

« Lyon recherche gouvernance urbaine désespérément »

Bernard Jouve

*Cahiers de géographie du Québec*, vol. 45, n° 125, 2001, p. 287-292.

Pour citer ce document, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/022978ar>

DOI: 10.7202/022978ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

---

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

---

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : [info@erudit.org](mailto:info@erudit.org)

---

# Lyon recherche gouvernance urbaine désespérément

**Bernard Jouve**

École nationale des travaux publics de l'État (Lyon – France)

laboratoire RIVES

courriel : jouve@entpe.fr

## INTRODUCTION

Depuis le début des années 1990, l'image de Lyon a sérieusement été amendée : longtemps considérée comme la seconde métropole française en termes démographiques et économiques après Paris, elle n'en était pas moins perçue comme une ville typiquement provinciale, repliée sur elle-même, gouvernée par une élite politique et économique conservatrice, sans ambition collective. Tout semble changer dans les années 1990 : les équipements collectifs à rayonnement international se multiplient, les manifestations culturelles et autres (congrès, salons, ...) attirant une population également cosmopolite.

À Lyon, désormais, le mot d'ordre est à l'internationalisation de la ville, de ses élites, de ses activités. Internationalisation, certes, mais au service de « l'homme qui est placé au cœur de la démarche prospective » comme l'a souligné R. Barre, maire de la capitale des Gaules depuis 1995, lors du lancement de la procédure « millénaire 3 » par la Communauté urbaine de Lyon et qui vise à « donner à l'agglomération l'élan nécessaire pour réussir son entrée dans le III<sup>e</sup> millénaire en se dotant d'un projet d'agglomération mobilisant l'ensemble de la société locale et permettant d'entrer dans l'âge du développement global durable ». Dans la compétition qui occupent les villes à prétention internationale, Lyon peut être considérée comme une ville européenne type : le développement et la réussite économique constituent, certes, un horizon d'action indépassable mais qui ne doit pas être synonyme d'exclusion, de ségrégation sociale. Pour les promoteurs d'une telle démarche, le projet d'agglomération s'accompagne d'un désir de changer les pratiques gouvernementales, de remettre en question la distinction entre gouvernants et gouvernés. On en appelle à la société civile et à la gouvernance urbaine comme en d'autres temps on en a appelé à la rationalité technique et scientifique pour gouverner la ville.

Les discours, plus ou moins normatifs, sur la gouvernance urbaine sont maintenant légion. La thèse est connue : dans un contexte de globalisation de l'économie, de recomposition des États modernes, les villes, ou du moins certaines d'entre elles, verraient leur marge de manœuvre augmenter et pourraient se doter de projets collectifs de développement leur permettant de lutter efficacement dans la compétition internationale tout en limitant les effets de cette compétition sur la cohésion sociale... C'est par le biais de coalitions politiques entre acteurs de la société civile, entre groupes sociaux composant la ville et les élus locaux que l'on parviendrait

---

à créer un tel projet collectif d'ensemble. Il n'est pas dans mon propos de montrer comment la notion de gouvernance est instrumentalisée par différentes instances politiques ou non, pour donner du gouvernement des villes une image flatteuse. Dans le cas de Lyon, il semble que la question de la possibilité même de dégager localement une coalition locale ayant une double stratégie d'internationalisation de la ville et de défense de la cohésion sociale peut être posée. Lyon apparaît en ce sens illustrer un processus – la tendance à l'hyperpluralisme des intérêts – allant à l'encontre d'un pilotage politique d'une ville dans son ensemble par des mécanismes relevant de la gouvernance. Cette tendance, saisie à partir de Lyon, s'explique par la « rencontre » entre une évolution de la structure économique locale et une évolution touchant davantage la sphère du politique. Cette « rencontre » a pour effet de rendre difficile, voire impossible, la stabilisation de formes de médiation, d'articulation entre les deux sphères et, par là même, la possibilité de dégager une coalition locale réunissant ces deux pôles.

## D'UNE VILLE PROVINCIALE À L'EURO-CITÉ

Lyon semble avoir sérieusement engagé sa mue, accélérant sa transformation, de ville managériale en une ville entrepreneuriale (Harvey, 1989), plus soucieuse de participer à la compétition internationale que de continuer, avant tout, à produire des services collectifs à ses habitants. À la faveur de la révision du Schéma directeur en 1992, le développement économique devient un enjeu politique majeur, le rayonnement international de la ville est promu au rang d'objectif essentiel, la forte personnalisation du pouvoir local sur la personne de M. Noir contribue à changer l'image de la ville.

L'évolution politique et administrative que connaît la France à la suite des lois de décentralisation de 1982 donne, il est vrai, plus de marge de manœuvre et surtout de légitimité à des élus locaux souhaitant mettre en œuvre ce type d'action. Certains auteurs ont parfaitement montré comment ces lois de décentralisation pouvaient être comprises comme l'agrégation entre, d'une part, la logique de certains segments de l'appareil administratif d'État souhaitant confier davantage de responsabilité politique aux collectivités locales dans la gestion de la crise économique et, d'autre part, la logique de certains élus locaux profitant de l'occasion pour étendre leur légitimité et leurs moyens d'action (Pickvance, Préteceille, 1991).

La question est alors de savoir avec quels « partenaires » cette génération d'élus locaux va développer son action. En l'occurrence, le projet de ville que souhaite mettre en œuvre M. Noir se situe davantage dans la continuité de ses prédécesseurs que dans la rupture. En effet, la ville, pour M. Noir, est avant tout une ville consacrée au tertiaire, où les zones d'aménagement concerté servent à répondre aux demandes de ce secteur d'activité : des bureaux.

Il est vrai que cette stratégie de développement n'a rien d'original mais qu'elle est plutôt dans « l'air du temps » : les années 1990 sont en effet marquées par la production en masse d'immeubles de bureaux dans la plupart des grandes villes. De plus, cette stratégie politique rencontre un processus de recomposition du secteur français du bâtiment et des travaux publics et du secteur des services urbains en réseaux (eau, assainissement, etc.) (Lorrain, 1992). Le rapprochement entre les deux

---

secteurs, notamment à travers des fusions ou des participations croisées, conduit à « offrir » aux élus des projets urbains « clés en main » où une entreprise privée produit à la fois l'immeuble et les services qui l'accompagnent. Or, à Lyon comme dans d'autres villes au passé industriel prestigieux, cette stratégie de développement a du mal à être acceptée par le secteur industriel. C'est ici que l'on touche du doigt une des contraintes majeures à la construction de coalition locale entre la sphère privée et la sphère politique : la fragmentation des intérêts de la sphère privée du fait de l'évolution du capitalisme local.

## LA SPHÈRE PRIVÉE COMME CONTRAINTE

La fragmentation du capitalisme lyonnais, comme dans d'autres villes, illustre les transformations des systèmes locaux dans les économies modernes. La diversité du tissu économique local s'explique en grande partie par l'histoire du capitalisme lyonnais qui a accumulé des strates d'activités successives depuis le capitalisme bancaire du XVI<sup>e</sup> siècle, l'industrie textile au XIX<sup>e</sup> siècle, le secteur de la chimie et de la pétrochimie à partir des années 1960, puis l'industrie mécanique, le domaine de la pharmacie et des activités de santé au sens large et, enfin, le secteur du multimédia dans les années 1990. Très marquée par la présence de grands établissements industriels dans le sud de l'agglomération, dans les secteurs de la pétrochimie et de la chimie lourde, c'est néanmoins une ville de petites et moyennes entreprises. L'importance du tissu des PME s'est renforcée avec la crise économique des années 1970 qui a engendré une restructuration des activités des grands groupes industriels et notamment une réduction de la taille des plus importants d'entre eux (Grand Lyon Prospective, 1998).

La crise des années 1970 s'est également accompagnée d'une prise de contrôle de l'économie lyonnaise par des entreprises parisiennes ou par une délocalisation des sièges sociaux d'entreprises lyonnaises à Paris. Dans les années 1980 et 1990, l'internationalisation de la ville a eu pour effet d'augmenter très nettement l'importance des capitaux étrangers dans le fonctionnement des entreprises locales dans le secteur industriel. Nombre d'entre elles ont perdu leur autonomie financière et sont désormais sous contrôle étranger. Signe des temps, l'évolution de l'économie métropolitaine a également été caractérisée par une tertiarisation très nette qui a, en partie, permis d'absorber les effets des crises économiques des années 1970 et 1990. Enfin, parmi les éléments caractérisant l'économie lyonnaise, il convient de mettre en avant une présence moins forte de l'État dans des activités traditionnellement sous son contrôle (aéronautique, électronique...) et qui assurent une bonne partie du développement économique dans d'autres villes de province comme Toulouse, Bordeaux, etc. (Beckouche, Davezies, 1993). Au total, on se trouve donc dans une situation où le développement local est en grande partie le fruit de l'initiative privée.

Or, replacée sur une période d'une trentaine d'années, l'histoire du capitalisme à Lyon se caractérise en partie par un processus très net d'éclatement des intérêts entre secteurs d'activités et par une difficulté certaine, voire une impossibilité structurelle, à stabiliser des formes de médiation, d'articulation entre la sphère productive et la sphère politique. Il s'agit là de la principale difficulté à laquelle est confrontée toute entreprise de constitution d'une coalition entre ces deux pôles sur laquelle prendrait appui une gouvernance urbaine lyonnaise.

---

## MÉCANISMES INSTABLES

Comme d'autres l'ont montré, les « régimes urbains » associant ces deux sphères se développent sur la durée (Stoker, 1995). L'institutionnalisation des relations entre les intérêts publics et privés compte moins que l'établissement de relations informelles, à condition que ces relations soient pérennes, durables. Or, sur ce point, Lyon, comme d'autres villes européennes et américaines qui ont vu leur structure productive évoluer ces trente dernières années, présente un handicap structurel : l'impossibilité de dégager sur le long terme des coalitions stables. À cela, trois raisons essentielles :

La reconfiguration des canaux de médiation depuis les années 1960. En effet, en l'espace de trente ans, le système productif lyonnais, au niveau de son organisation politique, de ses instances représentatives et des relations qu'il entretient avec la sphère politique, a connu trois phases : durant les années 1960 – période durant laquelle la ville s'est profondément transformée en termes urbanistiques à travers notamment des grands projets de réhabilitation, de rénovation du centre, la construction d'un centre directionnel tertiaire – le partenariat public/privé s'établissait à l'intérieur de canaux informels mettant en présence un petit nombre de grands capitaines d'industrie représentant le patronat lyonnais traditionnel et les pouvoirs publics. La crise des années 1970, notamment dans le secteur industriel, entraîne une délocalisation des sièges sociaux des entreprises lyonnaises vers Paris ainsi que la prise de contrôle partielle par des capitaux étrangers. L'efficacité des relations informelles s'émousse pour être remplacée par une forme plus institutionnalisée de médiation entre la Chambre de commerce et d'industrie de Lyon (CCI) et la Mairie de Lyon. Pour autant, le processus de diversification de la base économique des années 1980 et 1990, notamment la tertiarisation, le développement de nouvelles activités industrielles, remettent en question la cohérence et la cohésion interne de la CCI à qui il est reproché de ne plus représenter la totalité des intérêts du patronat. À la fin des années 1990, il est manifeste que la CCI ne peut plus prétendre au monopole de représentation des intérêts privés, dont bon nombre dépendent de logiques de développement internationales. Les pouvoirs publics locaux se trouvent en face d'une diversité accrue d'intérêts privés entre secteurs d'activités, voire à l'intérieur même de ces secteurs, entre lesquels il est bien difficile d'arbitrer et surtout de sélectionner un ou des partenaires potentiels.

La sélection du ou des partenaires est d'autant plus délicate à effectuer que leur implication dans une possible coalition ne repose pas sur un échange clair de ressources, processus caractéristique de la gouvernance urbaine. En effet, les acteurs privés locaux ne souhaitent pas, dans leur immense majorité, participer financièrement à des projets urbains. Ils sont davantage dans la position, somme toute classique, d'attente d'aménagements urbains, de viabilisation de terrains par les pouvoirs publics. Leurs attentes portent en grande partie sur la baisse de la fiscalité locale les concernant, la réduction des lourdeurs administratives...

---

Enfin, dernier élément, la stabilisation d'une coalition locale entre certains acteurs privés et les collectivités locales est d'autant plus difficile à trouver que l'on a bien du mal à dégager un projet politique cohérent à l'échelle de l'agglomération. Il s'agit davantage d'une juxtaposition de projets urbains, d'aménagement de zone dont les impacts territoriaux et les temporalités sont très variables. Cette juxtaposition de projets ne saurait être considérée comme résultant d'un « dysfonctionnement » dans le gouvernement des institutions locales. Elle est au contraire au centre des processus de légitimation des élus. C'est, par exemple, le projet de développement d'un pôle dédié au secteur multimédia, consacrant, au moins au niveau symbolique, la transition progressive de Lyon vers une économie post-fordiste et post-industrielle. Pour cela, les élus lyonnais favorisent la relocalisation d'une entreprise locale ayant connu ces dernières années une croissance très rapide, en pointe dans le secteur des jeux multimédia. Ils font ainsi valoir leur capacité à mener une politique de développement économique endogène car reposant sur des acteurs locaux, en occultant au passage le fait que, compte tenu des processus de fusion caractérisant la « nouvelle économie », rien ne peut garantir que cette entreprise locale le soit encore à très court terme et qu'elle ne sera pas « avalée » par AOL, par exemple. À l'inverse, le projet urbain le plus important de l'actuelle majorité municipale, « Lyon Confluent » qui se développe sur un horizon de trente ans, prévoit de doubler la superficie du centre-ville en faisant appel aux fonds de pension nord-américains pour financer ce vaste programme de rénovation urbaine. Sur ce dossier, les élus jouent davantage le registre de l'internationalisation et mettent en scène leur capacité à attirer les capitaux mobiles si importants dans la globalisation actuelle de l'économie.

## CONCLUSION

Depuis une dizaine d'années, les travaux empruntant à la gouvernance urbaine en tant que notion issue du champ scientifique anglo-saxon se sont multipliés. Le « succès » de cette notion, à la fois chez les scientifiques et les décideurs, est due à n'en pas douter à son caractère foncièrement polysémique et au fait qu'elle sert à désigner des processus aussi importants pour l'ordre politique que l'émergence de niveaux de régulation supra-nationaux comme l'Union européenne, les impacts de la décentralisation sur les relations entre les États et les collectivités locales, ou encore, les effets de la transformation du capitalisme contemporain sur les territoires locaux. La question de l'établissement de coalitions locales entre acteurs publics et privés, interrogation centrale dans la notion de gouvernance urbaine, est devenue essentielle.

À noter cependant que d'aucuns ont, à juste titre, montré les limites institutionnelles, politiques, à l'importation pure et simple de cette notion anglo-saxonne et à son application sans ménagements aux villes européennes (Harding, 1994, Le Galès, 1995). Dans cet article, nous avons tenté de montrer, à partir du cas de Lyon, que les conditions du développement économique local rendent très improbables la possibilité de dégager une telle coalition locale et surtout de l'inscrire dans la durée.

---

À ce titre, le cas de Lyon semble davantage illustrer un processus d'hyperpluralisme des intérêts économiques que connaissent d'ailleurs bon nombre de grandes villes américaines (Savitch et Clayton Thomas, 1991). On ne saurait pour autant considérer que les intérêts privés dans les villes européennes se segmentent sous l'effet du processus de repliement racial ou communautaire que l'on observe aux USA. Il est en revanche indéniable que le cas de Lyon atteste d'un processus de différenciation de la sphère productive, nourri à la fois par l'internationalisation des économies locales et par des logiques politiques locales, contribuant à rendre, au-delà de politiques symboliques et de communication des collectivités locales, toujours plus difficile le gouvernement de ces systèmes territoriaux essentiels que sont les grandes villes.

## BIBLIOGRAPHIE

- BAGNASCO, Arnaldo et LE GALES, Patrick, dir. (1997) *Villes en Europe*. Paris, La Découverte.
- BECKOUCHE, Pierre et Davezies, Laurent (1993) *Diagnostic de l'économie de la région urbaine de Lyon*. Créteil, Rapport d'étude, Secrétariat général pour les affaires régionales Rhône-Alpes/Préfecture de région Rhône-Alpes, Observatoire de l'économie et des institutions locales.
- GRAND LYON PROSPECTIVE (1998) *L'économie dans l'agglomération lyonnaise*. Lyon, *Les Cahiers du millénaire* 3, n° 3, Communauté urbaine de Lyon, Mission Prospective.
- HARDING, Alan (1994) Urban Regimes and Growth Machines. Towards a Cross-National Research Agenda. Dans *Urban Affairs Quarterly*, 29 (3) : 356-382.
- HARVEY, David (1989) From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance. Dans *Late Capitalism, Geographiska Annaler*, 71B : 3-17.
- LE GALES, Patrick (1995) Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. Dans *Revue française de science politique*, 45 (1) : 57-95.
- LORRAIN, Dominique (1992) Le modèle ensemblier en France. Dans Campagnac, Élisabeth, dir., *Les grands groupes de la construction : de nouveaux acteurs urbains?*, Paris, L'Harmattan, pp. 71-82.
- PICKVANCE, Chris et PRÉTECEILLE, Edmond, dir. (1991) *State Restructuring and Local Power. A comparative Approach*. London, Pinter Publishers.
- SAVITCH, Hank et CLAYTON THOMAS, John, dir. (1991) *Big City Politics in Transition*. Newbury Park, Calif., Sage Publications.
- STOKER, Gerry (1995) Regime Theory and Urban Politics. Dans Judge, David *et al.*, dir. *Theories of Urban Politics*, London, Sage : 54-71.