyon le 10 avril 2005

²⁴ Id.

« Ce qui va se développer c'est aussi une capacité à gérer des dossiers de plus en plus complexes, maîtriser une ingénierie de partenariats : il faudra demain de plus en plus travailler avec d'autres acteurs, faire vivre des filières, des équipes projet, sachant que la tendance est toujours à reprendre ses vieilles habitudes et à prêcher pour sa propre chapelle »²⁵.

Depuis la création de la DAEI en 1993, la politique de développement économique au Grand Lyon a évolué vers une politique partenariale cherchant à être la plus réactive possible dans ses réponses aux défis qui lui sont posés. La montée en puissance de l'expertise économique du Grand Lyon a été possible grâce à un effort de diagnostic et d'observation continue des soubresauts de l'économie locale en même temps que par l'établissement de contacts directs avec les entreprises du territoire. Cette territorialisation de la politique économique a permis au Grand Lyon de devenir un interlocuteur non seulement crédible vis-à-vis des entreprises et de leurs syndicats, mais aussi le facilitateur d'actions collectives bénéfiques pour l'ensemble du territoire.

Lyon BioPole crée l'union sacrée pour s'attaquer au défi des maladies infectieuses

Les Echos n° 19592 du 26 Janvier 2006 • page 4

Le pôle de compétitivité dédié à l'infectiologie réunit des champions internationaux, quelques jeunes pousses et de nombreux laboratoires publics. Pour la première fois, Lyon s'est associé à Grenoble.

Marie –Annick Depagneux

La nouvelle offensive de grippe aviaire cet hiver, qui fait planer de nouveau la menace d'une pandémie, confirme la pertinence d'avoir spécialisé le pôle de compétence Lyon BioPole dans les maladies infectieuses. « Ces affections constituent la première cause de mortalité dans le monde et un vrai problème de santé publique. Presque tous les six mois, un nouveau virus est isolé chez l'homme et, souvent, il est d'origine animale », s'émeut Christophe Mérieux, le président de la structure. La mobilisation rapide des acteurs locaux et l'acuité du problème ont permis à cette dernière d'obtenir dès l'an dernier du ministère de l'Industrie quelque 8,5 millions d'euros de crédits, soit plus de 20 % de l'enveloppe globale attribuée aux pôles de compétitivité.

Pour maintenir l'élan, l'association d'animation de Lyon BioPole a relayé, dès décembre dernier, l'appel à projets du gouvernement pour les 40 millions de crédits que ce dernier a prévu de distribuer en 2006. Lyon, qui semblait dormir sur ses lauriers, doit cette réactivité à la détermination politique de Gérard Collomb, maire et président de la communauté urbaine. « J'étais resté sur l'idée que les biotechs allaient se développer d'une manière linéaire dans l'agglomération. Nous étions fiers de ce que nous faisons autour d'événements comme le forum

²⁵ Interview millénaire3 de François Payebien, directeur marketing et de la stratégie économiques à la DAEI (Grand Lyon) le 15 décembre 2008

bioVision, raconte-t-il. Mais Alain Mérieux, président de bioMérieux, m'a confié en 2004 son inquiétude par rapport au secteur sciences du vivant dans l'agglomération. » « Quelque temps plus tard, Jean-François Dehecq, patron de Sanofi-Pasteur, me dit s'interroger sur l'emplacement de ses sites. »

Dès la publication du rapport de Christian Blanc préconisant les pôles de compétitivité, la ville se manifeste auprès des pouvoirs publics. *« Au plan local, j'ai réuni les acteurs et demandé à la direction des affaires économiques et internationales du Grand Lyon de travailler sur le dossier »,* poursuit l'élu. Jean-Christophe Audonnet, directeur de la recherche exploratoire chez Merial, un des dix membres fondateurs, se souvient des six mois de fièvre entre janvier et juin 2005 avec des réunions hebdomadaires tard dans la nuit et des échanges permanents de courriels.

Enjeu de santé publique

A l'unanimité, le choix du « capitaine » se porte sur Christophe Mérieux qui incarne, au-delà de ses qualités professionnelles et humaines, la quatrième génération d'une famille d'industriels ayant modelé l'économie de la cité. Elle est à l'origine de Sanofi Pasteur (autrefois l'institut Mérieux), leader mondial des vaccins humains, de Merial (précédemment Rhône-Mérieux), numéro un des vaccins vétérinaires, et de bioMérieux (demeuré familial), un des acteurs internationaux du diagnostic biologique. Quant à BD France, autre noyau dur du pôle, sa maison mère américaine fut longtemps actionnaire de bioMérieux.

« Cette histoire commune a permis d'avancer plus vite », reconnaît Jean-Christophe Audonnet. De surcroît, loin d'être concurrents, tous ces industriels se complètent. *« Le fait d'avoir un partenaire vétérinaire permet d'être plus audacieux, car, dans le domaine de la santé humaine, les essais cliniques sont nécessairement limités »,* reconnaît Bernard Mandrand, directeur scientifique chez bioMérieux. Le défi des maladies infectieuses est immense. Cette discipline englobe la santé humaine et vétérinaire, le diagnostic et le vaccin, soit autant de domaines dans lesquels Lyon possède une force de frappe considérée comme sans égal, tandis que Grenoble apporte son excellence dans le domaine des micro et nanotechnologies et du séquençage du génome. Pour la première fois, les deux grandes métropoles régionales travaillent ensemble. Cela représente 28.000 emplois, dont 2.500 chercheurs dans les laboratoires publics et privés de la région. *« J'ai participé dès le début au montage du dossier »,* atteste Jean Chabbal, directeur du département des microtechnologies appliquées à la santé au CEA de Grenoble, en soulignant que la miniaturisation rend possible *« les tests au lit des patients, sur les lieux des secours, en offrant un résultat très rapide ».*

Premiers effets palpables

Le lyonnais bioMérieux a été pionnier dans cette coopération en créant un labo commun avec le Leti-CEA et en installant au sein du Polygone scientifique de la capitale des Alpes son centre de développement du diagnostic moléculaire, opérationnel depuis septembre 2005. Dans le même souci d'efficacité, le conseil d'administration du BioPôle est limité à dix membres et les industriels y sont largement majoritaires. Y siègent les quatre grands, Sanofi Pasteur, Merial SAS, BD France SAS et bioMérieux, ainsi que deux jeunes pousses, Opi et Protein'eXpert. L'univers académique est présent à travers le CEA, le CNRS, l'Inserm, tandis que la Fondation Mérieux *« apporte son action sur le terrain dans les pays en voie de développement »,* s'enthousiasme Christophe Mérieux. Le Grand Lyon, la région et la Métro grenobloise y sont invités permanents

et leur voix est consultative. Le comité scientifique, constitué de six personnes qualifiées, analyse les projets pour savoir s'ils sont « labellisables ». La mission de l'équipe d'animation, composée à terme de quatre « permanents », consiste à « *aider les gens à structurer des projets, à les susciter et à trouver les financements* », énumère François Guillemin, directeur général.

Les premiers effets BioPole sont palpables. Merial a ainsi confié à Protein'eXpert des prestations de services. BD France SAS, qui se lançait avec son client Sanofi Pasteur sur la piste de nouvelles voies d'administration de médicaments injectables, a décidé d'ouvrir le tour de table à l'Inserm. L'institut national va prioritairement orienter son projet de recherche fondamentale Interactome vers le virus de la grippe aviaire. Pour sa part, le pôle universitaire lyonnais élabore « *un cahier des charges pour une formation internationale en infectiologie de haut niveau. Les lettres et sciences humaines peuvent y participer* », précise son président, Philippe Gillet. Reste à entretenir la dynamique. Pour cela, Christophe Mérieux estime que, « *tous acteurs confondus, il faudrait injecter 500 millions d'euros par an* » et la participation de l'Etat devrait se situer « *entre 50 et 100 millions* ».