

Prospective territoriale et gouvernance urbaine : quelles convergences à Lyon?

Bernard JOUVE
Chargé de recherches

5^{ème} colloque de l'Observatoire International de Prospective
Régionale

Forum Européen de Prospective Régionale et Locale

Lille, 18 et 19 décembre 2001

1 Introduction

Depuis quelques années, la gouvernance est devenue un horizon d'action largement partagé par les professionnels de la chose publique, qu'ils soient élus, techniciens, cadres. Par gouvernance, on entend généralement un style de politique publique reposant, non plus comme auparavant sur la primauté de l'élu dans la décision, mais sur la concertation, la mobilisation de la société civile, ... Gouvernance rime souvent, du moins dans les représentations dominantes, avec pluralisme politique. On ne détaillera pas ici sur les conditions politiques, administratives et scientifiques qui expliquent en grande partie l'engouement actuel autour de la gouvernance urbaine (Jouve 2001 ; Le Galès 1995). On se limitera à rappeler que la mise en œuvre des lois de décentralisation, l'intégration européenne, la recomposition de l'Etat, une demande de participation plus importante des « habitants/citoyens/usagers », de même qu'une attention plus forte des sciences sociales à la littérature nord-américaine, constituent autant d'éléments qui favorisent la recherche de nouveaux modes d'action publique pour les décideurs et de nouveaux schémas explicatifs pour les scientifiques. La gouvernance urbaine en Europe s'est développée sur ce « terrain ».

La prospective territoriale, en tant qu'exercice politique et administratif pluraliste conduisant à la confrontation de points de vue sur les futurs possibles d'une collectivité locale, constitue en cela un terrain d'observation privilégié pour mettre à jour et analyser ces nouvelles formes d'action publique. C'est ce que cette contribution veut envisager en se focalisant sur

l'agglomération lyonnaise (1.3 million d'habitants), troisième métropole française après Paris et Marseille, où à partir dans la seconde moitié des années 1990 plusieurs exercices de prospective, visant des finalités différentes, ont été menés avec des succès divers. L'objectif est ici de comprendre en quoi la prospective territoriale peut constituer et à quelles conditions une forme aboutie de gouvernance urbaine c'est-à-dire un mode de délibération dans lequel le politique ne se définit pas à travers l'usage de la domination mais davantage par la recherche de la concertation.

On sait depuis les travaux d'A. de Toqueville sur la démocratie aux USA (Tocqueville 1842) ou encore ceux plus récents de R. Putnam sur la performance des régions en Italie (Putnam, Leonardi, Nanetti 1993) que l'efficacité des collectivités locales dépend en grande partie du degré de mobilisation de la société civile. Le cas de Lyon et des travaux de prospective montrent que la question de la structuration de la société civile est centrale et que d'elle dépend à la fois la réussite de ces travaux et l'avènement d'une nouvelle forme d'action publique plus transparente et partagée.

2 Éléments de contexte politique

A Lyon, les exercices de prospective lancés par la nouvelle équipe politique élue à la mairie et à la Communauté Urbaine (appelée Grand Lyon) en 1995 ont profité d'un engouement certain des élites locales pour la planification urbaine à la fin des années 1980. A travers la révision du Schéma Directeur de l'agglomération, dans laquelle d'aucuns ont vu l'émergence d'une « action publique urbaine moderniste » (Padioleau 1991) ou plus modestement un renouveau de la planification urbaine (Offner 1990), s'est constitué un groupe restreint d'hommes d'études et d'élus partageant tous une même vision de la « réalité » lyonnaise et de son avenir. En 1992, le nouveau Schéma Directeur avait permis de mettre en avant la dimension internationale de la capitale des Gaules et la nécessité pour la ville, ses habitants, ses élus, ses entreprises de s'inscrire dans le concert des villes européennes. Cette démarche planificatrice, avait constitué un signe particulièrement fort d'une politique entrepreneuriale menée par l'exécutif de l'époque emmené par M. Noir, maire charismatique, incarnation d'un *quadra* souhaitant rompre à la fois au niveau local et national avec une forme classique d'exercice du politique car jugée notabiliaire.

Pour autant, cette démarche essentielle pour l'agglomération, de même que les nombreuses politiques menées par « l'équipe Noir », ont constitué de fait une stratégie classique d'affirmation d'un leadership politique sur une base territoriale (Ben Mabrouk, Jouve 1999). Les « années Noir » ont été marquées par une centralisation sans précédent du système décisionnel du Grand Lyon, véritable centre névralgique du gouvernement urbain. Cette centralisation a eu des effets certains sur des domaines de politiques publiques comme l'urbanisme pour lesquelles l'institution communautaire disposait des ressources budgétaires, techniques et juridiques adéquates. On « doit » à ce style de politique urbaine certaines opérations centrales à mettre au crédit du

mandat de M. Noir comme le « Plan Lumière » qui a mis en valeur le patrimoine architectural de la ville ou la politique des espaces publics.

Par contre, le bilan est beaucoup plus mitigé lorsque l'on se penche sur des secteurs de politiques échappant au contrôle total du Grand Lyon ou encore sur des territoires pertinents pour le développement de l'agglomération mais situés en dehors des limites du Grand Lyon. C'est notamment le cas de la politique économique pour laquelle M. Noir avait créé un embryon de service administratif au sein du Grand Lyon qui ne pouvait développer de véritable politique sans intégrer d'autres « partenaires » locaux intervenant dans le champ comme le Conseil Régional Rhône-Alpes, les Conseils Généraux limitrophes (Ain, Isère, Rhône, Loire) ou la Chambre de Commerce et d'Industrie. Surtout, trop centralisées sur un petit nombre composant la « garde rapprochée » du Maire de Lyon, les politiques publiques ne permettaient pas l'expression d'un véritable projet d'agglomération largement partagé par la population. La révision du Schéma Directeur avait certes été une remarquable opération de communication politique à destination de cette population (Prud'homme, Davezies 1989), elle en était restée pour autant un exercice technocratique, confisqué, incapable d'engendrer une véritable appropriation par la société civile lyonnaise et ses groupes constitués.

L'une des traductions les plus tangentes de cette tension entre recherche d'efficacité et nécessité d'un débat démocratique restera la réalisation de la Charte d'Objectifs de la Région Urbaine de Lyon, véritable schéma directeur réalisé sur un périmètre de plus de 350 communes situées sur 4 départements, dépassant donc de très loin les limites du Grand Lyon et dans laquelle on a pu voir la tentative, avortée, de l'exécutif du Grand Lyon de « conquérir » en fabriquant un nouveau territoire politique et une nouvelle institution (Bardet, Jouve 1999). A peine l'encre de ce document volumineux ayant nécessité plus de deux ans de travaux en commissions techniques était-elle sèche que les « partenaires » du Grand Lyon (Conseils Généraux, Conseil Régional, Chambre de Commerce et d'Industrie) le rangeaient dans leurs armoires. Minée par les affrontements inter-personnels et partisans (la démarche planificatrice sur le Grand Lyon ou la Région Urbaine de Lyon étant vue comme une tentative hégémonique du RPR sur l'agglomération au détriment de l'UDF), la fin du mandat de M. Noir se déroulait dans un climat délétère et sur fond d'affaires judiciaires qui empêcheront à l'ancien Ministre du Commerce de J. Chirac de se représenter aux élections municipales de 1995.

Porté au pouvoir par les élections de 1995, R. Barre (apparenté UDF) décidait de rompre avec un style de politique publique trop centralisé. Pour ce faire, il intégrait dans l'exécutif du Grand Lyon le Parti Socialiste, afin notamment de se dégager d'une coalition avec le RPR qu'il sait dangereuse pour lui. Le premier tour des élections qui avait vu s'affronter la liste UDF à la liste RPR emmenée par H. Chabert, héritier de M. Noir, avait laissé des traces. Les socialistes de l'agglomération ont fait le pari qu'en intégrant la majorité au sein du Grand Lyon ils pourraient à la fois capter une partie des ressources d'une institution

supra-communale tendant à s'affirmer de plus en plus notamment grâce aux différents dispositifs législatifs nationaux sur l'intercommunalité et faire la preuve de leur capacité à diriger l'agglomération en 2001¹. L'exécutif du Grand Lyon était donc davantage pluraliste. Il n'en était cependant pas forcément plus ouvert, en termes de nombres de personnes occupant le centre du processus décisionnel. L'on passait d'un groupe de huit personnes entourant M. Noir à un groupe de 11 élus composant le comité exécutif du Grand Lyon et représentant les différentes sensibilités partisans au sein du Conseil de Communauté.

D'autre part, le thème de l'internationalisation, qui structurait largement les discours dans le mandat précédent à défaut d'avoir de réelles traductions opérationnelles, occupait à nouveau une place centrale dans le Plan de mandat de R. Barre. Pour cet élu qui annonçait très rapidement qu'il ne briguerait pas d'autre mandat en 2001 et que l'on ne pouvait donc pas soupçonner de situer son action dans les pas de celle de son prédécesseur, l'internationalisation de la ville était certes une affaire d'entreprises mais c'était avant tout un projet global touchant tous les pans de la société civile de l'agglomération. Aussi, le mot d'ordre était à l'ouverture, à la transparence, à la consultation de la population, des groupes sociaux, des associations. Il s'agissait de faire évoluer les cadres opératoires des politiques publiques et d'aller à l'encontre des mécanismes de concurrence inter-institutionnelle. Le Grand Lyon et les structures satellites comme l'Agence d'urbanisme occupaient une position centrale dans la recomposition des mécanismes de médiation, de recomposition des intérêts à la fois politiques, économiques et sociaux.

En effet, très rapidement après son entrée en fonction, le mode de médiation dominant était volontairement remis en question à travers le lancement d'un certain nombre de processus, de politiques publiques. Ce mode de médiation était caractérisé par la recherche de l'ajustement, pas toujours effectif sous le mandat de M. Noir, au sein d'un petit nombre d'institutions représentatives d'intérêts territoriaux (les collectivités locales) ou privés (syndicats professionnels de branche ou intersectoriels et surtout CCI). Ce système de médiation s'était figé sous le mandat de M. Noir, notamment avec l'expérience de la Charte d'Objectifs de la Région Urbaine de Lyon.

Pour restructurer ces relations, engager une dynamique collective, seule garante aux yeux du nouvel exécutif de conduire Lyon sur le chemin de l'internationalisation, le pari était fait « d'ouvrir les fenêtres du Grand Lyon » pour reprendre une expression que nombre d'acteurs de la scène lyonnaise impute à R. Barre. Il est vrai que cet exercice de pluralisme politique a pris appui sur une transformation assez sensible de la société lyonnaise entre les années 1980 et 1990. Une étude réalisée en 1997 montrait que les habitants de Lyon ne reconnaissaient plus les cadres classiques de l'autorité, souhaitaient

¹ L'élection du socialiste G. Collomb à la mairie de Lyon et à la Présidence du Grand a validé cette stratégie de conquête politique d'une agglomération que V. Giscard d'Estaing considérait comme la « capitale de l'UDF ».

participer plus activement à la vie locale, voulaient innover, participer collectivement (Grand Lyon Prospective 1997). Cette évolution était d'autant plus sensible chez les femmes, les cadres et professions intermédiaires, les 15-39 ans et surtout chez les 15-24 ans. C'est l'engagement personnel, en dehors des cadres et des institutions établis, dans une œuvre collective qui était au centre de cette modernité. L'étude révélait que l'agglomération lyonnaise s'inscrivait dans un processus touchant certes toutes les sociétés européennes mais que cette modernité trouvait un écho particulier à Lyon.

On ne peut faire la part des choses entre ce qui a relevé, d'une part, de la contingence des rapports politiques au sein du Grand Lyon qui ont conduit à institutionnaliser un pluralisme politique dans l'exécutif même, processus amorcé à la suite des élections de 1977, et, d'autre part, de la « nécessité » pour le politique de prendre en compte l'évolution de la société lyonnaise. Le lien de causalité n'est certainement pas mécanique. Mieux vaut-il davantage faire référence à la congruence historique entre ces deux processus. Pour autant, c'est bien dans ce contexte d'ouverture de la machine politique et administrative communautaire, qui plus que jamais occupait une position centrale dans la tentative de restructuration de la médiation publique/privée, que s'est situé le mandat de R. Barre et qui a donné lieu à plusieurs expérimentations politiques venant remettre en question des mécanismes inter-institutionnels bien rodés mais qui avait fait la preuve de leur incapacité à traiter de la métropolisation, à lui donner un sens collectif, à impliquer dans un processus politique les secteurs sociaux et économiques les plus innovants.

A l'époque, la principale nouveauté réside en effet dans la mise en place de nouveaux cadres de discussions et de négociations ne mettant plus systématiquement en présence des institutions bien établies dont la représentativité politique est mise à mal. Dans les différentes procédures de concertation, notamment dans les trois procédures de prospective qui nous intéressent dans cette contribution, on cherche avant tout à engager le débat avec de nouveaux acteurs collectifs ou non. On en appelle à la prise de parole à la fois des citoyens mais aussi des entreprises individuelles. En effet, à la fois dans la procédure Millénaire 3 ou encore dans le Schéma de Développement Economique, la principale avancée est bien un pluralisme politique exacerbé, touchant parfois à l'hyperpluralisme, qui donne à voir une démocratie locale renouvelée, gage pour les acteurs du Grand Lyon d'un processus de métropolisation réussi arrivant à concilier performance économique et exigences sociales. Examinons justement le contenu et les résultats de ces procédures de prospective territoriale au travers desquelles certains acteurs ont vu les signes d'une gouvernance lyonnaise en cours de structuration.

3 « Millénaire 3 : Agitateur d'idées depuis 1997 »

La référence implicite dans ce sous-titre à une publicité de l'un des plus grands distributeurs de biens et de produits culturels en France est là pour indiquer à la fois l'ampleur de la fonction que s'est fixée le Grand Lyon à travers la création

en 1997 de la Mission Prospective et stratégie d'agglomération mais aussi son caractère très récent et non abouti. Pourtant, malgré sa jeunesse, on ne peut manquer d'être frappé par la rapidité avec laquelle la Mission Prospective, administration de mission composée uniquement de 7 personnes, a su s'imposer dans la politique générale du Grand Lyon dans le domaine de l'internationalisation de la ville.

Dès la présentation du plan de mandat de R. Barre en 1996 à le Grand Lyon, la question de l'internationalisation de l'agglomération occupe une position centrale, du moins dans les discours, sur l'agenda politique. Déclinant en cela une position qui ne lui est pas propre et que l'on trouve chez les élus de nombreuses villes européennes (Bagnasco, Le Galès 1997), le nouveau maire de Lyon et président du Grand Lyon n'envisage pas l'internationalisation, la compétitivité de l'économie locale comme une fin en soi. Il s'agit de lier compétition des villes et cohésion sociale.

Pour cela, il décide de rationaliser l'appareil administratif du Grand Lyon en renforçant la Direction des Affaires Economiques et Internationales (DAEI). Peu soutenu à l'époque, mais ne rencontrant aucune opposition de principe, de la part des autres membres de l'exécutif du Grand Lyon qui ne voient pas l'intérêt de la démarche, R. Barre demande à J. Moulinier, membre de l'UDF, 16^{ème} vice président au portefeuille d'activités très varié puisqu'il est en charge de la « définition d'une stratégie de développement équilibré et durable de l'agglomération, de la recherche et de l'enseignement supérieur, de la Région urbaine de Lyon, des relations avec l'Etablissement Public de l'Isle d'Abeau », de suivre ce dossier.

Au delà de la transformation de l'organisation interne du Grand Lyon, R. Barre veut que l'agglomération se dote d'un projet global par le biais d'un exercice de stratégie territoriale qui est très éloigné des processus de planification que l'on connaît. La planification cède la place à la prospective, ce changement de terminologie renvoyant clairement à un changement de rationalité et de formes d'expertise.

En effet, il ne s'agit pas tant de reprendre à son compte l'expérience des Schémas Directeurs précédents, y compris celui de 1992, mais bien d'engager la collectivité dans un changement de référentiel. Pour le nouveau président du Grand Lyon, la structure doit cesser d'agir uniquement en tant qu'aménageur, notamment par des actions foncières et la réalisation d'équipements collectifs, pour s'orienter vers une fonction de développeur. Pour le sommet de l'exécutif du Grand Lyon, il ne suffit plus uniquement d'agir en tant que maître d'ouvrage ou même de maître d'œuvre dans la politique urbaine mais d'intégrer dans la machine politique et administrative de nouveaux acteurs qui, par le biais d'une démarche de prospective se seront dotés de cadres culturels communs, de références cognitives partagées, pourront démultiplier l'action du Grand Lyon en contribuant à l'élaboration et à la mise en œuvre de sa politique. Fin 1997, la Mission Prospective et stratégie d'agglomération qui doit permettre ce

changement de référentiel est créée. Elle est rattachée directement au Secrétaire général du Grand Lyon et fait l'objet d'une attention particulière de la part du cabinet de R. Barre.

L'exercice détonne essentiellement par la méthode utilisée : l'internationalisation de la ville, le maintien de la cohésion sociale ne sont certes pas des logiques nouvelles. Pour autant, par rapport à la situation précédente, on voit clairement s'afficher un pôle de compétence sur cette question au sein des services du Grand Lyon. Autre élément essentiel, alors que les démarches passées, la révision du Schéma Directeur, la Charte d'Objectifs de la Région Urbaine de Lyon s'inscrivaient dans une logique d'aménagement du territoire à forte traduction territoriale, la Mission Prospective investit un autre champ : l'ingénierie sociale et politique. Le projet d'agglomération n'est plus uniquement l'affaire d'experts, d'un petit nombre d'élus mais avant tout celle de la « société lyonnaise ». C'est cette méthode que l'on retrouve dans une procédure lancée concomitamment : le Schéma de Développement Economique (§ 4) toujours à l'initiative du Grand Lyon. Le registre d'action prioritaire pour internationaliser n'est plus seulement de l'aménagement du territoire, du mieux disant fiscal mais bien du projet sociétal. Il faut montrer qu'il existe à Lyon une culture métropolitaine partagée par ses habitants, du moins certains d'entre eux.

Dans son activité d'ingénierie sociale et politique, la Mission Prospective prend appui sur le caractère interdisciplinaire de son équipe composée d'économiste, de politologue, d'urbaniste, ... Alors que dans les autres directions du Grand Lyon, c'est la spécialisation sectorielle des chargés de mission qui prévaut et qui est considérée comme un gage d'efficacité, au contraire à la Mission Prospective on cherche avant tout la polyvalence. On ré-invente finalement la démarche interdisciplinaire qui avait fait le succès des Organismes d'Etudes et d'Aménagement des Aires Métropolitaines et des Groupes d'Etudes et de Programmation des Directions Départementales de l'Equipement dans les années 1960 ... à la différence que la débat n'est pas confisqué par les experts (Thoenig 1987). De fait, l'accent est particulièrement mis sur la communication à destination du « public ». Une activité éditoriale intense qui se concrétise par la publications des « Cahiers Millénaire 3 » analysant les transformations socio-économiques de la Lyon, les grands enjeux de sociétés auxquels la ville est confrontée, l'ouverture d'un site Internet, et surtout sur la constitution et l'animation d'un réseau très large d'acteurs et institutions locales agissant dans tous les champs possibles de l'action publique (social, économique, culturel, sportif, universitaire, ...) constituent les pierres angulaires de la méthode.

C'est dans le cadre des 5 groupes de travail thématiques réunissant élus locaux, fonctionnaires, universitaires, responsables associatifs, chefs d'entreprises que cette démarche d'ouverture du Grand Lyon à la société civile est la plus visible. Au total, plus de 300 associations ont participé à cet exercice. Ce sont essentiellement les responsables administratifs et associatifs qui ont été les deux groupes les plus mobilisés : les premiers car la démarche prospective de Millénaire 3 leur permettait de replacer leur action quotidienne par rapport à un

réfèrent plus large, les seconds en raison de leur culture de la participation et du fait de leur besoin de légitimation.

Ce dernier aspect est central dans l'exercice Millénaire 3. Le Grand Lyon, qui n'était auparavant qu'une institution mobilisant des ressources matérielles, devient une instance essentielle de légitimation de groupes, d'associations, d'acteurs appartenant à la société civile. La Mission Prospective, dont la fonction de mise en réseau est primordiale, crée les conditions à l'institutionnalisation de nouveaux partenaires en les identifiant. C'est désormais sur le Grand Lyon que l'économie des échanges entre les institutions publiques et la société civile se construit. Pour preuve, des acteurs en quête de légitimité participent activement à « Millénaire 3 ». C'est notamment le cas des associations « classiques » agissant dans les domaines sociaux, culturels mais également de clubs de jeunes chefs d'entreprise dont l'activité se situe dans la « Nouvelle économie » qui connaît à la fin des années 1990 un développement extrêmement rapide à Lyon. L'association « Lyon InfoCité », instituée en 1996 par 4 jeunes chefs d'entreprise dont les Start'up connaissent une croissance très rapide, trouve ainsi dans « Millénaire 3 » une procédure lui permettant d'être considérée comme un acteur important pour l'avenir de l'agglomération lyonnaise en s'imposant comme l'interlocuteur unique des pouvoirs publics dans le domaine de la Nouvelle économie.

Dans sa logique de dynamisation de la « société lyonnaise », la Mission Prospective se trouve confrontée à son propre succès. Devant la mobilisation très importante occasionnée par cette démarche prospective et après que les conclusions de 3 ans de travaux aient été validés par l'ensemble des groupes politiques du Grand Lyon, à l'exception du Parti communiste et du Front national, elle doit gérer une situation caractérisée par l'hyperpluralisme (Savitch, Clayton Thomas 1991), voire l'atomisation des demandes qui lui sont transmises par la société civile. Pour l'instant, elle a permis de générer un forum ouvert. La stabilisation du système de médiation et surtout l'opérationnalisation des grands principes consensuels contenus dans son document « Une agglomération compétitive et rassemblée. 21 priorités pour le 21^{ème} siècle » conduisent inéluctablement à une réduction des partenaires, de même qu'à la hiérarchisation des interventions et, suite logique, à l'apparition de rapports conflictuels. C'est dans ce second stade de la démarche, qui est en cours de traitement au sein du Conseil Développement institué en février 2001 conformément à la Loi Voynet qui prévoit que les villes françaises de plus de 50 000 habitants se dotent de ce type de structure, que la double question de l'expertise et du retour des structures classiques du système de gouvernement à Lyon ne manqueront pas de se poser.

4 Le Schéma de Développement Economique

Autre exemple de procédure ayant pour finalité de renforcer la compétitivité économique de l'agglomération de Lyon et de l'internationaliser, le Schéma de Développement Economique (SDE). Le point commun entre la démarche

Millénaire 3 et le SDE réside dans la méthode. On en appelle à la communauté élargie des responsables économiques locaux c'est-à-dire non seulement à leur structures représentatives (CCI, syndicats de branche ou interprofessionnels) mais aussi aux entreprises prises isolément. Sur la méthode donc, ces deux exercices remplissent une fonction de tribune. Elles permettent la prise de parole d'acteurs institutionnels ou non qui auparavant n'avaient qu'un accès limité, voire nul, aux collectivités locales. En ouvrant le cercle des décideurs classiques, les acteurs du Grand Lyon, promoteurs de ces expériences de prospective territoriale, espèrent pouvoir mobiliser les « forces vives » locales.

Pour autant, les deux exercices ont différé, du moins dans les représentations de nombre responsables politiques et administratifs lyonnais, par leur finalité. Si Millénaire 3 est vécu comme l'outil de gouvernement de R. Barre qui en a confié la responsabilité à l'un de ses proches, le SDE a été ressenti comme une procédure partenariale à destination du monde des entreprises lancée également en 1997 et instrumentalisée par H. Chabert, qui à l'époque était un des prétendants à la succession de R. Barre en 2001 et qui surtout avait été l'un des proches de M. Noir entre 1989 et 1995.

Dès le lancement du SDE par H. Chabert au sein de l'Agence d'Urbanisme dont il assurait la présidence à partir de 1995, et qui pour beaucoup était devenue une institution assurant une fonction de contre-pouvoir entre UDF et RPR à Lyon, les observateurs de la chose politique à Lyon voyaient dans le SDE la préparation de la plate-forme économique du candidat RPR à la mairie en 2001.

Même si cette appréciation est justifiée, elle ne résume pas le contenu de la procédure et ce qu'elle donne à voir de la transformation du système de gouvernement urbain sur fond de compétition inter-urbaine et d'internationalisation. En effet, le SDE, tout comme la démarche prospective « Millénaire 3 », représente une évolution nette dans la conduite de la métropolisation, ou du moins dans les cadres opératoires utilisés.

Les origines des premières réflexions se situent dans la continuité de la révision du Schéma Directeur en 1992. Pour certains cadres de l'Agence d'urbanisme et de la DAEI du Grand Lyon, il apparaît évident que si l'internationalisation de l'agglomération est une des pierres angulaires du document d'urbanisme, la capacité réelle de la collectivité locale à peser sur ce processus est des plus réduite faute de moyens, de ressources internes. Se crée ainsi à l'initiative de ces acteurs, sans aucune commande politique, le groupe prospective piloté par le directeur de l'agence d'urbanisme de l'époque. Ce groupe est composé d'acteurs administratifs du Grand Lyon, de l'agence d'urbanisme, de l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, du Secrétariat Général pour les Affaires Régionales. Ce groupe participe notamment aux travaux engagés par des universitaires parisiens sur le diagnostic de la Région Urbaine de Lyon et qui seront utilisés dans le cadre de la rédaction de la Charte d'objectifs en 1994 (Beckouche, Davezies 1993).

Ce n'est qu'à la suite des élections de 1995 que cette initiative de la technostructure est reprise par certains élus au premier rang desquels se trouvent H. Chabert et M. Forien, vice président RPR en charge du développement économique au sein du Grand Lyon et par ailleurs chef d'entreprise dans le secteur du Bâtiment et Travaux Publics. Le constat qu'ils dressent concerne très globalement la gouvernabilité de Lyon et peut être résumé dans les termes suivants : la révision du Schéma Directeur en 1992 a été un moment important de la vie locale car il a non seulement acté un certain nombre de principes sur lesquels les politiques sectorielles du Grand Lyon se sont structurés mais surtout il a été l'occasion de mettre en place un mode d'organisation particulier du politique sur la base d'une structure décisionnel resserrée autour de M. Noir. En 1995, la nouvelle donne politique, l'ouverture de l'exécutif aux socialistes, engendrent une « redistribution des cartes ». Pour pouvoir, comme dans le cadre du Schéma Directeur, structurer une configuration politique apte à saisir la question de l'agglomération dans toutes ses dimensions, il faut pouvoir prendre appui sur un autre secteur de politique publique que l'urbanisme. Il faut également chercher des alliés ailleurs qu'à l'intérieur des institutions classiques du milieu local et notamment de la CCI de Lyon qui est vue à l'époque, par les dirigeants de l'agence d'urbanisme, comme une institution dont le personnel politique, et notamment son président, est trop proche politiquement de l'UDF². Les oppositions entre les membres de l'équipe Noir et de la CCI, notamment sur la Région Urbaine de Lyon, ont laissé des traces.

Prenant appui sur les déclarations de R. Barre qui fait du développement économique le pilier de son plan de mandat à partir de 1997, H. Chabert et M. Forien vont lancer le SDE afin d'en faire un outil de pilotage global de l'agglomération. La récession économique que connaît Lyon comme l'ensemble des villes françaises au milieu des années 1990 confirme la nécessité d'œuvrer dans ce champ de politique.

Pourtant, à l'origine, les acteurs économiques lyonnais n'accueillent que très timidement cette initiative politique. Les acteurs de l'Agence d'urbanisme vivent cette timidité comme une marque de défiance d'un patronat qui ne leur reconnaît aucune expertise, aucune légitimité fonctionnelle dans le champ du développement économique. Il est vrai que le savoir-faire de l'agence se situe sur le champ de l'urbanisme, des transports, du logement, aucunement sur le développement économique. Pour mobiliser le patronat, trois méthodes vont être utilisées :

1. le recours à un bureau d'études – Algoe – très connu sur la place lyonnaise qui démultiplie les capacités d'action de l'agence d'urbanisme ;

² Cette appréciation trouvera d'ailleurs quelques années plus tard toute sa justification dans le ralliement de G. Mahler, Président de la CCI de Lyon entre 1994 et 2000, sur la liste de M. Mercier (UDF) aux élections municipales de 2001.

2. la mobilisation des réseaux personnels RPR dans le monde patronal lyonnais ;
3. l'ouverture de la procédure non seulement aux structures représentatives du système productif lyonnais mais surtout aux chefs d'entreprises.

Un Comité de pilotage de 30 personnes issues d'entreprises sollicitées directement ou des structures représentatives est ainsi constitué sous la présidence de H. Chabert à la tête de l'agence d'urbanisme. La démarche est ainsi très proche de Millénaire 3 même si elle se veut plus opérationnelle et centrée uniquement sur la thématique économique. A priori, elles sont complémentaires. Il s'agit avant tout d'identifier des secteurs clés pour le développement économique de Lyon à partir d'un diagnostic approfondi du système productif sur l'aire urbaine de Lyon, donc sur un périmètre plus large que le Grand Lyon. A côté de l'identification de ces secteurs clés sur lesquels le Grand Lyon devra à terme se focaliser, on demande aux patrons et aux responsables d'institutions représentatives de bâtir collectivement le contenu de la politique économique en envisageant les mesures concrètes à mettre en œuvre.

La co-production du SDE par les acteurs du système productif, les cadres de l'agence d'urbanisme et Algoe s'opère à l'intérieur d'un système de médiation en complète restructuration. Historiquement, les liens entre le politique et la sphère économique à Lyon se sont structurés selon trois modes de régulation :

1. une régulation politique dans laquelle la CCI de Lyon disposait d'une position hégémonique. Jusqu'aux années 1990, c'est le Groupement Interprofessionnel Lyonnais, antenne locale du MEDEF, qui occupait une position centrale notamment au moment de la désignation des candidats aux élections consulaires ;
2. une régulation inter-personnelle entre les responsables politiques de la ville et les grands capitaines d'industrie tels que C. Mérieux dans la pharmacie, M. Berliet dans la mécanique, M. Gillet fondateur de Rhône-Poulenc ou certains grands patrons du secteur du textile. Du fait de leur poids économique, ces acteurs économiques avaient un accès direct, non institutionnalisé, au politique ;
3. une régulation institutionnelle s'opérant dans le cadre de sociétés d'Economie Mixte locales.

A noter que ces trois modes de régulation n'étaient pas exclusifs les uns des autres mais se recouvraient partiellement. La transformation progressive du système économique lyonnais dans les années 1980, l'émergence progressive de syndicats professionnels concurrents au GIL, la restructuration des structures de socialisation du patronat et enfin la remise en question de la logique d'agrégation sectorielles vont remettre en question ce triple mode de régulation :

1. malgré l'importance prise par les activités tertiaires (2/3 de l'emploi) et notamment par le poids des activités de service aux entreprises, l'agglomération lyonnaise reste caractérisée par le poids de l'industrie (Grand Lyon Prospective 1998). On peut même évoquer sur une période récente un renforcement de la spécificité industrielle de la ville (textile, chimie de base, chimie de spécialité, mécanique, pharmacie, ...). Ce renforcement s'est effectué par le biais de la valeur ajoutée, du développement de nouveaux produits nécessitant des investissements importants en matière de Recherche/Développement, une main d'œuvre de haut niveau. Si l'industrie pèse donc toujours fortement, il ne s'agit cependant plus des mêmes activités que celles développées jusque dans les années 1980. La recherche de la compétitivité par la valeur ajoutée et la segmentation des marchés, phénomène général aux économies capitalistes, le développement des firmes-réseau chères à P. Veltz (Veltz 2000), a eu à Lyon des conséquences très importantes. Dans la seconde moitié des années 1990, c'est le développement très rapide des entreprises liées aux Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication qui a occupé le devant de la scène. On a ainsi notamment vu apparaître une génération d'entrepreneurs non issue de la classe dirigeante économique lyonnaise traditionnelle et ne participant pas à la vie des institutions représentatives du milieu économique ;
2. durant les années 1990, c'est aussi la vie de ses institutions qui change. En effet, la vitalité du milieu économique lyonnais n'est plus le résultat de la seule activité de quelques grandes firmes industrielles internationalisées. Elle est aussi le résultat des PME, voire des très petites entreprises artisanales, dont certaines se sont très nettement internationalisées. Conséquence de ce processus, le GIL, représentant dans le Rhône le MEDEF, a vu remettre en question sa position hégémonique dans la représentation des intérêts patronaux. Cette concurrence a été portée par la Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises qui, sous la houlette de L. Rebufel en tant que Président au niveau national, a décidé d'activer le réseau local qui était encore embryonnaire au début des années 1990. La CGPME du Rhône a connu un développement spectaculaire tant au niveau de ses adhérents³ qu'au niveau de sa représentation au sein de la CCI. Alors qu'elle ne comptait aucun élu au bureau de la CCI de Lyon au début des années 1990, elle en détient actuellement la moitié. Pour l'instant, c'est la logique du compromis avec le GIL qui a prévalu dans la constitution des listes, même si les relations entre les deux syndicats interprofessionnels sont caractérisées par l'ambiguïté. La remise en question du GIL sur la CCI de Lyon est également portée par la Chambre des Métiers du Rhône qui défend les intérêts des artisans et qui entend bien faire entendre l'importance de « l'élite artisanale » dans la croissance économique générale de l'agglomération ;

³ Avec 2300 adhérents directs, la CGMPE du Rhône est la première structure départementale de la CGPME au niveau national. La CGMPE du Rhône comptait 32 adhérents en 1993.

3. l'éclatement du patronat lyonnais s'observe également dans les structures de socialisation. Pendant longtemps, le « Cercle de l'Union » a été la seule institution incarnant la notabilité entrepreneuriale à Lyon. Vénérable institution réunissant les grandes familles lyonnaises de l'industrie, le milieu politique local, elle a vu sa légitimité remise en question par la génération des *self made men* des années 1990. C'est d'abord, R. Caille, né à Macon et autodidacte, ayant occupé des fonctions au GIL avant de quitter la structure et Président de Jet Service qui dans les années 1980, qui crée une nouvelle structure rassemblant des patrons lyonnais : le Prisme. L'idée de base est de réunir un réseau de patrons (actuellement, 200 membres), moins soucieux des origines sociales et confessionnelles des adhérents, au sein d'un Club dans un état d'esprit moins notabiliaire que le Cercle de l'Union et dans le seul but de développer ensemble des projets. Autre structure de socialisation créée ces dernières années : le « Club des 100 » institué par le PDG de la société CEGID spécialisée dans les logiciels de comptabilité et surtout Président du club de football : l'Olympique Lyonnais. Le « Club des 100 » regroupe les sponsors économiques du club de football dont la société Infogrames et le Groupe Pathé dirigé par J. Seydoux. Par le biais des prises de participation entre les différentes sociétés et le sponsoring du club de football de la ville, se constitue durant les années 1990, un cercle de dirigeants non exclusivement lyonnais mais qui ont en commun de développer leur activité dans le secteur du divertissement (*Entertainment*) et des activités liées aux applications informatiques. Depuis le milieu des années 1990, certaines structures locales de banques nationales ont également mis en place des clubs réunissant leurs clients. C'est le cas du Crédit Agricole qui a créé le « Cercle de Champ Fleuri » et qui organise des exposés, des conférences pour ses adhérents, des échanges d'expérience. Enfin, la Direction des Affaires Economiques et Internationales du Grand Lyon a instauré en 1997 le LYEN (Lyon Entreprendre) avec l'Ecole de Management de Lyon. L'objectif de ce groupe est de réunir une dizaine d'entreprises dynamiques, à forte croissance, pour leur exposer les projets de la DAEI, pour intégrer leurs demandes. La dynamique des institutions de socialisation du patronat lyonnais, qui en tant que groupe social n'existe pas, est le reflet de la dynamique du système productif, de la tendance à la segmentation des marchés, à l'apparition de nouveaux secteurs clés de l'économie lyonnaise et de son internationalisation : dans un champ économique de plus en plus concurrentiel, internationalisé, la recherche des alliances possibles entre groupes, de solutions communes passe dans le cas lyonnais par la création de structures collectives fondées sur le partage d'expérience entre dirigeants, sur le sentiment d'appartenance à une même communauté dont le destin est à construire collectivement et non plus uniquement sur le respect de la seule notabilité ;
4. enfin, dernier élément remettant en question la structuration dans le mode de représentation des intérêts privés à Lyon, la perte de pertinence de la représentation par secteur d'activité. Là aussi, l'internationalisation

des entreprises et surtout leur mode de management interne a des effets directs sur la structuration des intérêts économiques. Ce processus vient en effet heurter une organisation sectorielle des activités économiques qui n'avait pas à l'origine pour objectif de représenter leurs intérêts face aux pouvoirs publics, de les rendre plus compétitifs mais de constituer le cadre des négociations entre syndicats patronaux et syndicats de salariés afin d'élaborer les conventions collectives. Or, il s'avère qu'en dehors d'intérêts touchant à l'environnement local des entreprises (fiscalité, formation de la main d'œuvre, infrastructures de communication), les entreprises d'un même secteur peuvent, en fonction de leur management interne, entretenir des relations très différentes par rapport à leur territoire d'implantation, aux politiques publiques des collectivités locales ; ensemble de relations que certains ont pu classer selon une typologie présentant un continuum entre les entreprises dont le management interne repose sur une forte territorialisation, regroupées sous l'appellation de « développeur » et à l'inverse les entreprises adoptant un mode de management qualifié de « financier » et qui présentent tous les attributs des *Foot Loose entreprises* (Martinet, Tannery 2000).

C'est dans ce contexte de fragmentation interne très importante du tissu productif local qu'est lancé le SDE par l'Agence d'Urbanisme. Au-delà de l'instrumentalisation politique de la procédure par un candidat potentiel à la mairie en 2001, processus dont personne n'a été dupe, il s'agissait également de créer les conditions pour stabiliser les relations entre la collectivité locale et son environnement économique notamment en identifiant des entreprises, des structures collectives (syndicats ou autres) pouvant participer activement à la politique publique. Comme pour Millénaire 3, l'opération de prospective économique qu'a été le SDE avait donc pour objectif de restructurer un système d'action en en précisant les limites, les acteurs et en institutionnalisant le partenariat tout en dégagant de principes d'action communs.

Force est de constater que la mobilisation du patronat local a été faible. Le recours au terme « patronat » qui sous-entend l'existence d'un groupe social, au sens sociologique du terme, donc doté d'une identité commune, de référents identiques, d'intérêts matériels semblables est d'ailleurs erroné. Si le SDE n'a finalement débouché que sur la fabrication d'une plate-forme très floue, mettant l'accent, comme tant d'autres agglomérations sur le développement des biotechnologies, des nouvelles technologies de l'information et de la communication, sur le développement de l'entrepreneuriat dans les formations scolaires et universitaires et sur la nécessité de créer un observatoire du développement économique à Lyon, n'est-ce pas une des conséquences de cette fragmentation très importante, en termes d'organisation politique, des intérêts du système productif marchand ? Il est en effet bien difficile pour une collectivité locale comme le Grand Lyon d'engager un processus de prospective économique lorsque le système de médiation avec la sphère privée est aussi

fragmenté, lorsque les attentes des entreprises par rapport aux actions des pouvoirs publics est aussi difficile à cerner, à agréger et à stabiliser.

Il en résulte une tension évidente entre les institutions d'origine du SDE – court-circuiter les institutions classiques représentatives du patronat pour s'adresser aux entrepreneurs économiques pris isolément – et la place qui finalement est faite à ces mêmes institutions dans la phase de mise en œuvre du document de prospective économique. On retrouve en effet, car elles disposent de ressources indispensables à toute politique publique dans le domaine du développement économique et de l'internationalisation de la ville, des institutions classiques comme la Chambre de Commerce et d'Industrie ou encore la représentation locale du MEDEF alors même que leur représentativité est contestée de toute part. En raison de la fragmentation des intérêts du « patronat » à Lyon, les institutions dotées de ressources politiques classiques (budget, compétences juridiques, expertise technique, ...) s'avèrent finalement être des interlocuteurs incontournables pour les collectivités locales.

5 Quelques éléments de conclusion

A la question, comment élaborer et mettre en œuvre des politiques innovantes dans le domaine du développement économique et de l'internationalisation de la métropole lyonnaise, les élus locaux ont répondu en utilisant la prospective territoriale. Dans un environnement globalisé où la compétition des villes est devenue un horizon d'action présenté comme indépassable, c'est en effet par ce type d'exercice de concertation pluraliste qu'il a été décidé d'agir. Comme d'autres expériences dans le monde l'attestent, le renforcement de la démocratie locale, le respect du pluralisme dans les opinions formulées à propos du devenir d'un construit socio-politique comme une ville, la recherche de la mobilisation de la société civile apparaissent comme autant de leviers d'actions sur lesquels les collectivités locales et leurs élus peuvent agir non seulement pour humaniser la globalisation en cours, lui donner sens localement, légitimer son existence mais aussi pour tenter de renforcer la compétitivité du territoire en question. A ce titre, la prospective territoriale s'avère être un « outil » particulièrement efficace, a priori, car elle renvoie à un mode d'exercice de délibération et plus généralement d'exercice du politique pour lequel la domination ne vaut pas tant que la mobilisation. En donnant à la société civile la capacité de s'exprimer sur le devenir de leur espace, la prospective crée les conditions non seulement du débat démocratique, fait de controverses, d'ajustements entre positions au départ disjointes, mais également favorise l'appropriation des politiques publiques par la population, par ses destinataires.

On ne serait être dupe pour autant sur les conditions politiques à remplir pour que la pratique de la prospective territoriale se développe dans les termes que l'on vient de présenter. En l'occurrence, il convient d'éviter de considérer la prospective territoriale dans une perspective uniquement managériale, en tant qu'outil existant en soi, structurant l'action publique et la conduite des acteurs

locaux. L'exemple de Lyon présenté dans cette contribution permet de mettre en avant la singularité des rapports politiques partisans au sein de l'agglomération et le souhait de l'exécutif local de traduire dans les faits le pluralisme partisan pour des raisons d'ordre en partie stratégique.

Dans le même ordre d'idée, on ne saurait être dupe des logiques d'instrumentalisation auxquelles renvoie la démarche prospective dans les collectivités locales. Il en va de la prospective comme il en va pour d'autres outils de gestion et de pilotage politique des villes comme l'évaluation des politiques publiques (Spencehauer 1998). Ils n'ont de sens et de véritable portée que replacés dans le champ politique c'est-à-dire dans l'ensemble des luttes entre groupes organisés, entre appareils partisans, entre individus en vue de la captation de postes de responsabilités permettant d'agir sur l'avenir d'un groupe social. On a tenté de montrer à Lyon comment cette variable politique est largement explicative des démarches de prospective territoriale engagées à partir de 1997 et comment ces démarches, en retour, permettaient de donner à voir de nouvelles formes d'action publique. Vouloir généraliser la prospective à toutes les villes, en tant qu'« outil » de gouvernance, est donc un non sens. Il faut que les conditions politiques soient favorables c'est-à-dire que la « machine politique » décide de s'ouvrir au débat avec la société civile, décide de le susciter, ... On comprendra aisément qu'en la matière, on ne saurait identifier une trajectoire unique valable pour toutes les villes.

Dernier élément qu'il semble possible d'identifier à partir du cas de Lyon, l'importance de la structuration politique de la société civile. Pour être véritablement efficace, c'est-à-dire pour déboucher sur un projet collectif partagé, mobilisateur et effectif donc mis en œuvre, l'ouverture de la « machine politique » est une condition nécessaire mais non suffisante. Il faut pour cela que le politique, et la sphère administrative, puissent engager un processus de médiation avec une société civile organisée politiquement donc dans laquelle il existe des associations d'acteurs individuels mettant en commun des ressources politiques et disposant d'une certaine légitimité. Il faut que les élus et les cadres des collectivités locales engagent un processus de concertation avec des institutions ayant une certaine épaisseur historique leur permettant de disposer de ces ressources (budget, expertise, ...) et de la légitimité qui les autorise à les utiliser. La question de la prospective territoriale renvoie donc à une série de questions non pas uniquement techniques sur les savoir-faire à mobiliser mais aussi politiques sur la structuration du système d'action autour d'une collectivité locale et sur la représentation politique autour de cette institution. Le pluralisme politique ne peut se développer efficacement, c'est-à-dire en se traduisant par des actions concrètes considérées comme légitimes et admises, que dans ces conditions. A ce propos, le cas de Lyon montre l'exemple d'une métropole dans lequel les exercices de prospective sont en quelque sorte au « milieu du gué » : la machine politique est certes ouverte mais la restructuration des canaux de médiation avec la société civile est telle que l'efficacité de l'ensemble des dispositifs mis en place en pâtit. Une chose est sûre cependant : c'est autour du Grand Lyon que cette restructuration est en cours et

qu'elle se développera à l'avenir. A ce titre, la prospective territoriale est aussi un bon analyseur de l'affirmation du pouvoir d'agglomération dans certaines villes françaises. « L'invention politique de l'agglomération », pour reprendre le titre d'un ouvrage publié récemment (Baraize, Négrier 2001), passe sans nul doute par l'instauration de nouvelles institutions telles qu'identifiées dans la législation nationale ainsi que par l'utilisation de procédures comme la prospective territoriale qui permettent de donner un sens politique à ces institutions.

Bibliographie

Bagnasco A. et Le Galès P. (1997), "Les villes européennes comme société et comme acteur", in A. Bagnasco ; P. Le Galès (sous la direction de), *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, pp. 7-46.

Baraize F. et Négrier E. (sous la direction de) (2001), *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, Paris.

Bardet F. et Jouve B. (1999), "Entreprise politique et territoire à Lyon", *Sociologie du travail*, n°41, pp. 41-61.

Beckouche P. et Davezies L. (1993), *Diagnostic de l'économie de la région urbaine de Lyon*, Rapport d'étude, Observatoire de l'Economie et des Institutions Locales, Université Paris 12, Laboratoire OEIL / Université Paris 12, Créteil.

Ben Mabrouk T. et Jouve B. (1999), "La difficile émergence de la Région Urbaine de Lyon", in B. Jouve ; C. Lefèvre (sous la direction de), *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos, pp. 103-131.

Grand Lyon Prospective (1997), *Les Cahiers du millénaire 3. Analyse socio-culturelle des habitants de l'agglomération lyonnaise. Spécificités et évolution*, Communauté Urbaine de Lyon / Mission Prospective, Lyon.

Jouve B. (2001), *La gouvernance urbaine dans tous ses états*, Laboratoire RIVES / Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat, Vaulx-en-Velin.

Le Galès P. (1995), "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue française de science politique*, Vol.45, n°1, pp. 57-95.

Martinet A. C. et Tannery F. (2000), *Gouvernance du territoire et management stratégique des groupes. Modèles de raisonnement et principes d'action*, Euristik / Université Lyon 3, Lyon.

Offner J.-M. (1990), "Le "SDAU nouveau" de Lyon", *Métropolis*, n°88-89, pp. 42-53.

Padioleau J.-G. (1991), "L'action publique urbaine moderniste", *Politiques et management public*, Vol.9, n°3, pp. 133-146.

Prud'homme R. et Davezies L. (1989), *Développement et planification des villes : le cas de Lyon*, Observatoire de l'Economie et des Institutions Locales, Université Paris 12, Créteil.

Putnam R., Leonardi R. et Nanetti R. (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.

Savitch H. V. et Clayton Thomas J. (1991), *Big city politics in transition*, Sage Publications, Newbury Park, Calif.

Thoenig J.-C. (1987), *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, L'Harmattan, Paris.

Tocqueville A. d. (1842), *De la démocratie en Amérique*, Gosselin, Paris.

Veltz P. (2000), *Le nouveau monde industriel*, Gallimard, Paris.