

SEPAL

Grand Lyon

Institut d'Urbanisme de Lyon

Conseil de développement

Plan Urbanisme Construction

Architecture

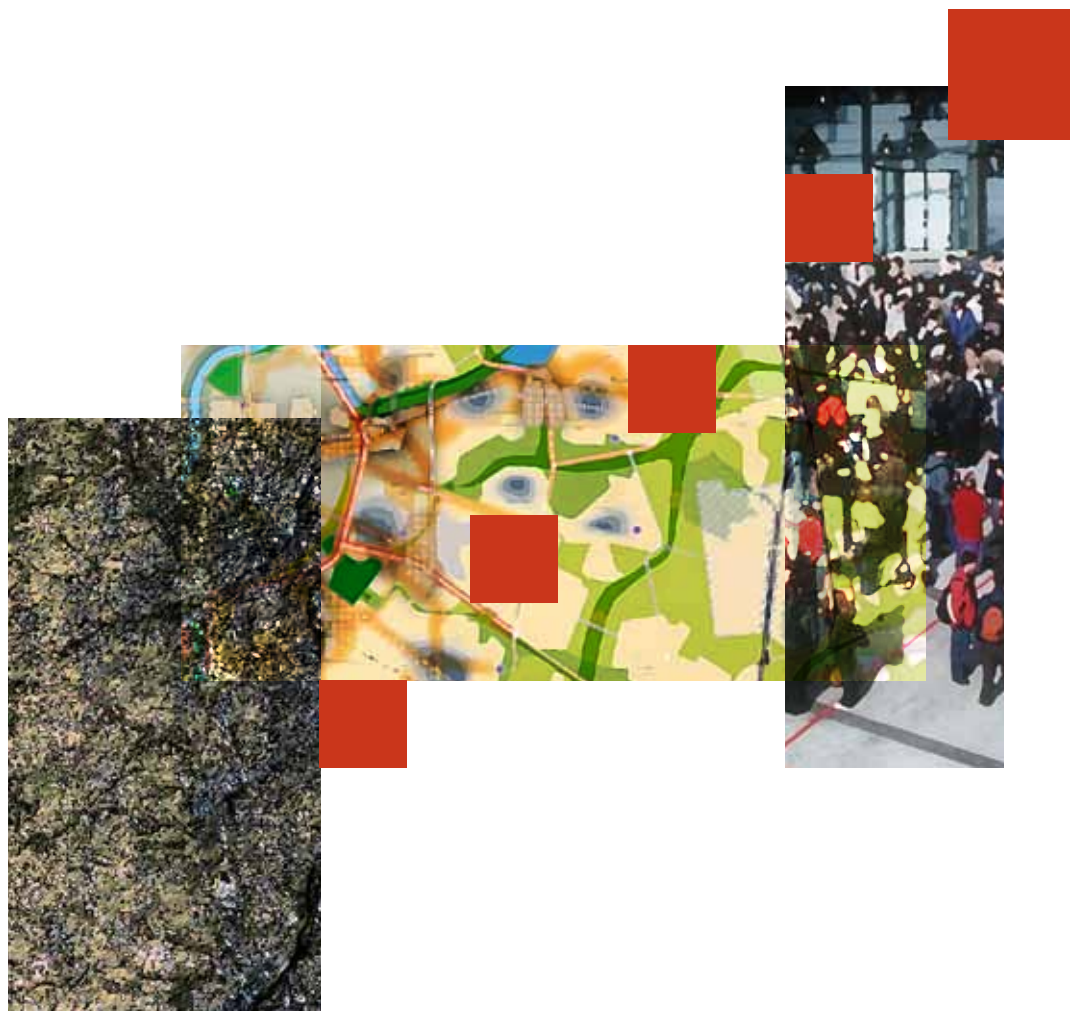
Agence d'urbanisme  
pour le développement  
de l'agglomération lyonnaise



Evénement - 19 mai 2010

**Les actes du colloque**

**La planification stratégique  
de « Lyon 2010 »  
aux métropoles d'aujourd'hui**



Equipe de pilotage du colloque coordonnée par  
Jean FRÉBAULT, président du Conseil de développement,  
directeur de l'Agence d'urbanisme de 1978 à 1988,  
avec André CHASSIN, directeur du Sepal,  
Franck SCHERRER, directeur de l'Institut d'urbanisme de Lyon,  
François BREGNAC, directeur adjoint de l'Agence d'urbanisme,  
Pierre GRAS, consultant,  
Patrice AUBERTEL, chargé de mission au PUCA.

Ce colloque a été réalisé dans le cadre du programme partenarial  
de l'Agence d'urbanisme, et cofinancé par le Puca et le Sepal,  
avec l'appui des services du Grand Lyon (DGDU, DPDP)  
et en association avec l'Institut d'urbanisme de Lyon  
et le Conseil de développement.



Il y a vingt ans, à la fin des années 1980, était conduite dans l'agglomération lyonnaise une démarche, reconnue comme originale et innovante, de prospective et de planification stratégique intitulée « Lyon 2010 ». Bénéficiant, grâce à la dynamique de la décentralisation, d'un fort portage des acteurs politiques et professionnels locaux, elle est apparue comme l'un des éléments-clés jalonnant l'histoire de l'agglomération lyonnaise, marquée par une tradition d'organisation urbaine et de planification. L'écho rencontré, tant au niveau national qu'international, par cette expérience, en particulier dans les réseaux professionnels, dans les milieux universitaires et dans la presse, a permis d'identifier cette démarche comme l'une de celles qui ont le plus influencé les stratégies de développement des agglomérations françaises dans les années 1990 et 2000. L'objectif assigné à ce colloque était de tirer les enseignements de cette expérience et de cette période riche en mutations de tous ordres, de manière à éclairer les débats et les démarches stratégiques d'aujourd'hui.

Ce document constitue les actes de ce colloque qui a donné lieu à la publication des documents figurant ci-dessous :



# Programme du colloque du 19 mai 2010

## La planification stratégique

### de «Lyon 2010» aux métropoles d'aujourd'hui

8 h 30 Accueil

9 h 15 Ouverture

**Gérard Collomb**, maire de Lyon,  
président du Grand Lyon et du Sepal

**Gilles Buna**, président de l'Agence d'urbanisme  
de Lyon

**Jean Frébault**, président du Conseil  
de développement du Grand Lyon, directeur de  
l'Agence d'urbanisme dans les années 80

Grands témoins :

**Jean Frébault** et **Franck Scherrer**,  
professeur à l'Institut d'Urbanisme de Lyon

9 h 45-12 h 45

#### REGARDS SUR UN MOMENT FORT DE L'HISTOIRE DE LA PLANIFICATION

Animation : **Nathan Starkman**, directeur  
de l'Agence d'urbanisme de Lille-métropole

9 h 45

#### Le récit de «Lyon 2010» et l'émergence de la planification stratégique

Le contexte de l'élaboration de «Lyon 2010»  
entre 1984 et 1990.

Les innovations : la vision métropolitaine,  
la prospective, les thèmes nouveaux, le mode  
d'écriture et de représentation, le projet partagé  
(acteurs économiques et société civile).

La filiation de «Lyon 2010» dans l'histoire  
de la planification lyonnaise.

Introduction

**Marc Bonneville**, professeur émérite à l'Université  
Lyon 2 : La grande fresque de la planification  
lyonnaise de l'OREAM à Lyon 2010, Millénaire 3  
et à l'inter-Scot

**Christian Sozzi**, chargé de mission, Agence  
d'urbanisme Lyon : Gestation et élaboration  
de Lyon 2010

Débat avec des témoins de la salle,  
avec la participation de :

**Jacques Moulinier**, ancien vice-président  
du Grand Lyon et du Sepal,

**Pierre-Yves Tesse**, Conseil de développement,

**Christian Barthélémy**, élu du Sepal,

**Marie-Claude Jeune**

11 h 15

#### Les impacts de «Lyon 2010»

La mise en œuvre du Schéma directeur  
et les impacts sur 20 ans d'aménagement  
de la métropole.

La résonance de «Lyon 2010» au niveau  
national et européen, dans le milieu  
professionnel et le monde de la recherche,  
au sein des services de l'Etat.

Quels enseignements peut-on en tirer  
pour demain ?

Introduction

**Rachel Linossier**, maître de conférences Grenoble  
et **Lila Combe**, doctorante IUL : Essai d'évaluation  
de Lyon 2010 et impacts sur le monde  
professionnel

**François Brégnac**, directeur général adjoint,  
Agence d'urbanisme Lyon : Eclairages sur la mise  
en œuvre de Lyon 2010

Débat avec la salle et avec la participation de :

**Henri Guitemacher**, Habitat et humanisme,

**Francis Ampe**, consultant en urbanisme,

**Patrice Aubertel**, chargé de mission au PUCA,

**Franck Scherrer**



14h00-17h00

## DÉBAT SUR LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE DANS LE CONTEXTE CONTEMPORAIN

Animation : **Jean-Yves Chapuis**, consultant

14h00

## L'état de l'art de la planification stratégique en France et ailleurs

Mondialisation, défi écologique, nouvelles attentes citoyennes, complexification et fragmentation des gouvernances territoriales avec la multiplication des scènes, évolution du rôle de l'Etat... : quelle est aujourd'hui la place de la planification stratégique dans la construction métropolitaine ?

Comment renforcer les liens entre vision stratégique, planification et projet ?

### Introduction

**Jean Marc Offner**, directeur général de l'Agence d'urbanisme de Bordeaux : **Le paysage national, écho de la table ronde de la « revue Urbanisme »**

**Patrice Berger**, directeur des activités internationales, Agence d'urbanisme Lyon : **Le paysage international**

Débat avec la salle et avec la participation de :

**Vincent Fouchier**, directeur général adjoint de l'Institut Urba de l'île de France,

**Corinne Casanova**, élue en charge du Scot Métropole-Savoie,

**André Chassin**, directeur du Sepal,

**Francesc Santacana**, coordinateur général du Plan stratégique métropolitain de Barcelone,

**Guillaume Josse**, chef de projet, Agence française de développement

**Patrick Magro**, vice-président de la Communauté urbaine de Marseille

Contrepoint :

**Pierre Veltz**, économiste, chercheur, délégué ministériel en charge du cluster de Paris-Saclay : **L'économie territoriale, oubliée de la planification ?**

15h30

## Quelle contribution de la planification stratégique à la ville durable?

Le défi du développement durable, et notamment Le Grenelle de l'Environnement interpellent fortement les politiques territoriales. Vers une nouvelle vision de la planification, plus systémique ? N'est-elle pas prise dans une tension, voire une contradiction, entre la revendication de sa dimension stratégique et l'alourdissement de la norme ?

Introduction par **Marc Wiel**, consultant en urbanisme

Débat avec la salle et avec la participation de :

**Gilles Novarina**, directeur de l'Institut d'Urbanisme de Grenoble,

**Catherine Bergeal**, sous-directrice du MEEDDM (Scot, Grenelle et éco-cités),

**Jean-Louis Héлары**, directeur du CERTU,

**Olivier Frérot**, directeur général de l'Agence de Lyon,

**Philippe Dujardin**, politologue (CNRS)

16h45 **synthèse et perspectives**

**Jean Frébault**

**Michèle Vullien**, vice-présidente du Sepal,

**Michel Lussault**, président du Conseil scientifique du PUCA, président du PRES



# 1. Un débat « rétro-prospectif »



*«La question de la prospective va marquer un profond renouvellement des méthodes. Elle annonce l'entrée de la société civile dans le processus de planification et de réflexion.»*

*Gilles Buna*

Dans son propos introductif, **GILLES BUNA**, président de l'Agence d'urbanisme, est revenu sur les « temps forts » de cette période qu'il n'a pas vécue, mais qu'il a prise en compte dans les réflexions actuelles. « Dans les années 70, a-t-il rappelé, le premier schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine de Lyon-Grenoble-Saint-Étienne, porté par l'Oréam, est un schéma visionnaire à l'échelle métropolitaine, qui préconise des relations multipolaires autour des grands projets d'aménagement (la Part-Dieu, la plaine de l'Ain, l'aéroport de Satolas et L'Isle d'Abeau). Mais à partir de 1984, avec l'amorce de la démarche « Lyon 2010 », qui aujourd'hui encore fait date dans l'histoire de la planification urbaine, l'agglomération scellait son image de métropole planificatrice ».

## Trois grandes mutations

Lorsque cette aventure s'esquisse, l'Agence d'urbanisme connaît des mutations symétriques à celles qui vont présider à l'élaboration de « Lyon 2010 ». Gilles Buna en a identifié trois :

- « La première mutation, c'est l'élargissement des champs disciplinaires. L'économie, la démographie et la sociologie acquièrent un droit de cité dans les projets de ville. La ville est regardée désormais comme un ensemble complexe qui nécessite des démarches transversales et Lyon 2010 saisira cette évolution. L'Agence s'ouvre alors largement à d'autres domaines que les domaines traditionnels : l'enseignement supérieur, la culture, l'environnement, les images de ville... »

- « La seconde mutation, c'est celle de l'échelle. Quand on regarde les travaux de l'Agence d'urbanisme à la fin des années 70, on voit qu'il s'agissait plutôt d'études détaillées situées sur le territoire de l'agglomération, qui s'attachaient surtout aux quartiers. C'était évidemment très utile, mais avait l'inconvénient d'éluder la question d'ensembles plus vastes comme l'aire métropolitaine, bien sûr, mais aussi la région. Lyon 2010 va poser d'emblée les enjeux de développement de la ville et de l'agglomération dans ce cadre plus large. Pour l'Agence d'urbanisme, c'est un formidable accélérateur, avec de nouveaux partenariats qui vont bouleverser sa vie interne ».

- « Troisième rupture, et non des moindres : la question de la prospective, qui va marquer un profond renouvellement des méthodes ». Elle annonce le lancement ultérieur de la démarche « Millénaire 3 » avec l'entrée de la « société civile », comme on l'appellera plus tard, dans le processus de planification et de réflexion.

## Un cadre multipolaire et métropolitain

L'influence de cette période n'est plus à démontrer à Lyon. Récemment, le Scot de l'agglomération lyonnaise a effectué un travail « situé d'emblée dans un cadre multipolaire et métropolitain, dans la continuité de la planification stratégique », a poursuivi le président de l'Agence d'urbanisme.



Ce document s'est fixé trois objectifs majeurs :

- faire de Lyon et de son agglomération, « une métropole accueillante, attractive, pour les agents économiques déjà présents et pour ceux qui pourraient la rejoindre »,
- faire vivre « une métropole équilibrée socialement, évitant les ruptures comme la ségrégation sociale et spatiale »,
- et enfin, « inventer une ville durable », celle du XXI<sup>e</sup> siècle, une ville « post-carbone », réconciliée avec son environnement, pour que « les espaces verts ou agricoles ne soient pas simplement perçus comme des espaces à urbaniser, mais comme des espaces de richesses indispensables à l'agglomération ».

### La planification est-elle désuète ?

« Les responsables du Scot ont bien conscience du fait qu'il s'agit de se placer dans une perspective dépassant le cadre de la Communauté urbaine et s'inscrivant dans un champ métropolitain, a souligné Gilles Buna. Il s'agit en effet d'élaborer un projet d'agglomération qui soit partagé et, en s'inspirant de la démarche Lyon 2010, de faire un projet qui ne soit pas "descendant", mais provienne au contraire de dynamiques nouvelles comme l'inter-Scot ou la tentative de faire émerger une gouvernance métropolitaine avec empirisme ». Les villes de Saint-Étienne, Bourgoin-Jallieu, Lyon et Vienne, a-t-il rappelé, s'efforcent de mettre en place, « sans contrainte et sur une base volontaire », une structure de coordination métropolitaine.

« De temps à autre, on entend dire que la planification, c'est désuet, parce qu'on est en temps de crise. On entend dire aussi que nos territoires sont mondialisés, pris en charge par la "main invisible", celle des marchés, celle des banques, et donc qu'il ne faudrait plus se laisser guider par les normes. En gros, les coûts succéderaient aux plans, et il y aurait une sorte d'inventivité permanente qui permettrait de se passer de la planification. À Lyon, nous ne le pensons pas, parce que le pilotage des villes, c'est celui du temps long, du développement durable, de l'organisation de l'armature urbaine, des transports en commun, c'est la pérennisation des lieux naturels, la construction de « socles sociaux », le développement économique, la fortification du système métropolitain. Cela demande des engagements forts, une vision : si les mots ont encore un sens, cela s'appelle une stratégie territoriale, portée et fondée sur la volonté politique, et ceux qui travaillent avec nous au quotidien savent que nous l'avons ».

Enfin, Gilles Buna a évoqué la mémoire de deux hommes, Jean Rigaud et Raymond Terracher, deux élus « qui avaient fait de la planification une passion et qui avaient su la faire partager ». Il a également salué « tous ceux qui nous permettent de continuer ce travail ingénieux de planification et de prospective dans l'agglomération, mais aussi de le confronter avec ce qui se fait au niveau national et européen. Car c'est en continuant à innover, à observer, que nous pourrions rester dans l'excellence de la planification et de la prospective ».

*« Le pilotage des villes, c'est celui du temps long, du développement durable, de l'organisation de l'armature urbaine, des transports en commun, la pérennisation des lieux naturels (...). Cela demande des engagements forts, une vision. »*



## LES ENJEUX DU COLLOQUE

**JEAN FRÉBAULT**, président du Conseil de développement du Grand Lyon et ancien directeur de l'Agence d'urbanisme, qui a conduit auprès des élus le chantier «Lyon 2010» et a présidé à l'organisation du colloque, est revenu sur l'idée de départ : « Notre intention n'était effectivement pas de faire un colloque commémoratif. Ici, on appelle cela faire de la "rétro-prospectivité", c'est-à-dire étudier comment le passé peut éclairer le présent et l'avenir. Il faut donc d'abord rappeler quelques faits historiques, puis en tirer des enseignements... »

### Années 1980 : trois facteurs de rupture dans l'approche de la planification

Évoquant un exercice « mobilisateur, enthousiasmant et plein d'effervescence », Jean Frébault souligne qu'il existait au milieu des années 80 « trois facteurs de rupture ».

- Tout d'abord le rejet de la planification héritée des années 60-70, descendante, rigide, basée sur des prévisions quantitatives qui se sont avérées inexactes, notamment les prévisions de population et de développement économique. Une demande de flexibilité face à l'incertitude prenait à rebours tout le monde professionnel, les urbanistes et les élus.
- En second lieu, le sentiment d'un vrai changement d'époque, après la période des Trente Glorieuses qui mettaient l'accent sur la croissance quantitative. Les enjeux de l'urbanisme et de la ville en général sont alors profondément remis en question : l'émergence des questions sociétales, le fait métropolitain, de nouvelles thématiques qualitatives, l'environnement, le patrimoine, la transformation de la ville sur elle-même, l'apparition de nouvelles notions telles que la culture, le sport, dans l'aménagement.

- Enfin, il y avait le sentiment que nous devons inventer une nouvelle méthode, à la fois plus « visionnaire » et plus interactive. C'est ce qu'on appellera ensuite la "planification stratégique".

### Mobilisation de regards extérieurs, prospective participative... quels enseignements tirer de l'expérience Lyon 2010 ?

Les acteurs politiques étaient très présents dans le processus, a souligné Jean Frébault, c'était en France un des premiers schémas directeurs de la décentralisation : « Nous étions aux côtés d'élus qui, comme Jean Rigaud ou Jacques Moulinier, étaient issus du monde économique. Ils étaient très tentés par cette démarche stratégique visant à énoncer des objectifs à moyen et long termes et à réfléchir aux divers moyens pour les atteindre. «Lyon 2010» a exploré également de nouvelles méthodologies : « Cette méthode s'est développée en s'inspirant d'études prospectives réalisées par des instituts spécialisés dans une grande diversité de domaines : comment explorer l'avenir en imaginant plusieurs scénarios ? Comment analyser les tendances lourdes, mais aussi les facteurs d'incertitude ? Quelle est la place de l'action publique dans cet avenir très ouvert ? Comment développer des méthodes interactives, ouvertes à des regards extérieurs, ceux d'experts et universitaires ou de partenaires de la société civile ? » Autant d'ingrédients, a précisé Jean Frébault, qui ont inspiré ou ont été précurseurs d'autres démarches, de « Millénaire 3 » à « l'inter-Scot », et mis en avant le « projet d'agglomération » ou de « territoire », idée que reprendra dix ans après la loi SRU.

### Quelle place pour la planification dans le nouveau contexte d'aujourd'hui ?

Évoquant la période actuelle, l'ancien directeur de l'Agence d'urbanisme a remis les faits en perspective : « La construction métropolitaine est en route, elle

n'est pas complètement aboutie, à Lyon comme ailleurs, et les scènes de débat se sont multipliées dans une gouvernance devenue plus complexe. Le rôle de la planification est moins central, même si ce n'est pas vrai partout. Certains enjeux ont changé de nature : on voit monter en puissance des thèmes qui étaient seulement émergents à l'époque de "Lyon 2010", comme le défi écologique ou la fracture sociale. En outre, nous nous trouvons dans un contexte de crise qui devrait nous porter à regarder loin, à relancer la prospective, alors que, regrettons-le, il incite beaucoup de concitoyens et de décideurs à se replier sur le court terme ».

Alors quelle est la place de la planification aujourd'hui ? Pour Jean Frébault, c'est un « enjeu essentiel » et quelques uns des enseignements de cette expérience des années 80 sont à prendre en compte car « assez évidents » : « On sait qu'il faut parler de projet avant d'entrer dans les questions juridiques ». C'est également l'enrichissement qu'apporte l'association de la « société civile », et le travail de prospective.

Mais beaucoup de questions sont encore ouvertes. C'est par exemple la nécessité de s'intéresser davantage à la mise en œuvre du projet de territoire, qui a fait défaut dans le passé, ou la place du développement durable dans les nouvelles formes de planification urbaine proposées par le Grenelle II, question soulevée par le PUCA<sup>2</sup> dans nos travaux préparatoires.

Alors que le contexte sociétal a profondément changé depuis 20 ans, ne faut-il pas aujourd'hui laisser à nouveau le champ libre à l'innovation dans la façon d'explorer le futur des métropoles ?

Tel est l'objet du débat de l'après-midi du colloque où seront confrontées diverses expériences françaises et étrangères, dont certaines sont en dehors du champ de la planification classique.

web TV [www.urbalyon.org](http://www.urbalyon.org)

<sup>2</sup> Plan urbanisme construction et architecture, partenaire du colloque.



## 2. Un « moment fort » de l'histoire de la planification



Pour **NATHAN STARKMAN**, directeur de l'Agence d'urbanisme Lille Métropole, chargé de lancer la réflexion et d'animer les débats de la matinée, « les grands mots ont été lâchés » : « Lyon 2010, est-ce l'invention de la planification stratégique en France ? Le "Lyon 2010" dont on parle, c'est en réalité toute la démarche de la seconde partie des années 80. Ce type de temps de réflexion est assez rare en France. En général, on parle des documents d'urbanisme antérieurs, au moment de les réviser. En fait, on n'atteint jamais les objectifs de long terme de ces documents. Quand on les reprend on les juge, soit méchamment quand les changements politiques sont radicaux, soit avec admiration et dans la filiation en cas de continuité. Ici c'est différent, on prend le temps de parler planification, c'est-à-dire de parler aussi d'aujourd'hui ».

### > LE RÉCIT DE « LYON 2010 »

La première table ronde de la matinée a évoqué le contexte et l'élaboration de « Lyon 2010 » entre 1984 et 1990, et du même coup sa « filiation » avec d'autres démarches qui ont compté dans l'histoire de la planification lyonnaise.

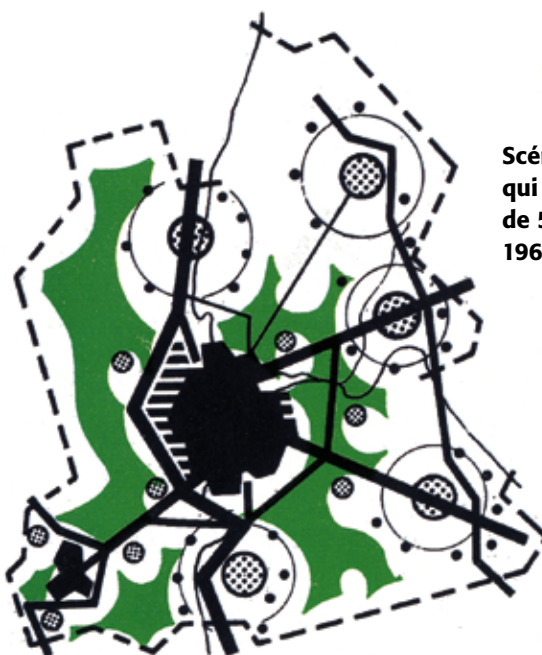
**MARC BONNEVILLE**, professeur émérite à l'Université Lyon 2, s'est efforcé de « dégager de l'histoire ce qu'il y a eu de singulier dans la planification lyonnaise et de faire le pont avec aujourd'hui ». Il a rappelé tout d'abord que l'expérience de planification lyonnaise a débuté dès 1962 avec le plan directeur du groupement d'urbanisme issu des décrets de 1958, « qui étaient d'une facture extrêmement classique ». Les expériences qui viennent juste après sont jugées « plus intéressantes », avec le plan d'aménagement et d'organisation générale de l'agglomération lyonnaise (Padog) esquissé par le préfet du Rhône dans les années 1965, « c'est-à-dire juste avant que la Datar ne mette en place la politique des métropoles d'équilibre ».

### Les qualités du « Padog »

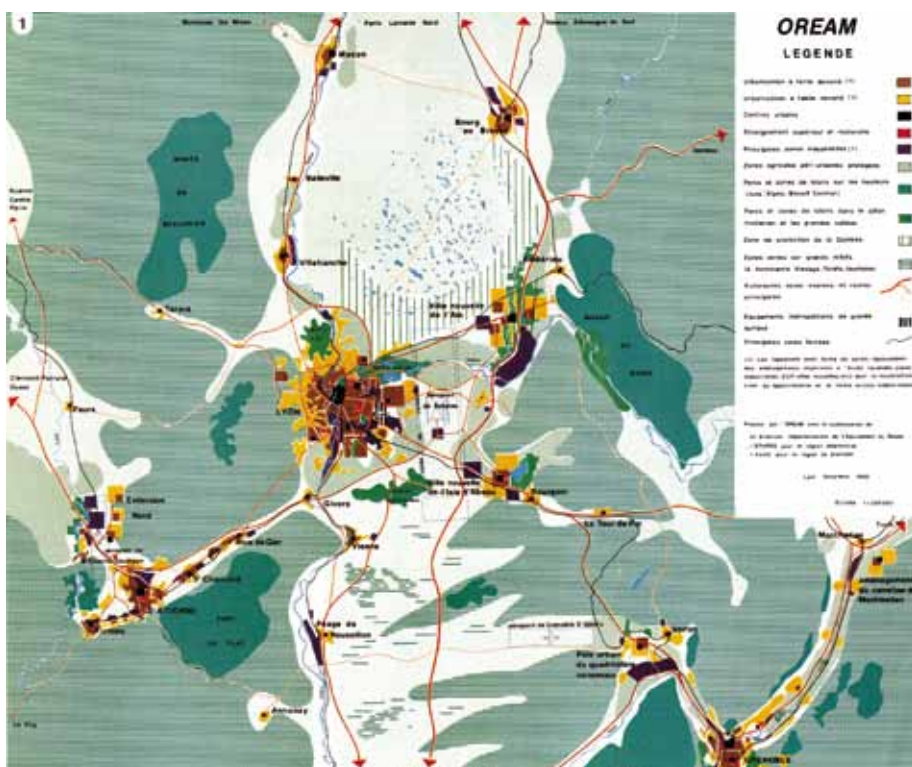
Ce document est intéressant, a expliqué Marc Bonneville, parce qu'il s'agit d'une initiative locale qui formule trois propositions principales. « La première, c'est la multipolarité. Imaginé localement, le Padog traite d'un périmètre qui a des développements importants en Isère, dans l'Ain et dans la Loire, pour l'arrondissement de Saint-Étienne. Il ressemble furieusement au périmètre de la Région urbaine de Lyon sur lequel on essaie de travailler aujourd'hui. L'histoire est têtue... » Mais ce document est également intéressant « parce qu'il envisage autre chose qu'un plan de zonage » : « C'est déjà un document qu'on qualifierait aujourd'hui de stratégique. Il est donc anticipateur d'un document stratégique ». Enfin, autre qualité aux yeux de l'intervenant, il prévoit un certain nombre de polarités secondaires, véritables anticipations des villes nouvelles, aux quatre points cardinaux de l'agglomération, distinctes et greffées sur des villes de petite et moyenne importance situées dans la périphérie lyonnaise. Le Padog n'a pas eu de postérité immédiate, puisqu'il n'a jamais été validé, « c'est une excellente étude, une esquisse qui permet de lire aujourd'hui le présent avec cet œil du passé ».

*« Le Padog n'a pas eu de postérité immédiate, puisqu'il n'a jamais été validé. C'est une excellente étude (...) qui permet de lire aujourd'hui le présent avec cet œil du passé. »*

*Marc Bonneville*



**Scénario 3 retenu pour le PADOG qui propose la création de 5 villes nouvelles autour de Lyon, 1962-1966**

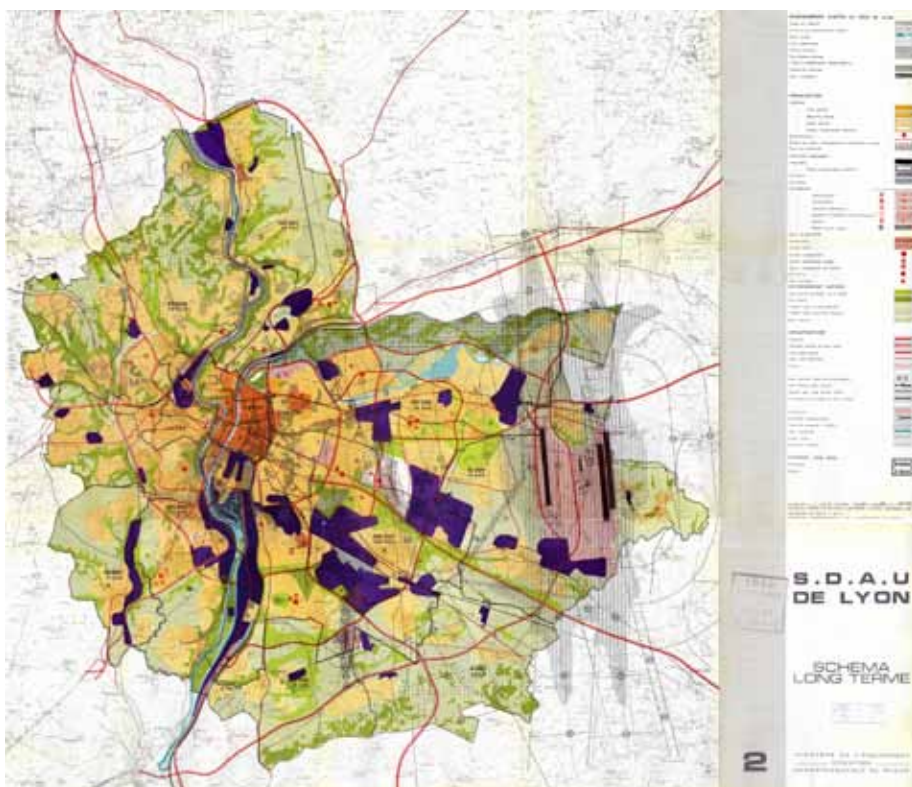


**Le schéma de l'OREAM (1966-1970) met en avant une vision tripolaire de l'aire métropolitaine : Lyon - Grenoble - Saint-Etienne, et propose la création de 2 villes nouvelles (L'Isle d'Abeau et de l'Ain) et un aéroport à Satolas.**

### L'étape des « métropoles d'équilibre »

« La deuxième étape, c'est le schéma d'aménagement métropolitain où l'État, intervenant dans le cadre de la politique de la Datar sur les "métropoles d'équilibre", propose un schéma comprenant les trois entités que sont les agglomération lyonnaise, stéphanoise et grenobloise. Ce document manifestement stratégique, car il change complètement d'échelle et impose des conceptions métropolitaines, va servir au cadrage des grandes opérations d'aménagement.

Pour la Part-Dieu, par exemple, c'est un véritable virage qui intervient lorsque la Datar "créé" les métropoles d'équilibre, car elle impose le "centre directionnel" : on change de parti d'aménagement, de contenu et même d'objectif pour doter le quartier d'équipements métropolitains... L'aéroport de Satolas, les villes nouvelles de L'Isle d'Abeau et de la Plaine de l'Ain, le report vers l'est du développement de l'agglomération : il est utile d'avoir ce fil conducteur en tête. C'est une séquence importante dans laquelle l'État est l'initiateur de ces politiques d'aménagement de l'agglomération lyonnaise ».



**Un des mérites du SDAU (1968-1978) aura été la préservation de la ceinture verte de l'agglomération**

### Les « certitudes » du SDAU

« Pour parler du SDAU issu des lois de 1967, poursuit Marc Bonneville, il faut savoir que ce document est produit comme on produisait alors les schémas directeurs. C'est une coproduction État-collectivité où l'État joue le rôle principal. Ce document fait l'objet d'un « livre blanc » en 1969. Il n'est approuvé qu'en 1978 mais ses conclusions sont de 1969, même si elles vont évoluer progressivement. Ce document prend des options assez fortes : c'est le premier qui propose une maîtrise du développement urbain dans une enveloppe de population de 1,7 millions d'habitants. Selon une rationalité qui inspirait les documents de l'époque, il établit des prévisions démo-

graphiques, et à partir de là, il essaie de prévoir les développements urbains, les zones de développement, mais également les équipements nécessaires. C'est la période où la Communauté urbaine de Lyon est constituée. L'État doit donc confronter sa conception rationnelle et sa volonté de maîtrise du développement – notamment les options qu'il a intégrées dans ce document : des axes routiers et autoroutiers pour desservir la métropole – à l'émergence du pouvoir de contestation des élus, qui veulent jouer un rôle dans la planification de cette agglomération ». En 1978, le document commence à dater, et au moment même où il est approuvé, il est déjà périmé, « car il est porteur d'un certain nombre d'inconvénients qui invalident la planification ». Il donne une image de la planification « plutôt subie, perçue comme un obstacle aux projets qui émergent, comme un carcan plutôt qu'une aide au développement ». Cette longue gestation va faire du tort, à Lyon, comme dans d'autres villes, à la planification, estime Marc Bonneville, « car elle en donne une image plutôt contraignante ».

### Un contexte peu favorable à la planification

L'expérience de « Lyon 2010 » paraît d'autant plus méritoire « qu'elle intervient dans ce contexte peu favorable à la planification » : « Il n'est pas aisé, on le comprend aisément, dans les années 1982-83, de "vendre" la planification aux élus. Ils ont toutes raisons de s'en méfier, car elle apparaît comme un frein aux projets qui commencent à se développer. Malgré cet héritage, c'est une formidable opportunité qui apparaît à l'occasion de la mise en place de la décentralisation. Les élus de l'époque et l'Agence d'urbanisme ont su saisir cette ouverture qui permettait d'initier et d'expérimenter. L'agglomération lyonnaise est peut-être la première à utiliser cette "fenêtre de tir" ».

Ce document propose des postures innovantes, en essayant de mieux situer Lyon au plan national, en Europe et dans le monde : c'est l'occasion de changer la vision du territoire local. Le passage du plan au projet est également important. C'est l'esquisse de la dimension programmatique de la planification qui n'existait pas dans les documents précédents ».

### L'existence décisive d'une « scène intercommunale »

Pour l'intervenant, « l'expérience lyonnaise a permis une première amorce de transformation de l'action publique en matière de planification, considérée comme une "co-construction" avec la société civile, les acteurs économiques ou d'autres partenaires. Mais on ne peut dissocier le rôle du Grand Lyon dans la réussite de la planification en tant qu'entité intercommunale. Le fait de disposer d'une scène intercommunale construite précocement a permis d'établir ce qu'on appellerait après coup une "gouvernance" robuste de l'agglomération. La communauté urbaine a repris à son compte les options de la planification et, de ce fait, la planification lyonnaise n'a pas eu à porter seule des enjeux que porte la planification dans d'autres agglomérations. Cette planification s'est certes exercée sur un périmètre trop étroit, mais l'avantage est que les scènes de la planification et de l'agglomération se sont trouvées confrontées. Aujourd'hui, les enjeux de la planification se trouvent davantage en dehors des territoires centraux, dans l'inter-Scot, dans les "territoires partenaires". Et donc cette histoire éclaire la particularité et la singularité de cette agglomération lyonnaise », a conclu Marc Bonneville.



“

> Témoignage vidéo (extrait)

**CHRISTIAN SOZZI,**

chargé de mission à l'Agence d'urbanisme

« Lorsque Lyon 2010 commence, en 1984, on est dans le contexte de la décentralisation, marqué par un rejet du modèle urbain hérité des années 60. À cette époque, l'agglomération lyonnaise a perdu l'habitude de se projeter dans un espace plus large, régional, européen. Le paradoxe, c'est d'avoir eu à réinventer une planification dans un contexte profondément marqué par le rejet de cette planification et en même temps le besoin d'aller un peu plus loin éclairer un avenir que tout le monde s'accordait à considérer incertain. (...) Nous avons élaboré cette démarche autour de la nécessité de construire des accords à chaque étape du développement. C'est une démarche qui n'a pas perdu son temps, car les engagements pris à chaque étape vont produire leurs effets et ouvrir la voie à la gestion du schéma directeur, avec l'ensemble de ses déclinaisons territoriales et thématiques. » ”

web TV [www.urbalyon.org](http://www.urbalyon.org)



**PREMIERE PARTIE : "LYON 2010, POUR UNE METROPOLE EUROPEENNE"**

<b>□ CHAPITRE I :</b>	
<b>L'agglomération aujourd'hui, ses forces et faiblesses .....</b>	<b>17</b>
1.1 Une situation géographique exceptionnelle .....	18
1.2 Une organisation urbaine forte, une image urbaine à valoriser .....	20
1.3 Des déséquilibres fonctionnels, territoriaux et sociaux encore présents .....	22
1.4 Un tissu économique puissant et diversifié .....	24
1.5 Une accélération récente du dynamisme urbain succédant à une stagnation démographique entre 1975 et 1982 .....	28
<b>□ CHAPITRE II :</b>	
<b>Des atouts pour relever les défis de l'avenir .....</b>	<b>31</b>
2.1 Les grands défis de la société urbaine de demain .....	33
2.2 Des équipements structurants et une politique de grands projets .....	40
2.3 Le cœur d'un réseau d'infrastructures de communications .....	41
2.4 Le développement des fonctions métropolitaines .....	43
2.5 Le rayonnement international de Lyon : de bon niveau malgré des handicaps .....	47
2.6 Le réseau régional des villes : .....	49
Un potentiel .....	52
Des choix .....	53
<b>□ CHAPITRE III :</b>	
<b>L'ambition pour Lyon : une métropole européenne, une agglomération agréable à vivre. ....</b>	<b>55</b>
3.1 Fonder le projet de l'agglomération sur une ambition forte .....	56
3.2 Prendre en compte les besoins et les aspirations des habitants de l'agglomération .....	58
3.3 Une métropole attractive, ouverte, équilibrée .....	60
3.4 Les points fort du projet d'agglomération .....	62

**DEUXIEME PARTIE : LES ORIENTATIONS DU PROJET D'AGGLOMERATION**

<b>□ CHAPITRE IV :</b>	
<b>Une stratégie internationale pour Lyon .....</b>	<b>67</b>
4.1 Trois axes majeurs pour le positionnement de Lyon .....	69
4.2 Développer un nœud de communications européen .....	72
4.3 Atteindre la classe internationale pour les fonctions métropolitaines .....	78
4.4 Une nouvelle échelle : l'aire métropolitaine dans le réseau régional des villes .....	81
<b>□ CHAPITRE V :</b>	
<b>Des politiques prioritaires de développement .....</b>	<b>85</b>
5.1 <i>Développement économique</i> .....	87
Renforcer les moteurs du développement économique et mieux positionner la région lyonnaise dans la concurrence en diversifiant l'offre des sites d'accueil	
5.2 <i>Université et recherche</i> .....	93
Développer le rayonnement universitaire et le pôle de recherche de la région lyonnaise en s'appuyant sur les politiques urbaines	
5.3 <i>Déplacements urbains</i> .....	99
Un système de transports urbains à l'échelle d'une grande agglomération	
5.4 <i>Transports d'énergie</i> .....	109
Renforcer les réseaux d'énergie	
5.5 <i>Communication électronique</i> .....	111
Une stratégie de télécommunications pour Lyon	
5.6 <i>Habitat vie sociale</i> .....	115
Inscrire une politique d'équilibre et de solidarité au cœur de l'ambition du développement de l'aire métropolitaine	
5.7 <i>Rayonnement culturel</i> .....	137
Faire de Lyon une grande métropole culturelle de niveau européen	
5.8 <i>Rayonnement touristique</i> .....	141
Valoriser les atouts touristiques dont Lyon est naturellement dotée	
5.9 <i>Rayonnement commercial</i> .....	145
Faire participer l'équipement commercial à l'attractivité de l'agglomération	

5.10. <i>Loisirs et sports</i> .....	149
Doter l'agglomération d'équipements et d'aménagements modernes pour les loisirs et les sports	
5.11. <i>Gestion de l'environnement</i> Une grande politique du cadre de vie, des paysages et des espaces naturels de l'agglomération .....	155
5.12. Les espaces agricoles, un double enjeu pour l'économie et pour l'environnement	161
5.13. Une politique active de gestion des risques et des ressources naturelles et de contrôle des nuisances .....	165

### TROISIEME PARTIE : LE PARTI D'AMENAGEMENT

<b>□ CHAPITRE VI :</b> <b>Les principes généraux du parti d'aménagement</b> .....	175
6.1. La métropole doit organiser son déploiement nécessaire sur des secteurs à fortes potentialités de développement .....	180
6.2. La métropole doit structurer son espace autour de deux axes privilégiés : l'arc des fleuves et l'axe Est-Ouest .....	182
6.3. La métropole doit renforcer son centre et assurer la vitalité des autres centres porteurs d'identités locales .....	184
6.4. La métropole doit mettre en place une grande trame paysagère et valoriser ses sites fluviaux .....	186
6.5. La métropole doit mobiliser la totalité de ses territoires pour faire face aux défis de l'avenir .....	190
<b>□ CHAPITRE VII :</b> <b>Application aux différents territoires des principes généraux du parti d'aménagement</b> .....	193
7.1. Le centre ville .....	195
7.2. Plaine de l'Est .....	201
7.3. Plateaux et coteaux Ouest .....	205
7.4. Rhône amont .....	209
7.5. Rhône aval et plateau Sud-Est .....	213
7.6. Val de Saône .....	217

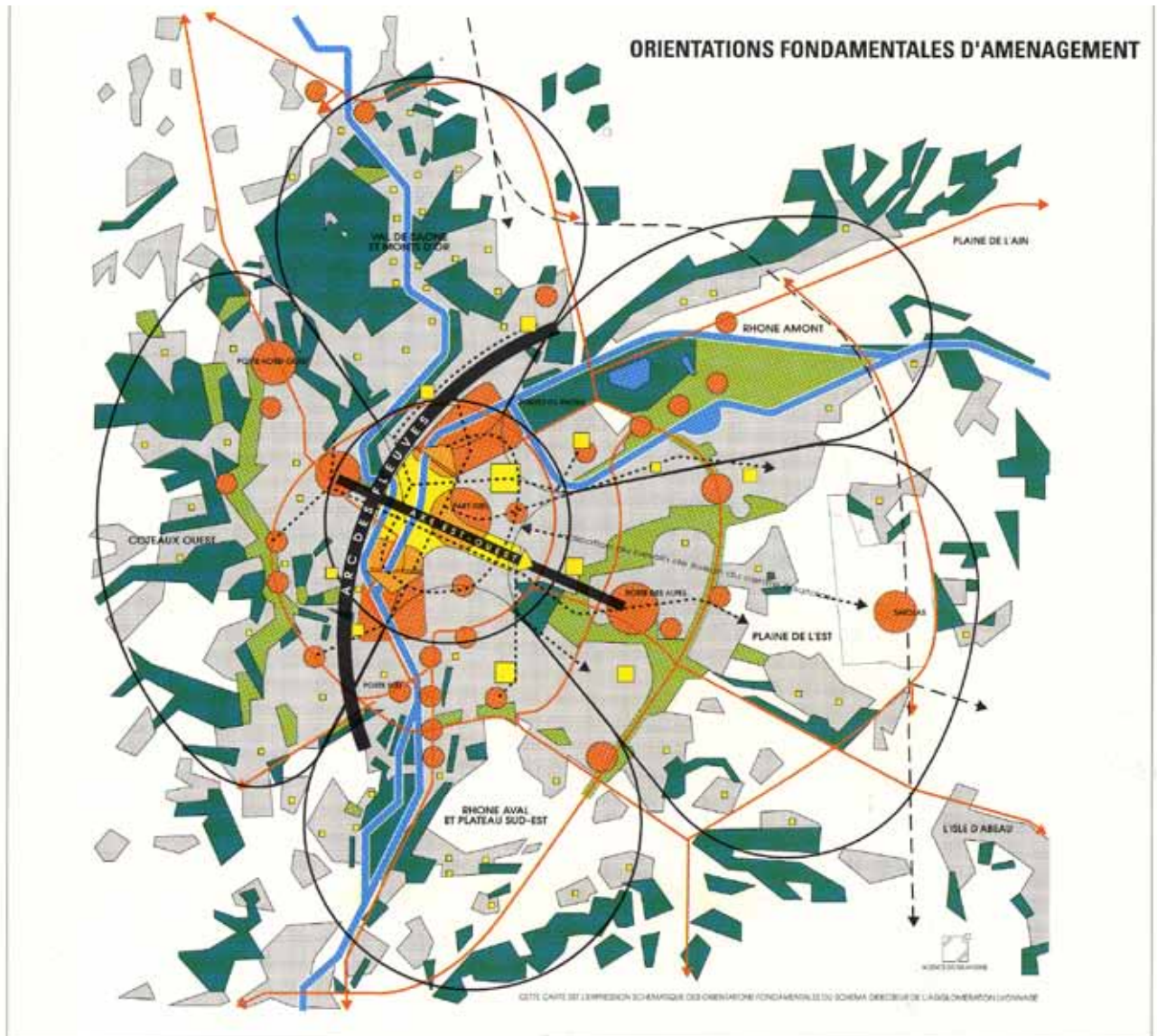
### QUATRIEME PARTIE : LA MISE EN OEUVRE DU SCHEMA DIRECTEUR

<b>□ CHAPITRE VIII :</b> <b>Les voies et les moyens de mise en œuvre du Schéma Directeur</b> .....	223
8.1. Le Schéma Directeur procède de " <i>Lyon 2010 : un projet d'agglomération pour une métropole européenne</i> ", dont il constitue le prolongement nécessaire .....	224
8.2. Des priorités à définir pour les grands projets d'agglomération .....	229
8.3. Intervenir en priorité sur quelques territoires bien choisis pour anticiper sur l'avenir .....	231
8.4. La réalisation dans le temps des orientations du Schéma Directeur .....	233
8.5. Le contenu et la portée des dispositions du document graphique " <i>Schéma Directeur de l'agglomération lyonnaise</i> " .....	236
8.6. " <i>Les grands espaces d'intérêt paysager</i> " : illustration de la légende .....	239
8.7. Les sites stratégiques .....	241
8.8. Un débat d'agglomération pour l'adaptation du système institutionnel .....	279
8.9. Une mobilisation des acteurs, des partenaires et des réseaux .....	281

### ANNEXES :

1	Liste des communes comprises dans le périmètre du Schéma Directeur .....	285
2	L'agglomération lyonnaise en quelques chiffres .....	289
3	Population des principales agglomérations françaises et européennes .....	295
4	Composition du SEPAL .....	299
5	Liste des organismes ayant participé aux études de révision du SDAU .....	305
6	Bibliographie .....	311

## Le Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise approuvé en 1992



	L'aire urbaine The urban area		La centralité Centricity		Le réseau de voirie Roadway network
	Les axes majeurs Major axes		Le paysage Landscaping		Le contournement T.G.V. T.G.V. by-pass
	Les nouveaux points d'appui du développement économique et urbain New points of support for urban and economic development		Les territoires The areas		Le réseau de transport en commun en site propre The public transport system on separate roadway

**carte de gauche** : c'est la charpente support des politiques prioritaires qu'il convient de mettre en place ou de renforcer et l'expression des choix stratégiques de l'**aménagement spatial** de l'agglomération. Elle est **schématique dans son dessin**. Elle s'attache à l'essentiel.

**Carte de gauche + carte de droite = plan du projet de schéma directeur de l'agglomération lyonnaise. Il est destiné à guider l'action des collectivités publiques et de leurs partenaires. Les plans d'occupation des sols, notamment, devront être compatibles avec ses dispositions.**

## Le Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise approuvé en 1992



Territoire urbain Urban territory	Plate-forme portuaire ou aéroportuaire Port or airport facility	Voie ferrée nouvelle : T.G.V. New T.G.V. rail track
Grand pôle économique à dominante industrielle Major, predominantly industrial, economic zone	Périmètre du Schéma Directeur Master plan boundary	Voie ferrée Railway
Site naturel inaltérable Natural site for conservation	Site de développement stratégique Strategic development site	Métro Underground
Espace d'intérêt paysagé Site of landscaping interest	Voirie structurante Roadways of structural importance	Prolongement métro ou autre technologie Extension of Underground or other facility
Espace agricole Agricultural land	Voie structurante à l'étude Roadway of structural importance under study	Etablissement présentant un risque technologique majeur Establishment presenting major technological risk

**carte de droite:** c'est la traduction de la vocation des territoires du Schéma Directeur suivant l'usage dominant qui en sera fait.

la carte distingue en particulier **deux grandes familles** de territoires :

la première (**les couleurs vertes**) désigne les sites destinés à demeurer **naturels** ou **agricoles** ou à faire une large part au paysage végétal

la seconde (**les couleurs jaune et orange**) concerne les **territoires urbains et industriels**.

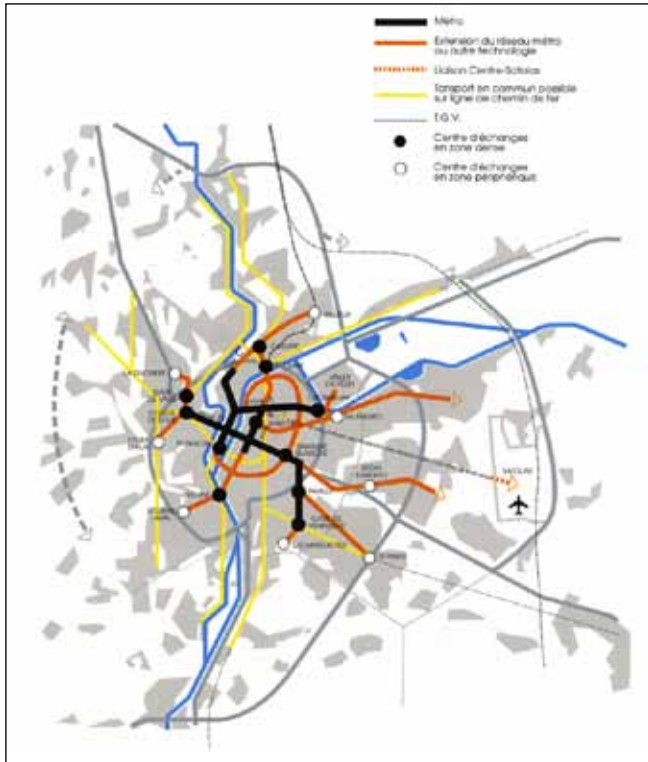
Chacune de ces familles comporte des catégories particulières détaillées dans la légende expliquée page suivante.

*Deux innovations importantes par rapport à l'ancien SDAU, introduites dans cette carte de destination générale des sols : une grande zone de territoire urbain mixte pouvant accueillir habitat et activités, et des « espaces d'intérêt paysagé », posant de nouvelles conditions qualitatives à l'urbanisation.*

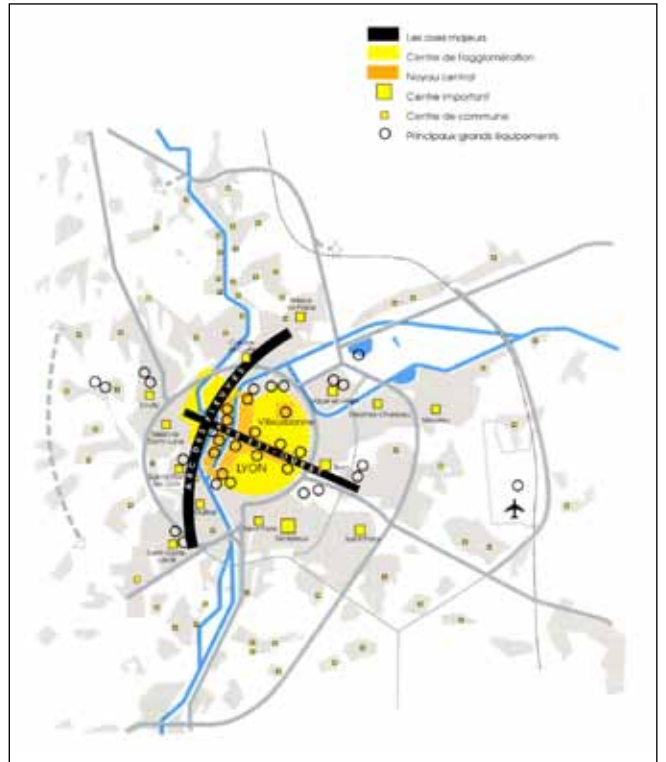




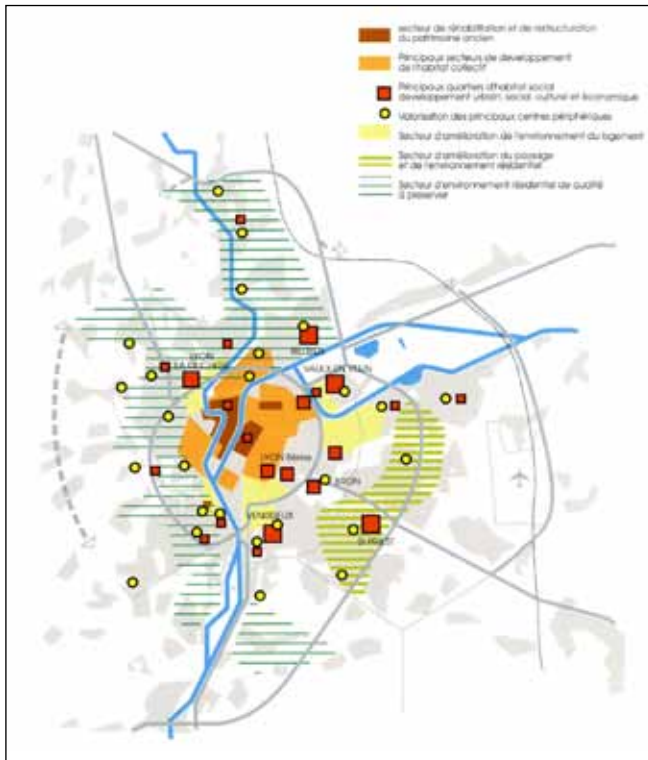
## Le réseau de transport en commun en site propre



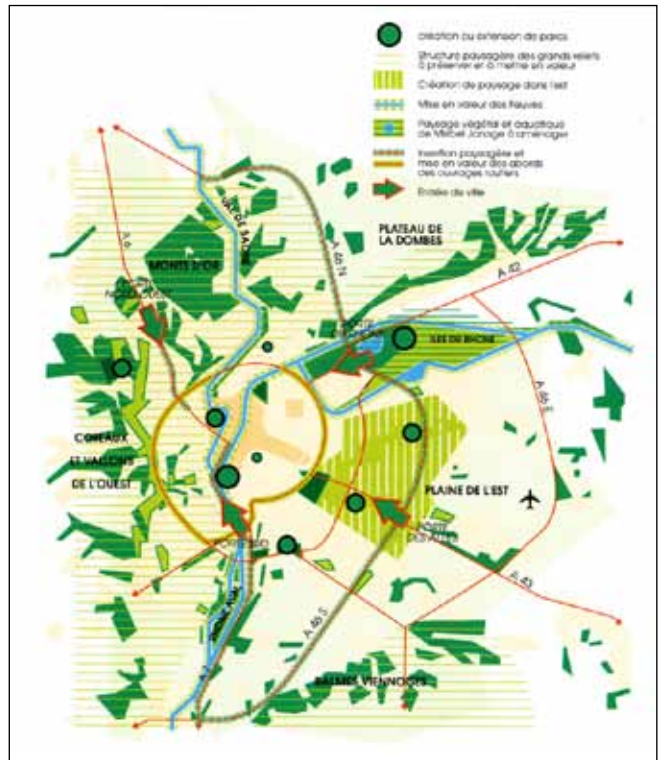
## La charpente et la centralité



## L'habitat



## Le paysage



*« L'ouverture à la société civile a été décisive (...) Par la suite, "Millénaire 3" s'est beaucoup inspiré de cette démarche et a été encore plus ouvert. »*

*Jacques Moulinier*

**JACQUES MOULINIER**, ancien vice-président du Grand Lyon et du Sepal, a pour sa part souligné le « climat de liberté » dans lequel a été élaboré le projet « Lyon 2010 », avec l'appui du président de la communauté urbaine Francisque Collomb et de celui du président de l'Agence d'urbanisme, Jean Rigaud.

### Compagnonnages et ouvertures

« C'était un compagnonnage entre élus, à une époque où il n'y avait pas de "majorité élargie" à la communauté urbaine. Il y avait une majorité et une opposition, mais au sein de l'Agence d'urbanisme, il existait un compagnonnage entre les forces politiques, entre les hommes qui les représentaient. C'était le cas aussi avec les professionnels qui travaillaient avec nous, à l'Agence d'urbanisme ou à la communauté urbaine ».

L'ouverture à la « société civile » a également été décisive : « On croisait des gens du monde culturel, des universitaires, des acteurs économiques... Par la suite, "Millénaire 3" s'est beaucoup inspiré de cette démarche et a d'ailleurs été encore plus ouvert sur la société civile... » L'ouverture s'est faite aussi sur l'innovation, à travers les technologies de communication, notamment : « Dans "Lyon 2010", rappelle Jacques Moulinier, il y a tout un chapitre sur ce thème. Dans les années 1980-85, ce n'était pas évident d'en parler de manière aussi forte ». On assiste aussi à une certaine ouverture européenne : « C'est en 1988 que les Eurocités sont créées : Lyon fait alors partie, avec Barcelone, Francfort, Milan, Rotterdam et Birmingham, des six villes fondatrices. C'est bien dans cette ambiance ouverte sur l'Europe que Lyon a pu s'inscrire dans ce réseau ».



web TV [www.urbalyon.org](http://www.urbalyon.org)

Pour **GÉRARD CLAISSE**, vice-président à la Participation citoyenne du Grand Lyon, « Lyon 2010 a été pour moi à la fois une découverte, une rencontre et une démarche fondatrice ». « Lyon 2010 s'est engagé sur le chemin de la prospective et a été l'un des premiers lieux de réflexion et de prise en compte du développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication. J'étais à l'époque jeune chercheur, je travaillais sur les

interactions entre les politiques de déplacements et l'émergence de ces nouvelles technologies. C'était la première fois qu'une collectivité locale s'adressait à moi pour travailler sur ces questions dans le cadre d'une réflexion prospective, même si j'avais eu l'occasion de le faire au niveau européen, au niveau national... » Il poursuit : « Cela a été une démarche fondatrice pour la délégation que j'assume au sein de la communauté urbaine, la participation citoyenne. Cette première ouverture à la société civile a été essentielle, à travers cette réflexion et cette vision partagée, pour construire une culture d'agglomération ».

### Filiations de Lyon 2010

Si la Communauté urbaine est devenue ce qu'elle est, elle doit beaucoup à Lyon 2010, puisque nous sommes passés d'une communauté de projets, de moyens, à une communauté de destin, et que la démarche s'est prolongée au niveau des acteurs économiques à travers : le schéma de développement économique, la mise en place d'un comité consultatif d'urbanisme, la création de la direction de la stratégie et de la prospective d'agglomération, le lancement de la démarche « Millénaire 3 », la création du conseil de développement et l'adoption de la charte de participation du Grand Lyon qui a ouvert d'autres problématiques ».

Pour **PIERRE-YVES TESSE**, conseil de développement du Grand Lyon, qui était en poste à l'Aderly à l'époque, « l'une des raisons de la prospective, c'est de répondre aux situations d'incertitude » : « À l'Oréam, en 1968, on ne se posait pas de questions. L'objectif politique était de faire un schéma pour une agglomération qui accueillerait 2,4 millions d'habitants. Il s'agissait juste de savoir si on les mettait dans 2, 3 ou 5 villes nouvelles et comment on accueillerait les 7 500 hectares dont avait besoin l'industrie... En 1981-82, quand on commence à travailler sur le nouveau schéma directeur, on se trouve dans une période de grande incertitude qui justifie les réflexions prospectives engagées à ce moment-là ».

### Une volonté de transformation de la part des acteurs économiques

« Il y a alors de la part des acteurs économiques et politiques une volonté très forte, compte tenu de la crise, d'une transformation du tissu économique, poursuit Pierre-Yves Tesse. Les acteurs économiques s'expriment fortement dans cette démarche. Ils sont impliqués depuis 1974-75 dans une stratégie commune avec la Communauté urbaine, le Conseil Général du Rhône et le GIL (le Medef local), et sur une autre scène, l'Aderly, qui cherche à définir une stratégie de développement pour l'agglomération. Il existe à ce moment-là une grande connivence entre les acteurs, des gens qui travaillent ensemble depuis des années, les uns dans l'économie, les autres dans la structure technique et politique, pour construire des projets. L'Aderly n'a pas la communauté urbaine comme périmètre, mais la région lyonnaise. Le financement était pourtant largement issu de la Communauté urbaine, mais pour autant on travaillait à une autre échelle, et on bâtissait ensemble une stratégie d'aménagement et de développement ».

La dimension internationale, traduite par une proposition avant même que le schéma soit terminé, n'est toutefois pas absente. Ainsi, la Cité Internationale est imaginée dès 1983. Les technopoles

sont aussi une réflexion de la période 1983-85. Pierre-Yves Tesse souligne également l'importance de la relation court terme - long terme, avec la réflexion sur les nouvelles activités qui vont changer le territoire : « L'arrivée de l'École normale supérieure à Lyon n'a pas d'impact économique à court terme, mais elle permet de changer de dimension quand on parle d'implantation universitaire. Quand on va chercher l'ENS, c'est pour changer le niveau de la recherche et de son environnement, et l'on se dit qu'à long terme, cela aura très certainement un impact économique... »

**MARIE-CLAUDE JEUNE** est alors la directrice de l'Espace lyonnais d'art contemporain, et va participer à l'aventure de « Lyon 2010 » au titre de ces fonctions : « Diriger l'ELAC m'a amené à être engagée vis-à-vis de Lyon et de son agglomération à l'orée de son développement. Je voulais rappeler, malgré la modestie de Jacques Moulinier, qu'en évoquant la dimension lyonnaise de débat, de liberté d'échange, de participation de la société civile auprès des acteurs politiques et économiques, il a eu la grande idée de penser le "livre blanc" de la culture en 1977, qui a permis d'analyser les forces et les faiblesses de l'agglomération lyonnaise dans ce domaine ».

### La culture pour développer le territoire et aider au vivre ensemble

« Ce qui a présidé au débat sur "Lyon 2010" auquel j'ai été conviée, se souvient-elle, c'est effectivement cette liberté de parole. Les responsables culturels qui ont participé se sont appropriés cette démarche prospective en y intégrant vraiment la culture, ce qui était très original à l'époque. C'est une grande innovation de cette stratégie prospective (ou de prospective stratégique) parce que la culture aide au "vivre ensemble" et fait partie intégrante du développement d'une ville, selon l'idée que la culture peut permettre le maillage d'un territoire. À ce titre, il était important de maintenir les grands équipements emblématiques de la métropole en centre-ville, mais aussi de développer des institutions structurantes à la périphérie. La DRAC Rhône-Alpes a aidé à l'installation d'équipements – après bien sûr le TNP qui a précédé la décentralisation culturelle – à Vénissieux, à Saint-Fons, à Décines, dans les domaines du spectacle vivant et de l'art contemporain. (...) Cette démarche originale a également porté ses fruits plus tard à travers la création de la biennale de la danse et celle de la biennale d'art contemporain. Si la Confluence existe aujourd'hui, c'est peut-être aussi parce qu'il y a eu l'initiative d'implanter la biennale dans le bâtiment de la Sucrière... »



L'Isle d'Abeau, seule ville nouvelle réalisée



## INTERVENTIONS DE LA SALLE ET DÉBAT

**PAUL COSTE**, conseiller communautaire du Grand Lyon, était un acteur associatif en 1992. Il évoque « la chance qu'a été l'annulation du SDAU, qui a permis de retrouver la qualité du site de Miribel-Jonage (maintenant c'est "Natura 2000"), alors qu'à l'époque on prévoyait une urbanisation tout autour du site. L'annulation de ce SDAU a permis de faire des choses plus adéquates ».

**JEAN PELLETIER**, géographe, a participé dès l'origine avec la Datar et « suivi les péripéties » de la planification lyonnaise, comme consultant de l'Oréam et collaborateur de l'Agence d'urbanisme :

« Ce qui m'en reste aujourd'hui, c'est surtout la lente et progressive prise de conscience puis la prise de pouvoir politique, administrative et urbanistique des populations et des administrations locales ». « Lyon 2010 » a été, de ce point de vue, le point de départ de l'autonomie des collectivités : « On conservait la collaboration avec les services de l'État dans tous les domaines, mais la collectivité s'impliquait cette fois politiquement parce qu'elle était libérée des tâches liées à la reconstruction de l'après-guerre et se dégageait de la tutelle de l'État. »

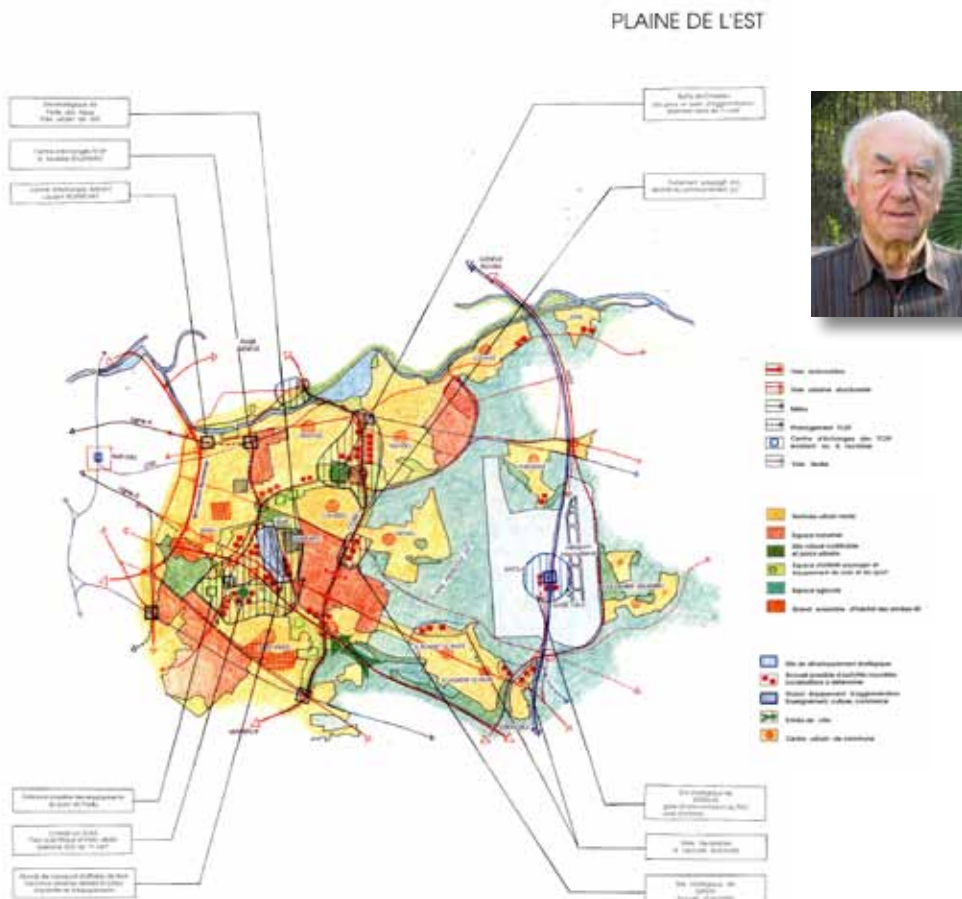
**MARIE CHEVALIER**, ancienne chargée d'études à l'Agence d'urbanisme de Lyon, « conserve à l'esprit le fait qu'un certain nombre d'études se faisaient sur un espace plus large que le périmètre de la communauté urbaine. C'était vrai aussi pour l'Aderly sur l'aspect économique. C'était vrai également sur l'aménagement de l'espace rural et agricole, par exemple, avec la signature d'un programme agricole périurbain entre l'État, l'Oréam, les professions agricoles et la Communauté urbaine... »



Le site de Miribel-Jonage

## Un exemple de secteur géographique

Extrait de Lyon 2010, dessin de Jean Dellus



## Du dessin au dessin

Pour **JEAN DELLUS**, ancien directeur adjoint de l'Agence d'urbanisme de Lyon, le dessin a repris à cette époque, autant que le dessein, toute son importance : « L'incertain et le flou, cela se dessine avec beaucoup de crayons de couleur ! On a réagi fortement sur l'expression de l'ancien SDAU. C'était un schéma fortement marqué par le zonage, simplifié d'ailleurs, avec quarante postes de légende : il fallait toutes les lire pour arriver à comprendre le contenu même de ce schéma, et on n'en comprenait pas les objectifs et les stratégies sous-tendues. À partir de là, pour "Lyon 2010", on a cherché une expression plus marquée par l'expression de la volonté, discutée avec les élus, que par le zonage. Du même coup, la lecture du schéma apparaît assez clairement, avec par exemple "l'arc et la flèche" : l'arc étant la présence des fleuves, qui marquent l'histoire et la géographie lyonnaises, la flèche portant l'idée d'un développement de la ville sur l'axe ouest-est ».

**FRANÇOIS GEINDRE**, ancien maire d'Hérouville-Saint-Clair, est étonné de cette vision d'une construction de «Lyon 2010» en réaction à l'ancien SDAU de Lyon : «Je n'ai pas la même expérience avec Caen, car j'ai le sentiment d'un travail de collaboration des services de l'État et l'ensemble des élus locaux de l'agglomération caennaise, pour construire un outil de programmation forcément prospectif. Certainement pas avec les moyens, l'intensité, les capacités de l'agglomération de Lyon, mais avec un effort de projection sur ce que pourrait être l'avenir, notamment en regardant ce que faisaient les autres. (...) Nous n'avons jamais considéré le SDAU comme un document fini. Il a plutôt été le lieu d'élaboration permanent d'une réflexion collective. Lorsque le SDAU nous gênait, on n'hésitait pas à passer outre !»

### Un effet déclencheur, et la nécessité d'introduire l'incertitude

Comme l'a rappelé **JEAN FRÉBAULT**, le déclencheur de «Lyon 2010», «c'est un contentieux intervenu dans l'Ouest lyonnais, un territoire à vocation résidentielle où l'emploi était quasi interdit, à propos d'un projet de zone d'activité non conforme au SDAU, qui a créé la rupture avec cette planification trop rigide. On a essayé collectivement de construire une vision d'avenir, ouverte à l'incertitude, avec plusieurs scénarios entre lesquels il ne s'agissait pas de trancher, et aussi une réflexion sur quelques tendances lourdes sur lesquelles l'action publique n'a guère de prise... C'est là le point de départ d'une vision stratégique de l'avenir qui ne consistait pas à affirmer "voilà ce qui sera, ce qui se fera", mais plutôt "voilà les défis à relever", avec les objectifs à atteindre et les stratégies à mettre en œuvre pour y parvenir».

### Le rôle des médias

**BERNARD ÉLIE**, qui dirigeait le bureau du journal «Le Monde» à Lyon à l'époque, témoigne d'une expérience originale, qui a, pour la première fois, fait participer ses lecteurs à un débat jusqu'alors très technique : «En 1986, les quotidiens "Libération" et "Le Monde" ont créé

chacun une édition lyonnaise, en réaction au monopole du groupe Hersant faisant suite au rachat du "Progrès". Le suivi journalistique fut assez innovant, car au lieu de se contenter d'une simple communication institutionnelle, nous sommes allés auprès des acteurs pour comprendre les enjeux du débat. Les lecteurs du "Monde" en Rhône-Alpes bénéficiaient ainsi d'articles détaillés, car il nous semblait que cette thématique régionale était excellente...»

**CHRISTIAN BARTHÉLÉMY** est également un ancien de l'Oréam, donc un témoin privilégié de toute cette période : «J'ai commencé à l'Oréam en 1976, c'est-à-dire après le vote du schéma de la métropole, mais j'étais dans l'équipe chargée du "service après-vente". Bien plus tard, je suis devenu membre du Sepal, le syndicat mixte chargé d'élaborer le Scot de l'agglomération, qui est actuellement à l'enquête publique.

### Retour sur le schéma de l'OREAM

«J'ai relu récemment le schéma de 1970, notamment le dernier chapitre qui posait un certain nombre de conditions pour la réussite de ce schéma. J'en ai retenu deux. La première concerne le fait de faire accepter ces schémas par les acteurs économiques et le public. Je cite : "La première condition pour la réussite est évidemment que le schéma soit examiné, compris, discuté et pris en charge par ceux qui en seront les acteurs dans l'administration, les collectivités locales et le secteur privé. Il faut aussi qu'il soit connu du public, car il concerne son avenir et parce que ce public doit être éclairé sur les motivations des décisions prises par ceux qu'il mandate pour modeler son cadre de vie". À l'époque, c'était un problème, car le schéma était fait sans véritable pilotage politique, et l'État restait maître du jeu. Aujourd'hui, l'évolution est positive dans ce domaine. En effet, beaucoup d'acteurs ont été associés aux travaux et le Scot a été fait en étroite concertation avec les acteurs économiques et la "société civile", en collaboration avec le Conseil de développement présidé par Jean Frébault. Cet apport a été déterminant dans la réalisation de ce Scot».



> **Témoignage vidéo (extrait)**

**CHARLES DELFANTE, architecte et urbaniste**

« En 1978, à l'approbation du SDAU, j'étais critique. D'après les textes, il devait être élaboré par une commission locale d'équipement qui était une "usine à gaz". Surtout dans le cadre lyonnais où la Communauté urbaine n'avait alors pas encore pris sa vitesse de croisière, où le président de la Communauté urbaine, Louis Pradel, voulait éviter les vagues et les conflits avec les maires des communes périphériques. (...) En France, on avait l'habitude de faire des plans d'urbanisme qui représentaient une ligne finie et qui pétrifiaient la plupart du temps les évolutions que nous aurions dû au contraire encourager. La "commission locale" n'a donc abouti qu'à l'expression d'une somme de volontés communales, sans ligne directrice ni vue à long et court terme. Ce qui m'avait le plus affecté dans le SDAU tel qu'il a été planifié et approuvé, c'est qu'on ne voyait pas apparaître la desserte des transports en commun ni surtout les grands équipements... »



web TV [www.urbalyon.org](http://www.urbalyon.org)

*« Avec Lyon 2010, la planification urbaine est réhabilitée à travers une conception stratégique (...) qui place le développement économique et la compétitivité territoriale en tête des objectifs de l'aménagement urbain. »*  
*Rachel Linossier*

### **La question de l'organisation territoriale de la métropole déjà posée**

La deuxième condition pour la réussite de ce schéma des années 1970, prolonge Christian Barthélémy, concerne le lien entre aménagement et réforme des structures régionales et locales : « Dans le domaine des structures administratives, force est de constater que nous n'avons malheureusement pas beaucoup progressé. En effet, l'organisation territoriale de notre pays est source d'inefficacité. L'exemple de la métropole lyonnaise est particulier, puisqu'elle est située à cheval sur quatre départements, qu'il y a onze Scot sur son territoire ainsi que treize autorités organisatrices de transport, et qu'il faut faire avec plusieurs dizaines de structures intercommunales. Au niveau du cœur de l'agglomération, la Communauté urbaine créée il y a quarante et un an par la loi, son périmètre n'a pas évolué (ou très peu, puisque seules les communes de Givors et Grigny ont adhéré à la Communauté urbaine depuis 1969 et que Lissieu est en voie d'adhérer). On a espéré beaucoup de la réforme territoriale en cours pour faire émerger une gouvernance métropolitaine, mais il semble que nos espoirs seront déçus... » « Pour l'élu, il est essentiel que les acteurs locaux, « sans attendre une hypothétique législation nouvelle », prennent des initiatives « pour aller dans le sens d'une vision commune de la métropole » : « Les initiatives du président du Grand Lyon pour engager des partenariats avec d'autres intercommunalités comme Saint-Étienne, Bourgoin ou Vienne sont importantes. Car il faut aller plus loin pour trouver des lignes d'actions qui favorisent l'émergence d'une gouvernance métropolitaine qui soit à l'échelle des enjeux de notre agglomération ».

### **> LES IMPACTS DE « LYON 2010 »**

La seconde table ronde de la matinée a porté plus particulièrement sur les impacts de « Lyon 2010 » dans le milieu professionnel et dans les services de l'État, mais aussi au plan européen, dans le monde de la recherche.

**RACHEL LINOSSIER**, maître de conférences à l'Université de Grenoble, et **LILA COMBE**, doctorante à l'Institut d'urbanisme de Lyon, ont tout d'abord présenté le fruit de leurs réflexions sur les impacts de « Lyon 2010 » sur la « société civile » et les milieux professionnels. Pour Rachel Linossier, avec « Lyon 2010 », « la planification urbaine est réhabilitée à travers une conception stratégique intégrée des politiques urbaines, qui place le développement économique et la compétitivité territoriale en tête des objectifs de l'aménagement urbain ». On peut ainsi évaluer la « forte intégration des enjeux économiques au cœur de ces politiques urbaines », à travers la réorganisation des services communautaires depuis 1989 et notamment la création d'une direction des affaires économiques et internationales au sein du Grand Lyon.

### **Une « ouverture » plutôt vers les structures institutionnelles et les professionnels**

Toutefois, dès avant la mise en chantier de « Lyon 2010 », « l'Aderly et la Chambre de commerce et d'industrie de Lyon ont été impliquées dans le processus de réflexion et dans la définition du contenu du schéma directeur, contribuant à l'avènement d'une forme nouvelle d'alliance politique entre la Communauté urbaine et les dirigeants économiques locaux, au service du développement économique et de la compétitivité métropolitaine. Les travaux conduits par l'Agence d'urbanisme et la mise en place depuis 2003 d'une forme de gouvernance économique territorialisée ("Grand Lyon, l'esprit d'entreprendre") en témoignent encore ». Mais l'ouverture aux acteurs économiques reste pour Rachel Linossier « assez institutionnelle », car limitée à l'Aderly, à la CCIL ou au GIL :

«Finalement, peu d'entreprises participent à titre individuel au processus de planification. Depuis, les services économiques du Grand Lyon tentent de tisser des relations directes avec les entreprises. Mais la figure de l'expert, c'est-à-dire les professionnels, les spécialistes, les universitaires, les consultants, ne tend-elle pas à dominer le processus d'élaboration du projet ?»

### **Une volonté de transversalité thématique**

Cette idée est en partie confirmée par l'analyse du débat participatif avec la «société civile» qu'a proposée Lila Combe : «"Lyon 2010" est souvent présenté comme le moment fondateur de la participation à la planification. Au regard des exercices de planification antérieurs, ce projet a permis effectivement un début d'ouverture à des acteurs issus de divers milieux professionnels liés à l'aménagement et l'urbanisme, qui ont participé à la réflexion. Ces apports vont trouver une continuité dans la mise en œuvre de dispositifs de débat métropolitain dans les années 1990 et 2000, avec le constat d'un certain éclatement et d'une spécialisation thématique». «Lyon 2010» va ainsi permettre une certaine transversalité thématique autour des enjeux d'habitat, de transport, de développement économique, d'urbanisme...

La faible représentation du milieu associatif est cependant patente : «Il faut resituer la démarche dans le contexte des années 80 et de la toute récente décentralisation, avec des objectifs de participation citoyenne balbutiants, a rappelé Lila Combe. Néanmoins, il faut faire attention à la compréhension de la notion de participation lorsqu'on évoque "Lyon 2010", car on parle essentiellement d'acteurs, de structures institutionnelles et de quelques milieux professionnels associés, et non d'un public plus large». À l'aval, en 1988, juste avant la publication du document, des discussions élargies à une plus grande diversité socioprofessionnelle sont organisées, avec des débats thématiques auxquels participent d'avantage de représentants culturels ou du tourisme, par exemple. Mais ils sont davantage placés en situa-

tion de «consultation ponctuelle» en fin de processus plutôt qu'en «réelle position de coproduction». «Il y a en définitive peu de place pour la contradiction et la mise en débat de projets différents pour l'agglomération. Cette vision dominante sera en revanche portée par certains consultants qui vont participer à la démarche».

### **L'introduction de méthodes de « management stratégique », la culture du conseil**

La place qu'occupe le conseil, les bureaux d'études, le consulting, les recours extérieurs, dans le dispositif est en effet importante. Rachel Linossier s'est interrogée : «Le conseil est-il une nouvelle ressource pour le développement urbain ? Qu'il soit universitaire ou autre, il apporte une nouvelle culture de la gestion de projet auprès des urbanistes et des aménageurs, en étant impliqué dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la planification et plus largement des politiques urbaines. Il contribue à la diffusion de méthodes de management stratégique issues du monde de l'entreprise : les méthodes de diagnostic, de prospective, de marketing urbain, la promotion territoriale, le benchmarking, autant de nouvelles façons de faire pour positionner les territoires qui émergent à l'occasion de "Lyon 2010". De fait, on peut se demander dès cette époque si le pragmatisme économique, la participation et les méthodes de gestion stratégique ne sont pas devenus les nouveaux piliers de la planification, voire des politiques urbaines en général».

**NATHAN STARKMAN** a apporté un témoignage personnel : «Dans les années 80, j'étais à l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR) et la réputation de "Lyon 2010" était très grande. On venait de Paris pour étudier cette démarche nouvelle. De mon souvenir ressort l'idée que cette nouveauté venait de la volonté d'ouverture, bien plus que des aspects techniques que l'on retrouvait dans les démarches d'autres agglomérations».

*«Lyon 2010 va permettre une certaine transversalité thématique autour des enjeux d'habitat, de transport, de développement économique, d'urbanisme.»*

*Lila Combe*



*« Certains estimaient que les règles d'urbanisme, comme les POS, empêchaient les entreprises de s'étendre. Ce que nous avons vécu dans cette réflexion partagée, c'est une forme de réconciliation. »*

*Jean Frébault*

**JEAN FRÉBAULT** a affirmé partager « une partie des analyses développées par Rachel Linossier, sans pour autant employer les mêmes mots ».

« Sur la place centrale du développement économique dans "Lyon 2010", j'ai une lecture différente. On a connu une période où l'urbanisme était l'ennemi du développement économique. Certains estimaient que les règles d'urbanisme, comme les POS, empêchaient les entreprises de s'étendre. Ce que nous avons vécu dans cette réflexion partagée, c'est une forme de réconciliation. La planification c'est mettre de l'ordre dans la structuration de l'espace et l'organisation de la vie d'une agglomération, ce que réclament aussi les acteurs économiques. Le développement économique a besoin d'un environnement favorable au développement, donc d'un minimum de règles et principes d'organisation, et de stabilité ». Cela dit, il y a toujours un débat sur la place de l'économie dans la planification, admet Jean Frébault. « Est-ce que le développement économique se planifie? »

Sur l'ouverture à la société civile, il y a eu chacun le reconnaît une avancée très importante par rapport aux pratiques habituelles de planification à l'échelle des agglomérations, assez fermées, même si elle n'est pas allée jusqu'à englober tout le monde associatif et les citoyens. Et l'on voit encore qu'aujourd'hui dans les Scot cette démarche de participation reste un exercice difficile ...

web TV [www.urbalyon.org](http://www.urbalyon.org)



## Démographie et modes de vie

**1.** Une croissance démographique ralentie, mais néanmoins supérieure à celle de beaucoup de pays européens. À l'horizon 2005, la population française devrait atteindre 59 millions d'habitants, soit près de 3 millions de plus qu'en 1990.

Un **taux de fécondité** insuffisant à assurer un renouvellement des générations. Il est aujourd'hui, en France, de 1,82 enfant par femme, niveau inférieur à celui qui assure le remplacement des générations (2,1) mais cependant supérieur à celui de l'Allemagne et des pays de l'Europe du Nord. Si cette tendance se prolongeait, la population française commencerait à diminuer à partir de 2013.

**2.** Une population qui vieillit : les personnes de plus de 60 ans, qui représentent 18 % aujourd'hui, seront 20 % en l'an 2000 et 23 % en l'an 2020, si les tendances en matière de natalité ne sont pas infléchies.

**3.** Cependant, la population active continuera à croître sur un rythme de 0,2 % à 0,3 % par an jusqu'à l'an 2000.

**4.** Des ménages plus nombreux (24 millions en 2005 contre 20 en 1985), mais de taille plus réduite (2,4 en l'an 2000 au lieu de 2,57 aujourd'hui). Le nombre des ménages augmente deux fois plus vite que le nombre de personnes. Des ménages plus divers : le nombre de personnes seules augmente : décohabitation, divorces, ménages mono-parentaux.

**5.** Une diversification accrue des modes et des styles de vie, d'habitat et de consommation. Le « Français moyen » n'existera bientôt plus. Les activités consacrées à la formation, à la culture, aux loisirs se développeront, la séparation des temps entre travail, consommation, loisirs, formation devient moins nette.

**6.** Des bouleversements dans les pratiques de distribution commerciale et de consommation (monétique, télédistribution et terminaux de vente, cartes à mémoire, etc.).

## Economie

**7.** Un contexte économique moins favorable qu'il ne fut dans la période des « Trente Glorieuses ». Dans tous les scénarios, le taux de croissance du PIB dans la décennie prochaine sera inférieur à celui qu'a connu la France jusqu'à 1975.

**8.** Les ressources publiques seront plus rares et plus difficiles à mobiliser. Le financement des équipements publics requerra imagination et innovation.

**9.** Une modification radicale de la structure des emplois. En 15 ans, la part des ouvriers passera de 42 % à 28 % des emplois, la part des ingénieurs, techniciens et cadres passera de 27 % à 36 %.

**10.** Une croissance de l'emploi tertiaire qui passera de 60 à près de 75 % de l'emploi total.

**11.** Un poids accru du capital « ressources humaines », notamment les techniciens et cadres très qualifiés : développement des tâches de conception et recherche, du travail amont, des fonctions marketing et de commercialisation, évolution de l'intelligence et développement de l'innovation technologique... Cette montée de « l'immatériel » (matière grise) induit une entreprise moins dépendante des investissements immobiliers comme des ressources matérielles du sol et du sous-sol, plus flexible et plus nomade.

**12.** Des vies professionnelles marquées par une diversité accrue des emplois et des formations.

## Transports-déplacements-communications

**13.** Les déplacements motorisés en voiture (+ 3 %) et en transport en commun (+ 23 % sur la même période entre 76 et 86) grâce au métro n'ont cessé de croître. La marche à pied (- 30 %) et les deux roues (- 72 %) sont les grands perdants. Ces phénomènes inversés conduisent à une stagnation des déplacements tous modes. La part des déplacements selon les motifs reste stable, seul le motif domicile-école chute. La motorisation des ménages continue à croître et atteint actuellement 1 voiture par ménage (données enquête ménages : 1976-1986 - DDE).

**14.** Le « produit voiture » continuera à connaître un progrès continu tant dans son efficacité énergétique qu'environnementale : des voitures moins gourmandes, moins polluantes plus confortables.

**15.** Le « produit transports collectifs » connaîtra sur certains aspects d'importantes modifications : organisationnelles, technologiques, financières et de gestion (systèmes automatiques...). Le transport en commun devra se penser qualitativement au moins autant que quantitativement.

**16.** Si les déplacements urbains continueront à croître, les déplacements inter-urbains, eux, « exploseront » et favoriseront les modes de déplacement rapides : autoroutes, TGV, avion.

**17.** Les nouveaux modes de transport à grande vitesse (autoroute - TGV) dessineront des espaces géographiques différents : d'une part les eurocités, bien reliées et qui bénéficieront de flux à gros débits et grandes vitesses, d'autre part les espaces régionaux intersticiels.

**18.** La circulation des marchandises « explosera » elle aussi et la localisation des « plateformes logistiques » sera un enjeu pour l'économie des régions.

**19.** Multiplication des applications des nouvelles technologies dans tous les domaines de la vie quotidienne (domotique, information, services collectifs, tarification automatique...) et de l'économie (transmission des données, accès aux bases internationales...).

**20.** D'une économie basée sur la matière et l'énergie, on passera à une économie basée sur l'information et les savoirs.

**21.** Les nouvelles technologies de communications induiront de nouveaux comportements touchant autant la vie privée que la vie des entreprises et des administrations.

## Urbanisme :

**22.** La tendance, en France comme en Europe, à la stagnation démographique des grandes agglomérations se manifestera.

**23.** Le mouvement de péri-urbanisation se prolongera modérément. Les ménages avec enfants gagneraient plutôt la périphérie des villes (la part des personnes seules dans les centres-villes s'accroît : 50 % à Paris, 42 % à Lyon en 1990). Des centres d'affaires distincts du noyau central et générant une délocalisation des emplois apparaîtront progressivement : les villes avaient un cœur, elles auront de plus en plus plusieurs cœurs.

**24.** Plus des 3/4 des habitants vivront, en l'an 2000, dans les logements existants aujourd'hui. L'essentiel de l'agglomération de demain est physiquement sous nos yeux, mais elle sera considérablement transformée dans son contenu et dans son contenant.



“

**> Témoignage vidéo (extrait)**  
**HENRY CHABERT, ancien adjoint au maire de Lyon et ancien vice-président de la Communauté urbaine de Lyon**

« Il y avait (...) un bouillonnement intellectuel, qu'il s'agisse des acteurs politiques, mais également économiques, culturels ou sociaux. On a pu aborder les différents thèmes de ce développement avec le "plan bleu", le "plan vert" et le "plan lumière". Mais aussi innover avec le plan local de l'habitat, le schéma d'urbanisme commercial ou le schéma de développement économique. Il s'agit d'une démarche globale, abandonnant la segmentation fonctionnelle, la culture de l'agglomération a ainsi prévalu sur l'approche fonctionnelle. (...)

Dans le contexte actuel de métropolisation, nous avons besoin de planification stratégique, je crois même plus que jamais. On ne peut pas imaginer autre chose que d'avoir une dimension lisible à l'échelle mondiale. Cette dimension est incontestablement la métropole. Pour réaliser une planification stratégique à cette échelle, on doit remettre de l'intelligence, de la réflexion, de la concertation, de la culture. C'est seulement si l'on introduit ces dimensions que l'on pourra réunir l'ensemble des politiques et faire partager à tous les acteurs une vision commune de notre développement. »

”

web TV [www.urbalyon.org](http://www.urbalyon.org)

## Un extrait des « Cahiers Millénaire 3 » (2001)



### La place de la participation

**JACQUES MOULINIER** l'a ensuite rappelé, la démarche « Millénaire 3 » a prolongé dans ce domaine celle de « Lyon 2010 » : « Nous avons organisé la participation de manière très structurée. Nous avons eu des débats sur les questions religieuses, les questions de société, toute une série de thèmes très ouverts. 2 000 personnes y ont participé. Et nous avons décidé de créer le conseil de développement qui organise la participation à l'échelle de l'agglomération lyonnaise. Donc, si je partage les limites évoquées, nous n'en sommes heureusement pas restés là. En second lieu, je n'ai pas eu l'impression que c'était les experts qui pilotaient. Les élus étaient très présents, notamment sur le développement économique. Nous avons en effet travaillé avec des professionnels, mais c'était vraiment la Communauté urbaine qui pilotait ».

Pour **FRANK SCHERRER**, professeur à l'Université Lyon 2 et ancien directeur de l'Institut d'urbanisme de Lyon, « il y a eu effectivement une participation limitée, en particulier côté associatif, mais elle était assez libre et joyeuse. Je dirais que je ne sais pas si les élus savaient ce qu'ils faisaient à l'époque ! Les associations ont appris de plus en plus et, s'il y a eu un élargissement de la consultation, elle a été de plus en plus contrôlée politiquement ». Franck Scherrer évoque aussi le rapport entre participation et planification : « On a peut-être l'impression qu'il y a eu une évolution linéaire de "Lyon 2010" vers "Millénaire 3", puis le conseil de développement, mais il y a

deux points sur lesquels on peut émettre une légère critique. Depuis "Millénaire 3" jusqu'à récemment, certains éléments prospectifs se sont complètement déconnectés de la planification, comme le PDU ou le PLH, qui n'ont pas été convoqués dans ce dispositif. On a assisté à une multiplication des "arènes" de la concertation avec les partenaires économiques, sociaux ou la société civile. Mais il y a une telle multiplication d'échelles qu'on peut se demander jusqu'à quel point il n'y a pas de perte en ligne ».

### Un climat de liberté

**MICHEL RIVOIRE** a rejoint les propos de Marie-Claude Jeune et de Jacques Moulinier sur le « climat de liberté » : « C'était une époque sans peur. On n'avait pas peur de l'avenir, et surtout pas peur des autres. Sur l'ensemble de l'agglomération, on travaillait avec les communes de banlieue dans de bonnes conditions. C'est aussi à cette époque que nous avons fait venir Renzo Piano ou Santiago Calatrava... La liberté donne une certaine tranquillité d'esprit, on ose beaucoup de choses, probablement avec un peu d'inconscience. »

**PIERRE-YVES TESSE** a dit vouloir « pallier l'autosatisfaction » en ajoutant une critique : « A la logique généraliste de rattrapage, il fallait que l'on affiche la différenciation par la spécialisation, comme nous l'avons découvert dans les années 90. Or, "Lyon 2010" n'était pas dans cette logique. Pourtant, comme l'a dit Jean Frébault, les acteurs économiques ont souvent besoin de cadre. Les

demandeurs en matière de logistique, les investisseurs, attendent des collectivités qu'on leur indique où venir, plutôt que de les laisser investir sur n'importe quelle route départementale...»

Pour **HENRI GUITELMACHER**, président d'Habitat et humanisme, les participants à la démarche «Lyon 2010» étaient «des trentenaires ou des quadragénaires dans les années 80». Si les mots liberté, ouverture, débat, sont des «enfants de mai 68», «Lyon 2010» leur offrait un espace neuf : «Le premier point a été de trouver un vocabulaire pour mieux se comprendre, se parler, s'écouter, mais surtout se comprendre. En préparant les rencontres, nous nous sommes aperçus qu'il fallait un lexique, bien que nous soyons tous des professionnels hexagonaux. La sémantique n'était pas la même. Se comprendre, mais sans langue de bois. Parmi les multiples réunions interprofessionnelles, il y a eu une discussion franche avec les architectes lyonnais. Malgré la bronca, on a pu se dire en face ce qu'on attendait en matière d'architecture et de logement en particulier...» La grande limite rencontrée, «qui est plutôt générationnelle», a-t-il ajouté, «c'est le manque de conviction de certains élus, jaloux de leurs prérogatives et qui estimaient, comme Charles Hernu, que "lorsque des technocrates se substituent aux élus, c'est un danger pour la démocratie". Les élus ont été souvent des alliés, lorsqu'ils étaient acteurs, mais tous n'ont pas été de chauds partisans de "Lyon 2010"...»

### La gestion du temps

**JEAN-PIERRE GUILLAUMAT**, ancien directeur de l'Agence d'urbanisme de Lyon et élu du Sepac (Clermont-Ferrand), a voulu «introduire la question de la gestion du temps long» : «Nous avons une responsabilité d'émancipation de la génération qui va suivre. À chaque âge sa mission. La nôtre est de préparer les conditions d'émergence de la génération d'après. J'aurais trente ans de moins, j'aurais un peu peur. Est-ce que nous sommes en train de créer ces conditions ? En ne leur donnant pas la liberté de comprendre la situation actuelle, qui n'est plus celle du développement durable, mais celle de la crise durable, et qui, en termes de formation, d'économie, d'environnement, est complètement renouvelée. Passons-nous la main pour leur permettre, avec leur sensibilité, dans leur contexte, de créer ce que nous avons pu créer ?»

**GUY DAVID**, maire de Saint-Germain au Mont d'Or et conseiller communautaire, a pour sa part évoqué la question du consensus : «Ces grands documents, comme "Lyon 2010" ou le Scot, sont des documents de consensus. Or, ce qui manque sont les éléments de "disensus". Il me semble qu'une démarche démocratique consiste à faire apparaître ces éléments pour le public, de façon à rendre les arbitrages et les choix plus clairs pour chacun, élus et professionnels». En outre, la contradiction entre la «vision d'ensemble» et la «vision territoriale» lui paraît importante : «plus on va avancer vers une vision métropolitaine, donc la fameuse échelle intermédiaire entre l'agglomération et la région, plus on aura besoin de visions micro-territoriales qui donneront la preuve aux populations qu'on s'occupe avec elles de leur avenir.»

**PATRICE BERGER**, directeur des activités internationales de l'Agence d'urbanisme de Lyon, l'a souligné, certains éléments concrets contenus dans «Lyon 2010» n'ont pas fait l'objet de réalisation : «Les "espaces de développement stratégique" ont été une terminologie efficace, inventée pour l'exercice, mais il faut reconnaître qu'en dehors des sites centraux, beaucoup d'entre eux situés en périphérie, n'ont pas été réalisés complètement, comme la Porte des Alpes, par exemple. Soit qu'on ait proposé une offre trop large, soit qu'il n'y ait pas eu de portage politique suffisant de la part du Grand Lyon, soit encore que les projets n'aient pas rencontré d'intérêt de la part des investisseurs». D'autre part, poursuit Patrice Berger, «on avait l'ambition d'avoir une charpente de l'Est lyonnais, à la fois urbaine et économique autour de ce qu'on appelait "la voie satolienne", qui se proposait de relier le centre-ville à l'aéroport Lyon Saint Exupéry. C'est une idée pour laquelle beaucoup se sont battus, à commencer par Henry Chabert et Michel Rivoire, mais qui n'a pas été réalisée.»



> **Témoignage vidéo (extrait)**

**PIERRE DUCRET, ancien directeur général des services du Grand Lyon**

«La période Lyon 2010 a été exceptionnelle. Nous avons un cadre de référence sur l'ensemble de l'action pour orienter la politique d'investissement. Pour moi, c'est toujours une source d'inspiration. C'est ma culture du développement durable. Le sujet est né à Lyon, au lendemain de la conférence de Rio. Ce cadre de référence nous permettait de juger de la conformité de notre action au regard des grandes orientations politiques qui étaient en fait partagées par les élus de l'agglomération. C'était une grande force de la planification qui avait été faite avant et que nous trouvions réalisée, avec un consensus déjà formé. C'était un outil d'action unique. Cela permettait à chacun de prendre ses responsabilités très clairement. Bien sûr, il fallait des hommes, élus, professionnels, au sein de l'Agence d'urbanisme, du Grand Lyon. On leur doit beaucoup, ils ont incarné ce projet. J'avais l'impression de mettre en œuvre un projet qui trouvait la formulation dans ce document, de manière assez simple en plus.»



web TV [www.urbalyon.org](http://www.urbalyon.org)



> **Témoignage vidéo (extrait)**

**FRANÇOIS BRÉGNAC, directeur général adjoint de l'Agence d'urbanisme de Lyon**

«"Lyon 2010", c'est une vision et, plus encore, c'est un souffle. Je vois trois facteurs de succès. Le premier, pragmatique, c'est la déclinaison de cette vision en politiques publiques. De manière systématique, les politiques de l'habitat, de l'environnement, des universités, de l'embellissement, se sont concrétisées. Le second, c'est l'organisation. Les services de la Communauté urbaine se sont structurés en maîtrise d'ouvrage, en missions, en management de projet... Enfin, c'est le partage de cette vision par une appropriation, une culture qui ont forgé cette vision. Ces trois éléments ont provoqué une accélération, une efficacité. (...) Il y a eu des effets extraordinaires de cette période dont on est très fier, il y a une histoire partagée, dont on ne peut isoler un chapitre de l'autre.»

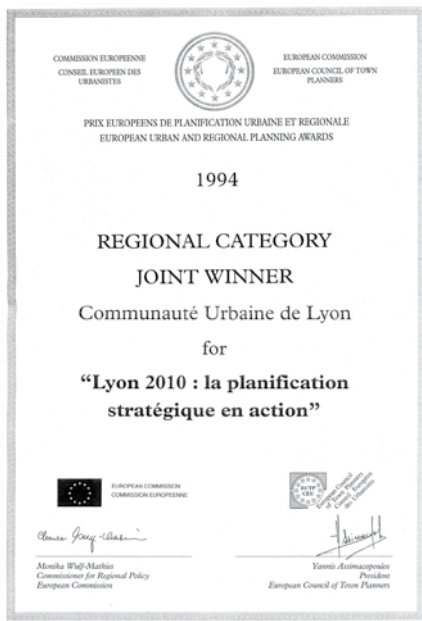


web TV [www.urbalyon.org](http://www.urbalyon.org)



**MICHEL RIVOIRE** en a attesté immédiatement : « Sur la "voie satolienne", on n'a peut-être pas bien su la faire approprier par l'Agence d'urbanisme. Pourtant c'était une concrétisation de la fameuse "flèche", puisqu'en interrogeant les Lyonnais sur la distance entre le quartier Saint-Jean et Bron ils disaient tous "deux kilomètres", et pour la distance entre Bron et Saint-Exupéry "trente kilomètres", alors qu'il y a dans les deux cas la même distance : dix kilomètres. L'idée était de créer dans les zones commerciales qui n'étaient pas touchées par l'urbanisation, une espèce de mall, comme il en existe aux États-Unis, pour intégrer Saint-Exupéry à l'agglomération. C'est un grand regret parce que cela aurait été une vraie concrétisation opérationnelle et une façon de requalifier l'Est lyonnais ».

web TV [www.urbalyon.org](http://www.urbalyon.org)



Un document de planification ne peut régenter à lui seul les mouvements d'un territoire, a répondu en substance **JEAN FRÉBAULT** : « Il a plutôt une forme d'influence que je qualifierais d'indirecte. Il a contribué à créer une culture d'agglomération. Mais il fallait, pour qu'il se décline dans tous les domaines, que d'autres conditions soient réunies, comme le portage politique, les faisabilités, etc. C'est la vie qui en partie définit tout cela. Je citerais toutefois le fameux "V vert", site paysager de l'Est lyonnais imaginé par les créateurs de "Lyon 2010" et qui est en partie réalisé aujourd'hui. On pourrait trouver des exemples similaires. Quant au schéma directeur, il a été reconnu non pas du fait de son opposabilité juridique, mais du fait d'une forme de validation politique. C'est en cela que le consensus, même s'il masque en effet les "disensus", est intéressant. Car il a créé un esprit d'agglomération et le Scot s'inscrit dans cette forme de continuité ».



> **Témoignage vidéo (extrait)**

**GÉRARD BLANC, ancien directeur de l'Agence d'urbanisme de Lyon**



« Un projet d'agglomération, c'est une ambition. La difficulté est de passer d'une intention à un objet qui devient organisateur de la vie publique. "Lyon 2010" devient ainsi dès le début des années 90, un schéma directeur qui organise l'engagement de la Communauté urbaine comme des communes autour.

La gageure politique et technique, c'était de ne pas décevoir l'ambition du projet, de traduire dans le document des innovations comme les "espaces de développement stratégique". C'était la première fois qu'un document d'urbanisme employait ce vocabulaire et expliquait ce que cela voulait dire. Même chose pour les "sites d'intérêt paysager". On ne disait pas "on va conserver tel paysage", on disait "on va le produire". (...) Grâce à un contentieux conséquent et au fait que le Conseil d'État a accepté de juger ce contentieux sur le fond, l'ensemble de ces innovations ont été consacrées par la plus haute juridiction administrative comme étant conformes au Code de l'urbanisme et donc au droit. C'est une très grande victoire pour un document d'urbanisme qui traduisait, peut-être pour la première fois, un projet. »



web TV [www.urbalyon.org](http://www.urbalyon.org)

## L'évaluation, un enrichissement des projets

**PATRICE AUBERTEL**, chargé de mission au PUCA, a considéré cette journée comme « une dimension essentielle du projet "Lyon 2010" : « Ce n'est pas un ajout superflu a posteriori, c'est une dimension essentielle du projet ». « Au PUCA, a-t-il expliqué, nous cherchons à provoquer un enrichissement des projets par ce que nous appelons la fertilisation croisée. Cela veut dire que les projets sont enrichis dans l'échange de savoir et de savoir-faire entre les praticiens de la ville et les chercheurs. Et ce que la recherche urbaine a pour principal centre d'intérêt en termes de « points aveugles », c'est la population, les usagers, les citoyens... Si je parle de passage de génération, de bilan prospectif et de fertilisation croisée, j'interroge ainsi l'une des missions du PUCA qui est « Réussir la décentralisation ».

**FRANCIS AMPE**, consultant en urbanisme, ancien directeur de l'Agence d'urbanisme Lille Métropole, s'est pour sa part attaché à mesurer l'impact que « Lyon 2010 » a eu sur la démarche de planification et la stratégie de développement de la métropole lilloise. « En 1989, lorsque Pierre Mauroy est élu président de la Communauté urbaine de Lille avec l'objectif de fabriquer de l'unité dans une métropole multipolaire qui n'en avait pas, il fallait réviser le schéma directeur, qui datait de 1973, a-t-il rappelé. L'idée est venue de recréer une Agence d'urbanisme pour en assurer la révision. J'ai eu la chance de bâtir cet outil sur une base relativement vierge. Je dois dire qu'à l'époque, "Lyon 2010", c'était la star, le document qu'on s'arrachait. À Paris, ce document avait déjà un impact et était considéré extrêmement intéressant. (...) Dans le contexte Lillois, nous en avons retenu trois choses. Quand on veut faire de la planification, il faut une démarche prospective. Deuxièmement, la dimension de communication du document est très importante. C'est une manière de la diffuser dans la population locale, notamment auprès des principaux acteurs. Enfin, en troisième lieu, la planification héritée des années 70 est dépassée. On est désormais obligé de raisonner de manière stratégique ».

## Lille : dépasser « Lyon 2010 » ?

« En 90, la grande différence avec 1983-84, c'est la crise qui s'installe, avec des éléments liés à la dimension internationale. À Lille, nous engageons plusieurs types de travaux qui seront une manière de dépasser "Lyon 2010" à notre façon. Nous avons la chance d'avoir un universitaire tourné vers l'international qui nous a engagés dans une étude sur la métropolisation. Aujourd'hui, c'est banal, mais en 1990, "métropolisation", c'était un gros mot. Nous sommes allés voir dans le monde entier ce qui se passait. La première réaction des Lillois était négative puisque l'horizon de l'époque c'était l'Europe. On disait Lille "Eurocité", à cause du tunnel sous la manche, de l'ouverture des frontières, de la proximité de la Belgique et du futur TGV. Nous avons donc commencé par prendre une posture par rapport au monde, et c'était nouveau. Ensuite, Barcelone était un autre élément de contexte, le modèle pour notre génération. Une ville qui se modernisait et devenait pour le monde entier « la » métropole qui réussit, qui produit de l'espace public, de la qualité, de la multipolarité... Cette étude de métropolisation va donc avoir beaucoup d'importance. C'est elle qui va déclencher la candidature de Lille aux J.O. de 2004. Le complexe des Lillois, qui se considéraient comme ayant dix ans de retard, s'est dissipé lorsque Lille a gagné la candidature française aux J.O. face à Lyon. Dans l'imaginaire lillois, ce fut un déclic ».

## Communiquer pour enclencher une dynamique à long terme

Francis Ampe a ensuite évoqué l'importance de la communication : « Nous avons essayé de traduire le contenu du schéma directeur en organisant tous les mois une "conférence de la métropole". L'idée était assez simple. Un film un peu provocateur, un conférencier avec une durée limitée à une demi-heure et un cocktail à durée illimitée où les gens pouvaient discuter librement, un verre à la main. Les idées circulaient. Ces conférences ont abouti à plusieurs "assises de la métropole" qui se tenaient sur deux jours. J'ajoute que nous avons rapidement considéré que nous n'avions pas besoin de périmètre, ou en tout cas que

chaque question avait son périmètre. Certes, il fallait définir un SDAU. Par chance, il était large : 125 communes. Mais il y avait des questions économiques qui étaient transfrontalières. On a donc beaucoup travaillé avec les Anglais. Je me souviens d'un cabinet qui avait lancé l'idée de « Green Networks ». La trame bleue et verte du Grenelle de l'environnement, nous l'avions inscrite dans notre schéma directeur dès 1992-93, grâce à cette impulsion innovatrice de Lyon 2010... » Dans la même dynamique, a expliqué Francis Ampe, a été déclenchée la candidature aux J.O. de 2004, « qui n'a pas abouti mais qui a enclenché une autre candidature qui, elle, a abouti à la désignation de Lille comme "capitale européenne de la culture" la même année. Cette réalisation a été une nouvelle étape, une nouvelle marche dans l'histoire de la ville. Au fond, les planifications se situent dans des contextes, les villes dans des histoires longues, et c'est à nous de trouver la bonne articulation... »



Le Schéma directeur de développement et d'urbanisme de Lille Métropole



### L'impact sur le monde de la recherche

**FRANK SCHERRER** a pris pour conclure un « chemin de traverse », celui de la recherche urbaine. « Les leçons tirées de l'époque du projet sont encore d'actualité, a-t-il expliqué. L'une des innovations de « Lyon 2010 » sur laquelle on n'insiste pas assez, c'est cette idée d'accompagner la fabrication d'une recherche action-expérimentation-évaluation à chaud. Ces résultats de recherche ont été réunis et analysés dans un numéro de la revue "Métropolis" coordonné par Jean-Marc Offner. On en a ensuite rendu compte dans un numéro des "Annales de la recherche urbaine" où l'on évoque la planification urbaine stratégique à partir notamment de l'exemple Lyon 2010. Ces articles sont abondamment cités dans la littérature scientifique, alors qu'ils datent de 1990. Cela a prolongé l'impact "Lyon 2010". C'est à la fois formidable et inquiétant. C'est inquiétant, parce que c'est comme si le débat avait été ouvert et refermé avec "Lyon 2010". Je force le trait, mais cette démarche innovante a été suivie par un grand trou d'air en France, alors que dans les pays étrangers le débat faisait rage, même s'il a été un peu comblé dans notre pays depuis le milieu des années 2000 ».

### Un nouveau modèle ?

La démarche « Lyon 2010 » aurait ainsi « fait un sort à la planification rationnelle, purement spatiale, au bénéfice d'un nouveau modèle mettant essentiellement l'accent sur les acteurs et non sur le contenu même du plan », a estimé Franck Scherrer : « Le plan a cessé d'être une sorte de dessin achevé qu'il

suffit d'appliquer de façon linéaire, pour constituer une étape d'un cycle stratégique qui comporte la dimension de mise en œuvre, c'est-à-dire une conception, de co-construction avec les acteurs, mais aussi d'évaluation, c'est-à-dire de remise en chantier, de planification continue, qui a fait son chemin depuis, mais qui était alors innovante. Cette « co-construction » entre les acteurs publics et d'autres acteurs, privés, issus de la « société civile » avec toutes les ambiguïtés qu'on a évoquées, c'est une vision collective dans laquelle chacun peut se projeter et qui mobilise les forces dans le même sens. Après "Lyon 2010", la planification territoriale des villes ne se soucie plus de déterminer, par une sorte de pavage exhaustif, la destination finale de tous les sols, mais opère un double travail de sélection : d'une part, les objectifs stratégiques à atteindre auxquels on dédie des espaces stratégiques ; et d'autre part une échelle ou des échelles au point de vue stratégique au lieu de prendre un territoire physique donné ».

C'est au nom de ce « modèle » que les critiques vont aussi se faire : « Elles se concentrent sur deux points qui restent d'actualité. La première interroge la démarche stratégique. La vraie démarche stratégique, c'est mettre des acteurs qui n'ont rien à se dire au départ et d'essayer de construire un consensus en définissant une règle du jeu. C'est en anglais le *comprehensive planning*. Le consensus opératoire qui en ressort permet aux participants, après des débats francs – donc disensus –, d'accepter que les intérêts opposés et les opinions divergentes soient légitimes et conciliables dans les décisions publiques ». Or, a rappelé l'intervenant « Lyon 2010 » ne se situe pas dans la culture de la construction conflictuelle, car la culture politique lyonnaise a horreur du conflit, à l'inverse de Marseille, et donc la recherche du consensus a pu poser problème.

### À quoi sert la planification stratégique ?

La deuxième critique formulée par les chercheurs est peut-être plus fondamentale : à quoi sert la planification stratégique ou, selon Jean-Marc Offner, encore plus sévère, « la planification stratégique ne peut-elle en rien participer à la conduite du changement urbain ? » Reprenant les travaux de « Lyon 2010 », celui-ci pose trois questions et y répond. La première, c'est la fonction heuristique : le bouillonnement d'idées, la mobilisation, la vision prospective, c'est un bon modèle. Deuxième dimension, celle de l'économie : dans quelle mesure un outil de planification peut-il faire émerger des partenaires privés s'inscrivant dans le collectif ? La réponse est plus mitigée. Enfin, la dimension programmatique : comment identifier les chemins à suivre pour atteindre ses objectifs ? Et de constater une mauvaise anticipation sur les démarches à accomplir pour atteindre ces objectifs. Sur ce point, nous en sommes d'accord ».

En définitive, s'est demandé Franck Scherrer, la planification ne se trouve-t-elle pas dans la position de « concilier deux inconciliables : la vision prospective, globale et le projet concret » ? Cette question dépasse le seul cadre de « Lyon 2010 », mais « une façon de sortir de cette aporie se trouve dans une réflexion de J.-M. Offner à propos des PDU : « Il ne faut surtout pas évaluer une planification du type PDU au résultat direct et concret de réalisation des objectifs qu'elle permet ». La portée d'un PDU, c'est surtout d'être la matrice de nouvelles politiques urbaines, de nouvelles façons d'agir... Si l'on analyse le projet "Lyon 2010" de ce point de vue-là, la démarche a été plutôt positive en tant que matrice de nouvelles façons de faire la ville ».

web TV [www.urbalyon.org](http://www.urbalyon.org)

### 3. La planification stratégique dans le contexte actuel

Au cours de l'après-midi, le colloque s'est penché sur «l'état de l'art» de la planification stratégique en France et ailleurs, puis, dans un second temps sur la contribution de cette démarche à la «ville durable». Deux tables rondes animées par Jean-Yves Chapuis.

#### > L'« ETAT DE L'ART » DE LA PLANIFICATION , EN FRANCE ET AILLEURS

**JEAN-YVES CHAPUIS**, consultant en urbanisme et vice-président de Rennes Métropole, a lancé la première table ronde en estimant qu'aujourd'hui «on revient à la planification». Certes, celle qu'on avait connue avec «Lyon 2010» a été «mise sous le boisseau après les années 90». Mais en s'interrogeant sur ce terme de planification stratégique, «on en vient à se demander si ce n'est pas l'imprécision d'une définition rigoureuse de l'avenir des villes qui implique de réfléchir un peu plus sur la ville que l'on veut fabriquer. Comme le disait Charles Delfante, le schéma classique de la ville "finie" est terminé. Finalement, la prise en compte des problèmes de société intéresse beaucoup, mais attention, lorsque que l'on parle planification stratégique, n'est-ce pas en réalité un moyen de ne pas décider ou de ne pas mettre en œuvre cette planification, en se disant "prenons le temps de la réflexion", sans le lier au temps de l'action ?»

#### Répondre à l'incertitude ?

**JEAN-MARC OFFNER**, directeur général de l'Agence d'urbanisme de Bordeaux Métropole Aquitaine, l'a pourtant rappelé d'emblée : «La planification stratégique est censée répondre à l'incertitude de la société contemporaine, par des démarches simples, souples et adaptatives. Pour réaliser ce projet, il faut réinventer des articulations entre les objectifs et les moyens, entre le court et le long terme, la petite et la grande échelle, le public et le privé, les projets et les politiques publiques, le spatial et le social. Mais l'aggiornamento est loin d'être concluant, du fait d'une réticence des cultures qui

ne s'adaptent pas à cette ambition à la fois du côté des élus locaux et du côté de l'État».

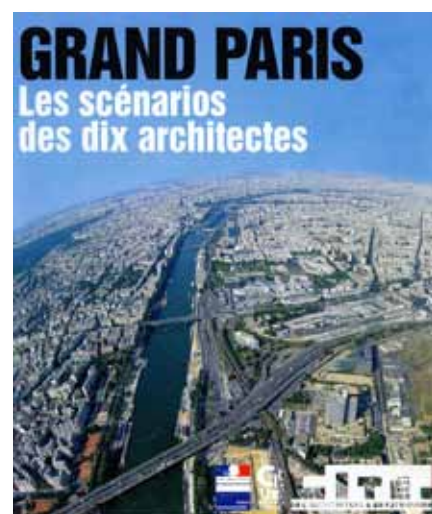
Pour les élus locaux, même qualifiée de «stratégique», la planification ne serait pas très «sexy». «Pour de bonnes et de mauvaises raisons, a expliqué Jean-Marc Offner. D'abord une méfiance vis-à-vis d'une planification spatiale qui a raté l'objectif qu'on lui assigne depuis trente ans, c'est-à-dire freiner l'étalement urbain. En outre, la planification a toujours eu la réputation de freiner la créativité architecturale et l'innovation urbaine, à force de règlements et de normes. C'est une idée qui est véhiculée chez les élus, appuyée par les architectes. D'où peut-être la difficulté des élus locaux à penser le territoire en dehors des "grands projets", sans doute en raison des rythmes électoraux qui assignent à l'action publique des réalisations très visibles à court terme».

#### Le succès de la consultation du « Grand Paris »

Le succès auprès des élus locaux des démarches innovantes du type de la consultation du "Grand Paris" aurait donc du sens. «Un effet notable de cette consultation est d'avoir fait évoluer les envies des élus locaux envers des objets moins formatés que les cadres de la planification institutionnelle, a estimé Jean-Marc Offner. D'où également le succès espéré d'une démarche portée par l'État comme Éco-Cités, qui paraît accepter la mise en œuvre de projets locaux dans des formats non standardisés au niveau central. Ces approches sont surtout faites pour coordonner les décisions publiques, mais c'est un grand changement. Car si l'on considère que la planification a été inventée par la Loi d'orientation foncière de 1967, il faut aussi rappeler qu'elle a été fondée pour encadrer le marché privé. Il y a eu un basculement presque total des ambitions planificatrices. L'appareillage planificateur français étant resté sur un "copié-collé" plus ou moins évolutif du cadre de la Loi d'orientation foncière, il existe un antagonisme d'ambition. Il en résulte que les élus locaux se détournent de la planification, même parée du qualificatif "stratégique"...»

*«Un effet notable de la consultation sur le Grand Paris est d'avoir fait évoluer les envies des élus locaux envers des objets moins formatés que les cadres de la planification institutionnelle.»*

*Jean-Marc Offner*





*«Lorsque nous avons lancé notre Scot sur Rennes, j'ai fait la proposition de réaliser une maquette en chocolat, qui a été mangée par nos concitoyens. Nous avons 12 000 personnes en quinze jours qui sont venues ainsi "s'approprier" le territoire...»  
Jean-Yves Chapuis*

### La stratégie, victime du « juridisme » de l'État ?

De son côté, a poursuivi Jean-Marc Offner, l'État est « victime d'une épistémologie un peu obsolète » et « se débat avec la notion de cohérence » : « Il pense toujours qu'un exemple de planification chronologique et hiérarchisé, avec un système de poupées russes sur des échelles temporelles et spatiales, amènerait davantage de cohérence. Alors qu'il faudrait raisonner en permettant aux agendas locaux et aux configurations technico-politiques locales de faire leur propre hiérarchie des échelles et leur propre calendrier. L'État a aussi des problèmes avec les méthodes de la planification stratégique : l'itération, les récurrences, la rétroaction. La bonne vieille méthode séquentielle, qui oblige à commencer par le diagnostic, ce qui est contre-productif pour l'émergence d'un projet politique, traduit l'académisme de l'État dont il ne veut pas s'écarter. L'État privilégie la plupart du temps les moyens par rapport aux fins. Le « Grenelle » finance des tramways, mais pas la mobilité durable... »

L'État a également des difficultés avec les outils de régulation : « Le juridisme de la société est évident dans les démarches planificatrices. Le glaive juridique prime sur le projet, l'écriture juridique ne définissant pas la ville qu'on veut, mais celle que l'on ne doit pas faire, ce qui n'est pas très mobilisateur dans un projet politique. C'est ce que certains qualifient de phagocytage de l'urbanisme opérationnel par l'urbanisme réglementaire. D'autant plus que l'État semble se retrancher bizarrement dans une posture de censure plus que de coproduction. On rencontre donc un paradoxe : les pressions environnementales, qui auraient dû mettre en avant l'incertitude, ont au contraire pour effet de durcir les positions traditionnelles de

l'État ». Conclusion : il faut redonner aux techniciens des marges de manœuvre, parce qu'il faut réinventer la boîte à outils et donner de nouvelles règles du jeu à l'ensemble des partenaires : « Le formatage des problèmes et des solutions est extrêmement puissant dans les méthodologies utilisées. C'est donc la recherche d'innovation méthodologique qu'il faut encourager ».



### Leçons du Grand Paris et autres expériences

**JEAN-YVES CHAPUIS** a relevé l'exemple de la consultation sur le « Grand Paris » : « Beaucoup d'élus, mais aussi nos concitoyens, ont été intéressés par le récit sur la ville. J'ai rencontré pour ma part des quantités de gens qui ne s'intéressaient pas à la ville et qui y ont vu (enfin) une représentation. Mais est-ce que ce récit sur la ville ne devrait pas être issu des documents de planification ? » Certes, mais comment ? « Il faut pousser le principe de communication initié par "Lyon 2010" beaucoup plus loin, a estimé J.-Y. Chapuis. Lorsque nous avons lancé notre Scot sur Rennes, j'ai fait la proposition de faire une maquette en chocolat, qui a été mangée par nos concitoyens. Nous avons eu 12 000 personnes en quinze jours qui sont venues ainsi "s'approprier" le territoire. Nous avons uniquement des présentations du Pays de Rennes et nous avons fait intervenir des artistes sur les différents thèmes. Pas de discours d'élus ni de technocrates, mais une médiation par la culture... »



Pour **VINCENT FOUCHIER**, directeur général adjoint de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de l'Île-de-France, « il faut démystifier le "Grand Paris" des architectes, car il y a beaucoup d'autres "Grand(s) Paris". Beaucoup de gens sont venus à l'exposition, mais nous n'avons pas fait le test de savoir ce qu'ils en retenaient. C'était compliqué et atypique. Cela nous décale du champ de la planification ; ce n'est pas comparable, ce n'est pas cumulable. Et ce n'est pas la même finalité, ni les méthodes du travail de planification. Donner à rêver dans le domaine du règlement, de la concertation, ce n'est pas cela... En revanche, il faut quand même parvenir à faire rêver pour faire venir à la planification ».

**PIERRE VELTZ**, économiste, chercheur, délégué ministériel en charge du dossier Paris-Saclay, en est d'accord : « Il y a des critiques à faire sur l'exposition du "Grand Paris". Heureusement qu'on ne devait pas manger les maquettes comme à Rennes, parce qu'il y aurait eu indigestion. Mais j'en retiens une chose : il faut donner des récits et des images à nos concitoyens qui soient différentes des projections habituelles de notre monde d'experts. Les belles cartes en couleur sont illisibles par la plupart des gens. On surestime la capacité de lecture de nos cartes, surtout à l'heure du GPS. Il existe une autre culture. Si l'on avait dans la partie "soft" de la planification, lors des débats et des co-constructions avec des acteurs, des images sur les modalités de sortie de l'alternative déprimante entre maison individuelle et barre, par exemple, ce serait sans doute différent. Je reste frappé de l'engouement du public et des médias, et du succès des expositions sur la ville qui sont décalées par rapport à nos visions technocratiques ».

*«Les belles cartes en couleur sont  
illisibles par la plupart des gens.  
On surestime la capacité de lecture  
(...) surtout à l'heure du GPS.  
Il existe une autre culture...»  
Pierre Veltz*



**De gauche à droite, au premier rang :  
Pierre Veltz, Francesc Santacana et Jean-Yves Chapuis**

## La planification dans les villes du monde



**PATRICE BERGER** n'a guère eu besoin de le souligner, la planification est un sujet d'actualité. « Si les premières expériences datent des années 80, avec San Francisco ou Barcelone, le sujet revient souvent, comme en 2006, au Forum urbain de Vancouver, ou dans les institutions internationales. La Banque Mondiale a publié en 2009 un rapport majeur qui s'intitule « Repenser la géographie économique », où elle reconnaît le rôle capital des villes comme vecteur de développement économique. De nombreuses institutions internationales sont en effet convaincues de l'intérêt des stratégies des villes. Les conférences internationales traitent de ce sujet, comme « Africités », en 2009 à Marrakech, ou le récent Forum urbain de Rio où, à l'initiative de la France, un atelier sur la planification stratégique s'est déroulé avec des partenaires asiatiques et africains.

### Au Nord, un cocktail entre planification et grands projets

Malgré tout, a estimé Patrice Berger, c'est une pratique qui se diffuse lentement, « au gré de la décentralisation dans le monde qui est très inégale, au gré aussi du poids économique croissant des villes et de l'accroissement de la compétition mondiale entre les grandes métropoles ». Si le paysage est contrasté, c'est « en raison des facteurs historiques,

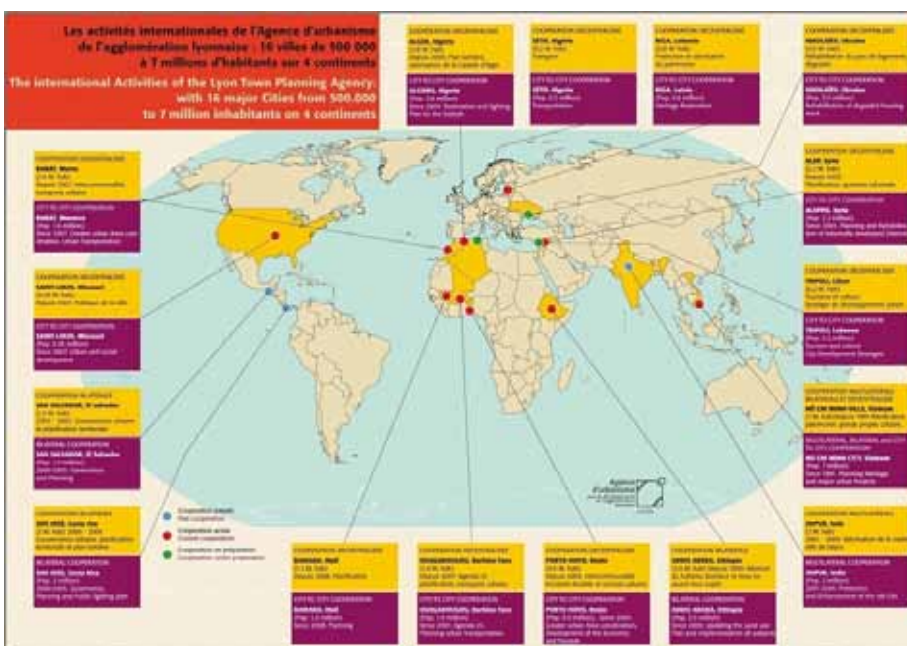
des contextes politiques, économiques et sociaux marqués, dans les pays plus ou moins décentralisés » : « Il est dû à des références à des modèles. Les objectifs de planification stratégiques sont très différents entre les villes du Nord développées et les villes du Sud en développement. Les maires des villes d'Europe fixent deux objectifs majeurs à leurs politiques : le développement économique et l'organisation sociale. Leur politique urbaine est en général un cocktail entre planification, grand projet, stratégie économique et recherche d'événements majeurs pour acquérir de la visibilité. Sans rentrer trop dans les particularités, la France est singulière dans ce paysage. Son partenariat public-privé est d'abord public-public et ensuite, dans l'opérationnel, davantage privé. La planification y est moins négociée que concertée. Il y a aussi des approches culturelles très françaises, comme la transversalité, la qualité urbaine ou la mixité sociale... »

### Au Sud, les besoins restent criants

À l'opposé, les villes du Sud sont confrontées à un problème majeur : la démographie urbaine mondiale. « Ce sont des villes qui croissent de 4 à 5% par an, c'est-à-dire que leur population double en vingt ans. La population subsaharienne urbaine va augmenter du poids de la population européenne totale dans les quarante ans. Ces villes sont confrontées à deux défis majeurs : d'abord, équiper la ville – en gros, organiser la ville spontanée –, puis créer des emplois. Le tout dans l'urgence, sans moyens d'anticipation ou d'étude, et très peu de moyens pour la mise en œuvre. Or, il est impératif de pouvoir définir des priorités. Dans cet esprit, pour aider les villes à définir leur stratégie urbaine, de façon concertée avec tous les acteurs (acteurs économiques, communautés de quartier, ...) Cities Alliance (petite structure adossée à la Banque mondiale) a organisé depuis 10 ans des ateliers de développement stratégique (City development Strategy) dans 150 villes de pays émergents et en développement ».

### Des villes émergentes en mouvement

Enfin, entre les villes du Nord et les villes en développement, les villes « émergentes » composent un tableau varié, « allant des villes chinoises très formatées par la politique d'aménagement du territoire national, à des villes de pays émergents très libéraux qui oscillent entre le



Les activités internationales de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise : 16 villes de 500 000 à 7 millions d'habitants

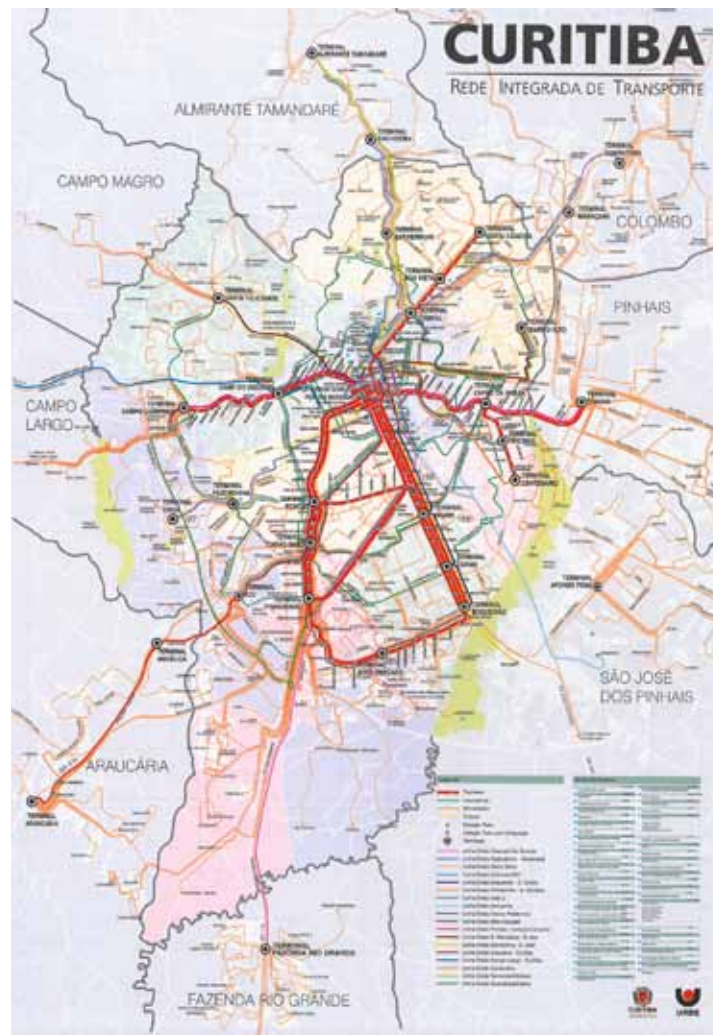
normatif et le partenariat public-privé au coup par coup, ce qui donne le pire comme le meilleur». «Des villes comme celles des Émirats Arabes Unis, font du marketing territorial à base d'architecture, a expliqué Patrice Berger. Au Brésil, on rencontre des exemples mondialement connus de planification stratégique réactivée : je pense à Curitiba, toujours dans le groupe de tête de ces réflexions. En somme, que les régimes soient centralisés ou pas, que ce soit Casablanca, Shanghai ou Bombay, tous font de la planification stratégique sur l'économie, l'événementiel ou la recherche de visibilité. Pendant ce temps-là, les villes secondaires du monde entier, notamment dans les pays en développement, c'est-à-dire ceux qui vont accumuler les deux tiers de la croissance urbaine dans les quarante ans à venir, n'ont pas ce genre d'approche et n'en n'ont pas les moyens».

### Cinq constantes

Il existe néanmoins certaines constantes : «Le développement des villes ne vient plus forcément du haut, des États ou de la bonne conjoncture, il se construit. Il faut le co-construire au travers d'une vision prospective et partagée. D'où la nécessité d'avoir a minima un maire impliqué. Le portage politique est déterminant à toutes les échelles. Ensuite, il faut mobiliser les acteurs économiques, sociaux et culturels pour actionner des effets de levier. On mentionne dans les grandes conférences l'importance d'associer davantage les grandes entreprises aux services urbains. En outre, il faut mobiliser la base. C'est le principe de subsidiarité. On ne peut pas espérer changer la qualité de vie du quart des urbains vivant en bidonville sans la mobilisation directe de ceux qui y habitent. Sur le plan thématique, le développement durable est présent partout. Désormais, c'est le sujet très concret de l'énergie et des transports en communs qui est à l'ordre du jour. Sur le réchauffement climatique, la planification urbaine revient par le biais des risques naturels, car la géographie impose de revenir à la planification stratégique. Enfin, les problèmes de gouvernance sont communs à toutes les villes : du Nord au Sud, on rencontre de vrais problèmes de pilotage de ces agglomérations. Même de façon plus prosaïque, des problèmes de coordination entre les États et les villes dans les pays du Sud sont présents lorsque les décentralisations ne sont pas abouties».

### Quelle efficacité à court terme ?

Pour conclure, est-ce que l'on peut s'attendre à l'extension de la planification stratégique, en raison de son efficacité ? «Il existe une contradiction entre les temps courts économiques que l'on vit sous forme de crises successives, a précisé Patrice Berger en conclusion. Les temps courts politiques qui, chez nous, ont une durée en principe de six ans, mais dans bien des villes de trois ou quatre ans seulement. Une certaine agitation peut être positive. Mais nous savons tous que pour avoir de la planification efficace, il faut du temps et de la continuité. Il faut de la mémoire, de l'observation, du suivi et de l'ajustement. En France, nous avons des mandats assez longs, des organismes pérennes comme les agences d'urbanisme, et stables comme les corps techniques territoriaux. Dans d'autres pays, c'est moins vrai. Cela reste une vraie question, cette contradiction de temps entre la durée de la mise en œuvre et la rapidité des cycles...»



*«La question de la planification dans les villes en développement, c'est comment faire quand on a beaucoup de problèmes, peu d'idées et pas de moyens !»  
Guillaume Josse*

**GUILLAUME JOSSE**, chef de projet à l'Agence française de développement, a son idée sur cette contrainte : «La question dans les villes en développement, c'est comment faire quand on a beaucoup de problèmes, peu d'idées et pas de moyens !». Toutes les villes de l'Afrique subsaharienne ont besoin de planification, mais «aucune n'en a vraiment une», a-t-il poursuivi. Il existe deux grands tropismes dans les villes en développement : l'étalement urbain, qui a des proportions extraordinaires, et les quartiers informels. La moitié des urbains vivent dans des bidonvilles, à raison d'un million de plus par semaine sur l'ensemble de la planète. On n'a pas de documents d'urbanisme sur de tels quartiers, et donc pas de connaissance de la ville, pas de technicité sur le sujet. On part d'une page vierge. Ce qui peut paraître le Graal de tout expert, mais c'est un cauchemar quand on veut vraiment agir. Ce sont des villes qui n'existent pas dans l'imaginaire et dans les institutions. Par manque de temps, d'intérêt, il n'y a pas d'écriture du passé, donc on n'arrive pas à écrire le futur. C'est une évidence absolue. Ce sont des villes où les institutions vivent au quotidien dans le présent. C'est reboucher le trou, parer à l'urgence ou anticiper le risque qui va arriver, sans les moyens et le temps de se projeter au-delà...»

Mais il y a aussi un problème d'échelle : «D'un côté, la coopération se trouve placée dans des échelles d'État où la mainmise étatique sur les questions d'aménagement relève d'une vision très centraliste. De l'autre, on a des "communautés de base" (dans le vocabulaire des bailleurs de fonds), des gens qui s'organisent entre eux de manière structurée pour faire face à leurs besoins. Pour eux, la ville n'existe pas, ce n'est pas un territoire qui fait sens. Ultime problème, il y a les logiques des institutions internationales, qui sont très sectorielles. Il n'y avait pas jusqu'à très

récemment de division Développement urbain à la Banque Mondiale, c'est dire. Il n'y a pas de véritables experts urbains, mais des ingénieurs ou des financiers. Cela pose la question de la coordination, de l'approche globale qui semble ici relever du simple bon sens».

### **Conditions à réunir et rôle de l'élu local**

À l'Agence française de développement, la planification urbaine stratégique, «c'est le développement de projets avec une maîtrise d'ouvrage municipale» : «L'élu est responsable de l'argent. Nous évitons d'avoir des projets morcelés, avec d'un côté l'assainissement, d'un autre la santé ou encore l'éducation, au profit d'une vision globale. Si l'on essaie de pousser à l'élaboration d'une planification stratégique, c'est pour inciter l'élu à élaborer une stratégie urbaine. Ce qui oblige en interne à essayer de faire comprendre que notre métier n'est ni celui de financier, ni d'ingénieur, mais de politique. On modernise ou on améliore les politiques publiques avec des élus. Le contenu est simple. C'est : où peut-on mettre l'organisation, la trame de la voirie et les grands équipements, transports ou physiques ? C'est à peu près tout ce qu'on arrive à mettre dans un document, et c'est déjà beaucoup si c'est appliqué...»

Quelles sont les conditions de la réussite d'une telle approche et ses limites ? D'abord, le facteur temps est essentiel. Il faut faire très vite pour affronter les nombreuses urgences qui demanderaient beaucoup plus de temps. Je ne sais pas comment on fait pour à la fois faire vite et prendre son temps... Ensuite, les élus et l'ensemble de la société locale doivent comprendre que la planification urbaine stratégique, ce n'est pas que de la réglementation et qu'ils ont un intérêt à se lancer dans l'exercice. Cependant, ce qui tue ces villes, c'est le "hors normes", le "quand on veut, où

l'on veut". Aucune ville au Sud du Sahara ne réserve du foncier, c'est un sacré handicap. Enfin, les capacités financières et les ressources humaines sont un obstacle majeur. Il existe beaucoup de villes où il n'y a pas de cadres et où le budget moyen est d'environ cinq euros par an et par habitant.»

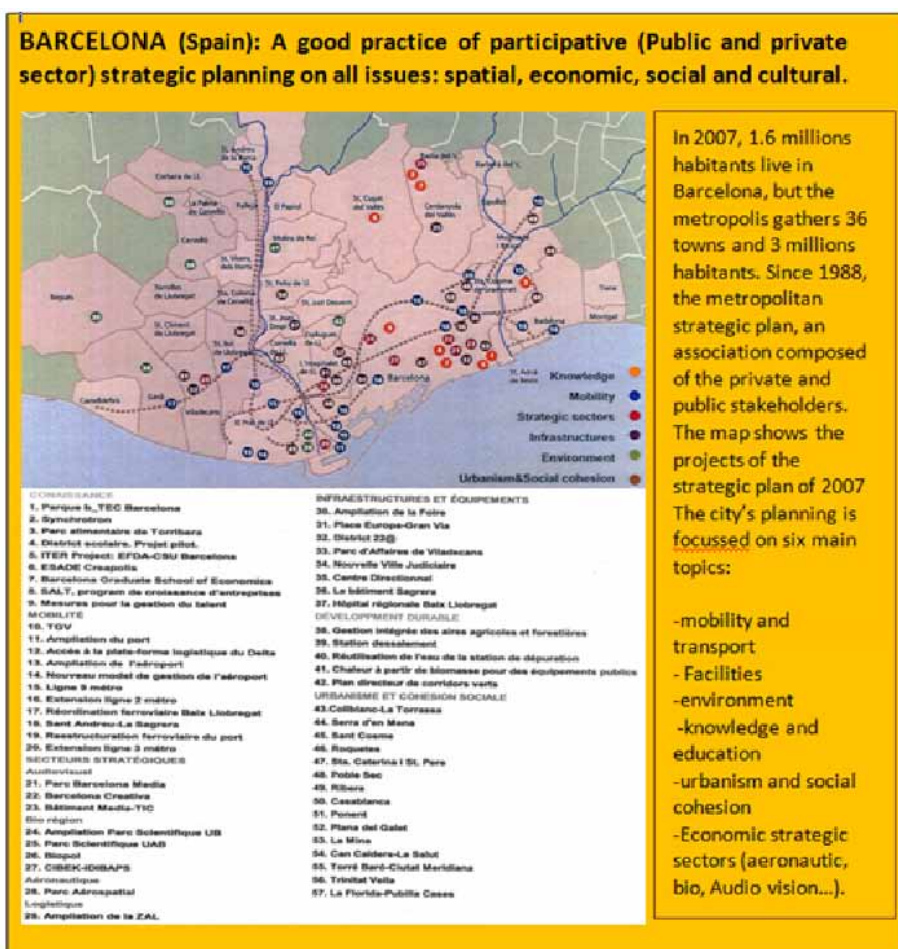
### Barcelone et la « démarche stratégique métropolitaine »

**FRANCESC SANTACANA**, coordinateur général du Plan stratégique métropolitain de Barcelone, l'a souligné d'emblée : Barcelone a élaboré trois plans stratégiques depuis 1987. En 2002, le passage du plan stratégique de Barcelone au plan stratégique métropolitain a permis de faire reconnaître le « fait métropolitain » et « constitué une formidable occasion pour les municipalités d'étendre la collaboration engagée à de nouveaux domaines ». « Le plan stratégique métropolitain, a-t-il expliqué, est structuré autour de trois grands vecteurs d'action : le développement économique, fondé sur des critères de durabilité et d'emplois, la mobilité et l'aménagement du territoire, et enfin la cohésion sociale. L'élargissement du nombre d'institutions associées a permis de refléter davantage la réalité socio-économique des trente-six communes qui composent la métropole. Mais surtout cette dynamique de travail offre aux acteurs un cadre dans lequel ils ont la possibilité d'exposer leurs points de vue et d'effectuer des propositions, mais aussi de résoudre les conflits dans un climat de dialogue et une certaine confidentialité. La structure informelle sur laquelle repose le plan jette les bases de l'établissement de relations de collaboration et de confiance sur la durée, où les acteurs privés ont la même place que les acteurs publics. C'est la condition nécessaire pour garantir la cohérence et l'orientation des grands axes stratégiques du plan, car aucun des acteurs seuls ne pourrait parvenir à les

mettre en œuvre seul, sans bénéficier de la confiance des autres sur la durée. Mais il faut laisser son dogmatisme à la porte au profit d'un système de co-responsabilité vis-à-vis du territoire ».

Reste la volonté. « Faire de la planification stratégique n'est pas obligatoire, a affirmé Francesc Santacana. On fait de la planification stratégique parce que l'on veut changer quelque chose. S'il n'y a pas de volonté de changement, c'est inutile. Dans ce cas, il y a simplement besoin d'un guidage, d'une prise de décisions. C'est difficile aussi bien pour le politicien que pour le citoyen. La planification devient un instrument puissant seulement pour établir un contrat vers le changement et pour en définir les étapes. Mais c'est aussi une question de projection et de compétence ».

*« Faire de la planification stratégique n'est pas obligatoire. On en fait parce que l'on veut changer les choses. S'il n'y a pas de volonté de changement, c'est inutile. »  
Francesc Santacana*



“

> **Témoignage vidéo (extrait)**

**LAURENT THÉRY, directeur de la Société d'aménagement de l'île de Nantes**

« Il existe partout une coupure entre planification et projet, c'est une tradition française. D'où l'importance des démarches réglementaires, des procédures dans les dispositifs. (...) Or la réflexion doit pouvoir être menée sans dépendre d'une procédure ou d'un outil. Une stratégie, c'est d'abord des idées majeures qui permettent de développer des orientations fortes pour l'évolution des territoires. C'est une réflexion libre qui doit pouvoir se traduire dans des documents de planification nécessaires et indispensables. Mais elle peut aussi se traduire par des projets qui ne passent pas par la "case" planification. Il y a enfin la réflexion stratégique dans laquelle la planification et les projets se déterminent à partir d'objectifs opérationnels. Les trois éléments sont indispensables : la stratégie comme réflexion, la planification qui fixe le cadre, et puis les projets en relations avec les deux. » ”

### Une planification « modeste »...

**VINCENT FOUCHIER** a repris les éléments du débat en rebondissant sur les propos de Laurent Théry : « Pour que la planification soit "modeste, mais continue", il faut les trois piliers, qui peuvent s'agencer différemment selon le choix des collectivités. Une planification sans stratégie, un projet opérationnel sans la planification, un projet opérationnel sans stratégie, c'est se tromper. Les trois sont intimement liés. On peut faire d'ailleurs deux des trois dans chaque projet. Mais il faut les combiner plutôt que de les séparer. Il ne faut pas se tromper dans le vocabulaire. On peut avoir un projet très ambitieux, mais la planification doit rester modeste. La planification n'apporte qu'une contribution parcellaire à la réalisation d'un projet ambitieux. On ne maîtrise pas grand-chose avec la planification. Elle n'existe que si elle est bien régulée et mise en œuvre juridiquement. Et il lui faut un ensemble d'actions qui l'accompagnent : des financements, une territorialisation des politiques publiques, un certain nombre d'actions qui vont garantir sa mise en place ».

### ... mais « essentielle » et « réaliste »

La planification doit donc être modeste, mais elle reste « essentielle » : « Sinon, c'est l'opacité, l'incertitude, l'insécurité. Les populations, les investisseurs, les forces économiques ne savent pas vers où on les entraîne, et le politique est interpellé. Le rôle du politique est fondamental. En tant que techniciens, nous devons offrir des palettes de possibilités, mais c'est au politique de choisir. Je suis un peu gêné par le fait de devoir répondre aux attentes de la population par la planification. Il faut aller au-delà. Parfois les attentes du moment ne correspondent pas aux besoins à moyen et long terme. Regardez ce qui se passe avec le vieillissement de la population, cela va nous forcer à réviser nos fondamentaux. Est-il utile de tirer des plans sur la comète avec des objectifs de croissance économique trop élevés pour être crédibles, comme dans le projet de l'Etat pour le Grand Paris ? On n'a pas la population pour occuper les emplois ! Une planification modeste ? Plus réaliste, en

tout cas, c'est impératif. La planification est un cadre qui relie et oblige à mettre en cohérence. Il n'y en a pas tant ! Cette cohérence-là est obligatoire parce que nous sommes pris dans un jeu de concertation, de transparence sur les hypothèses, d'explication... La pédagogie nécessaire renvoie à l'acceptabilité du moment. Elle permet de faire en sorte qu'un document de planification ne soit pas la stricte réponse aux besoins d'aujourd'hui, mais qu'il parvienne à franchir le moyen terme ».

### Marseille, une ville sans tradition de planification ?

**PATRICK MAGRO**, vice-président de la Communauté urbaine Marseille Provence, a écouté avec attention et un brin d'humour distancié les interventions de la journée : « À Marseille, il n'y a pas eu de schéma, ni de Padog ni de SDAU. Si j'ai bien compris, pour le SDAU, ce n'est peut-être pas plus mal ! Nous n'avons pas eu la chance de connaître "Lyon 2010". Mais je me suis rendu compte qu'avec le même TGV, j'allais à Lyon trente fois moins souvent qu'à Paris. Pourquoi, alors même que Marseille pourrait être le port de Lyon, comme Valencia est celui de Madrid ? Pourtant il n'y a pas le moindre débat d'orientation budgétaire où la référence à Lyon n'intervienne pas : revenu imposable par habitant, recettes par habitant dans la communauté urbaine... »

« Ce qui m'intéresse dans le parcours de "Lyon 2010", a poursuivi l'élus marseillais, c'est que tout n'a pas toujours été simple et linéaire. La métropole fut pendant un temps un mot épouvantable. Je suis rassuré, car pour nous "épouvantable", c'est faible. On va encore mettre un certain temps pour s'appeler "Grand Marseille", c'est toujours un terme à proscrire. L'histoire de l'ancien SDAU de Lyon a du sens, car du point de départ à sa révision, il se passe vingt-trois ans, qui ont forcément laissé des traces politiques. La preuve en est que vous avez pu vous saisir des lois de décentralisation préparées par Gaston Defferre (bizarrement, c'est un maire de Marseille qui en a donné la clef...). J'ai compris que l'appropriation par les acteurs locaux et un véritable partage politique sont décisifs ».



**Le nouveau Scot de l'Agglomération lyonnaise : « Qu'est-ce que cela va changer concrètement ? »**

**ANDRÉ CHASSIN**, directeur du Sepal, a reposé la question de départ : « Pourquoi fait-on de la planification ? », pour mieux apporter son témoignage : « À Lyon, nous sommes sans états d'âme, nous faisons de la planification pour changer la vie des gens. C'est une commande politique dès le début. On ne fait pas un Scot pour faire un document primable au Festival de Cannes. On fait un Scot qui doit être capable d'être mis en œuvre. Je parcours les conseils municipaux de cette agglomération et je rencontre les habitants depuis un an. Ce sont les moments de mon métier que je préfère. Alors faut-il faire rêver ? Ce n'est pas le problème des gens. Ils nous disent tout le temps : "Qu'est-ce que ça va changer concrètement ?" La question centrale et permanente, c'est bien celle des moyens effectifs de la mise en œuvre du modèle de développement choisi... »

« On a voulu un modèle simple, a souligné André Chassin. Trois réseaux à articuler, sept territoires de projets, c'est facile à retenir, à appréhender et à décliner. Mais le fait que les PLU (hors Grand Lyon) dépendent des compétences communales pour la mise en œuvre des Scot est un vrai casse-tête. Ce serait un vrai progrès de s'appuyer sur des intercommunalités fortes. Les moyens financiers sont un élément fondamental pour les Scot. Car nous sommes en début de crise, sans que nous puissions anticiper sa durée et ses effets. La question n'est donc pas tant de connaître l'ambition, mais de définir les moyens, au-delà de la sphère privée qui est la principale porteuse des projets, pour mobiliser les financements publics de développement ».

**L'inter-Scot s'affranchit des limites**

L'inadaptation du territoire de l'agglomération lyonnaise à la réalité du bassin de vie vécu par les habitants de la métropole est devenue la question-clé. « L'émergence du "fait métropolitain" n'existait pas au moment de l'élaboration de "Lyon 2010". Cela nous a conduit à faire preuve d'un pragmatisme "à la lyonnaise" pour nous affranchir des limites institutionnelles. Nous nous

en sommes affranchis à travers l'inter-Scot, à la fois communauté technique et communauté politique ». Aujourd'hui, l'inter-Scot achève sa phase 1 : l'accompagnement de l'élaboration des dix Scot. « C'est modeste, mais nous avons quand même osé employer l'expression "chapitre commun métropolitain" et le faire figurer en préambule des dix Scot », a précisé André Chassin. Maintenant, nous rentrons dans la phase de mise en œuvre, et les présidents des dix Scot ont acté la naissance d'un acte 2 de l'inter-Scot. Il s'agit d'un accompagnement pour les thématiques qui ne trouveront pas de solutions ni à l'échelle de l'agglomération ni à l'échelle départementale, et sur lesquels l'État persiste à vouloir réglementer et agir, comme le commerce, et qui, pour nous, ne sont pas gérables à une échelle autre que métropolitaine ».

**Lyon, horizon 2030**

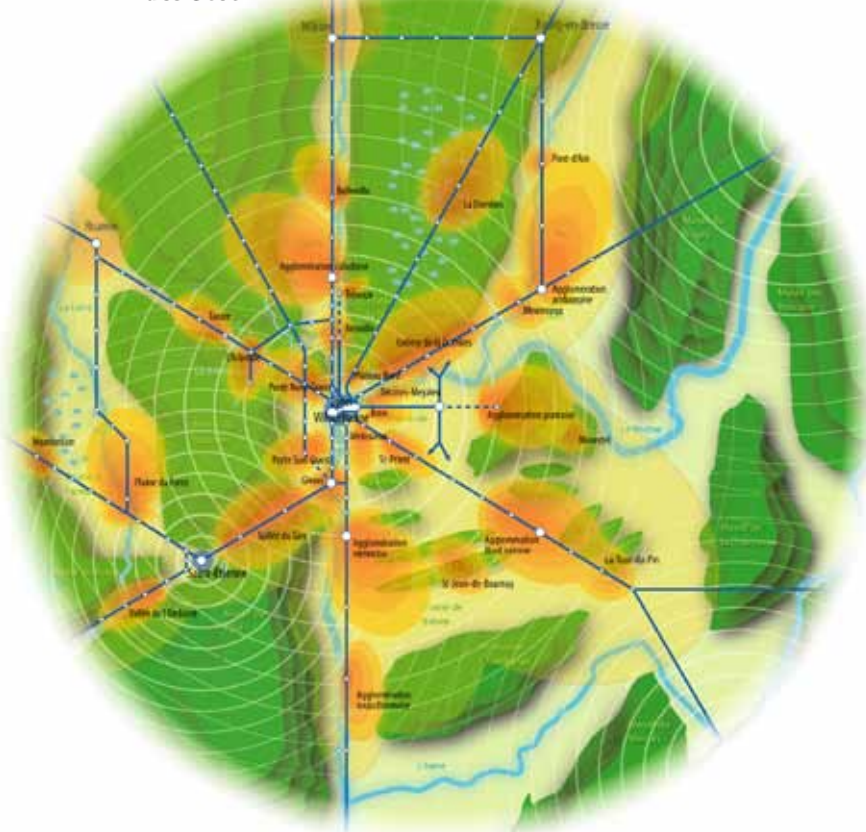
« Si "Lyon 2010" a été innovant en matière de planification stratégique, a conclu l'intervenant, j'ose espérer que l'agglomération lyonnaise du Scot 2030 sera innovante en matière de gouvernance métropolitaine. Nous avons la chance d'avoir des élus porteurs de projet.

Au-delà de l'inter-Scot, les présidents du Grand Lyon et du Sepal ont mis en place une gouvernance métropolitaine qui rassemble trois grandes collectivités (Saint-Étienne Métropole, la communauté des Portes de l'Isère, le Grand Lyon) et associera demain la Communauté d'agglomération du Pays viennois qui est une préfiguration de ce que peuvent être les pôles métropolitains. J'espère qu'en matière de planification territoriale, si Lyon doit être porteur d'innovation, ce sera dans ce domaine ».



**Le Document d'orientations Générales**

**Le chapitre commun des Scot**



## > CONTREPOINT

**PIERRE VELTZ** s'est demandé à la suite si cette « nouvelle planification stratégique, heuristique, itérative, procédurale, fonctionne vraiment », ou bien s'il s'agit d'une sorte de « capitulation devant la complexité ? » Et de poursuivre : « Si l'on reprend la distinction entre planification et stratégie, qui me semble pertinente, le défaut du "Grand Paris", c'est de faire comme si Paris était une île en France. Paris est à trois heures et demie de Marseille, deux heures de TGV de Lyon et de Rennes, à une heure de Lille – c'est-à-dire un peu moins que pour relier le premier périphérique de Pékin au troisième. Il y a la réflexion sur Le Havre, mais pourquoi cette ville plutôt qu'une autre ? Le Scot et les inter-Scot sont un exemple. On est toujours un peu en retrait des bonnes échelles. Pour Lyon, la bonne échelle, c'est au moins la région urbaine et l'articulation nécessaire avec Marseille. Genève, la grande ville mondiale, est très proche. C'est dépassé de dissocier la réflexion sur la métropole et la réflexion sur le territoire en France ».

### Une « métropole française en réseau » ?

« Je défends la thèse d'une France "métropole en réseau", a expliqué Pierre Veltz. Le TGV en est le RER, vu de Shanghai. Mais cela pose d'énormes problèmes d'arriver à surmonter cet antagonisme historique entre Paris et les autres villes françaises. C'est pourtant notre seul choix d'aujourd'hui. Je plaiderai pour que notre réflexion sur le territoire intègre au premier chef une réflexion concertée des métropoles sur une stratégie coopérative et "coopétitive". C'est une configuration assez unique, ce réseau de villes à moins de trois heures de TGV d'une grande capitale ! »

« On a peu évoqué aujourd'hui les dispositifs juridiques et réglementaires, a estimé par ailleurs Pierre Veltz. Mais le droit de l'urbanisme est devenu assez monstrueux. Je ne sais pas comment on va sortir de cette accumulation ! La planification, c'est fait pour régler de manière normative les ressources rares, et en particulier le sol. C'est la base historique. La façon dont on a distribué les obligations et les normes entre les différents

niveaux ne tient pas la route. Au niveau d'ensemble, c'est très "soft", alors qu'il faudrait imposer des échelles larges ».

### La question des échelles de planification, le contre-exemple de la logistique

« L'Île-de-France est, pour l'intervenant, une illustration de l'absurdité qu'il y a à laisser se distribuer les pôles logistiques le long des départementales, un peu n'importe où autour de l'aéroport de Roissy. Au gré des PLU, on crée quantités de problèmes, alors qu'un schéma directeur impératif des zones logistiques à l'échelle de l'Île-de-France, pas dans tous les domaines, mais quelques-uns, serait un très gros avantage pour les investisseurs. Ce serait une réduction de l'incertitude pour le monde économique. Les entreprises sont demandeuses de règles du jeu claires. On pourrait définir un certain nombre de domaines à traiter à grande échelle et de manière impérative. À l'inverse, vers le micro-urbanisme, la réglementation d'usage du sol est absurde. Aujourd'hui, les PLU ne sont pas de bons outils. C'est une forme ringarde de la micro-planification qui est pourtant essentielle pour la qualité de vie des gens. Les règles émises à Barcelone permettent d'avoir du résultat et de la souplesse. Ici, le PLU est un outil primaire qui, malheureusement, fait l'urbanisme au quotidien... »

### La place de l'économie, ou l'éloge du pragmatisme

« Nous avons besoin d'une articulation forte entre la vision urbaine, la vision économique et la vision sociale. À l'heure actuelle, l'économie a besoin d'une vision stratégique, d'orientations générales qui aillent vers la différenciation, et dans le même temps, de beaucoup de pragmatisme. Je ne crois pas à la planification économique sous la forme classique et volontariste de classement des filières. D'abord parce qu'il est très difficile de définir les filières et les secteurs dans l'économie d'aujourd'hui, où tout est entrecroisé. Le numérique, par exemple, transcende les secteurs. Il est plus intéressant de savoir sur quel segment on se positionne plutôt que sur quel type d'industrie ou d'activité. Il faut être positionné sur le bon niveau straté-

*« À l'heure actuelle, l'économie a besoin d'une vision stratégique, d'orientations générales qui aillent vers la différenciation, et dans le même temps de beaucoup de pragmatisme. »*

*Pierre Veltz*



gique, la bonne échelle de valeur. Le processus de mondialisation a la caractéristique d'être composé de grains de plus en plus fins. Ce n'est plus tel ou tel pays ou région qui est spécialisé(e) dans tel ou tel domaine. Aujourd'hui, les réseaux de production sont distribués dans des chaînes transversales. Les conséquences sont l'opacité du système et l'augmentation de l'incertitude. On n'est plus à l'époque des grandes crises sectorielles. Ce sont surtout des «micro-crisis» peu connectées avec la performance. Le pragmatisme, en revanche, c'est l'intelligence collective des acteurs...»

### Inversion de causalité

«On ne mesure pas bien encore l'inversion de la causalité économique. C'est-à-dire qu'auparavant, les entreprises décidaient de leur localisation et les gens suivaient. La mobilité du capital déterminait la mobilité du travail. Nous entrons dans une phase inverse : de plus en plus, les entreprises vont là où les gens sont. Le remodelage de la géographie française est radical. Les mouvements de populations influencent les choix des entreprises. C'est très vrai pour les catégories les plus qualifiées. Aujourd'hui, il faut être capable d'attirer les cadres moyens qui ont une capacité propre de mobilité. L'Île-de-France n'arrive pas à retenir sa population. La politique urbaine doit donc lui donner des conditions de vie où le rapport coût-qualité ne soit pas à ce point-là inférieur à celui de Rennes, Nantes ou Lyon. Les villes ont besoin des entreprises, mais la réciproque est de plus en plus vraie : "On veut garder nos salariés, disent les chefs d'entreprises, de grâce, occupez vous des questions de transport, des crèches, des modes de vie..." C'est comme cela que se fait la concurrence à l'échelle mondiale». En conclusion, Pierre Veltz a appelé à un développement de l'expérimentation : «On continue à planifier sur les modes de vie et sur les modes de consommation. Or, nous sommes entrés dans une révolution profonde, numérique, écologique, qui fait que le tendanciel ne continuera pas forcément longtemps. La planification, c'est faire des villes des lieux d'expérimentation stratégique. C'est à travers les nouveaux modes de vie que les villes vont générer des valeurs et du dynamisme économique, par le renouvellement de leur propre paradigme».

## > QUELLE CONTRIBUTION A LA VILLE DURABLE ?

Pour **MARC WIEL**, consultant en urbanisme, «le développement durable est souvent un prétexte», car «on tire la planification dans le sens où l'on veut la faire évoluer, au nom du développement durable, comme la "mobilité durable", la "ville durable" etc. À l'échelle européenne, la charte de Leipzig fait l'éloge de la ville compacte. Il existe quelques exemples de planification stratégique qui se dit "durable", mais très souvent, celle-ci est descendante et les principaux acteurs en sont absents». Pour intégrer la notion de la durabilité dans la planification, la question à prendre à compte, «ce n'est pas l'environnement, mais le croisement de l'environnement, des questions sociales et de l'économie» : «C'est un grand changement, parce que la planification était auparavant surtout spatiale. Elle superposait des politiques sectorielles sans beaucoup de rapport, car on ne considérait pas la ville comme un système. Or, le développement durable apporte surtout la dimension systémique du "fait urbain" lui-même. Autrement dit, le développement durable est un cadre où l'on doit croiser économie, sociale et environnement. Nous ne savons pas le faire, car cela ne se réalise pas facilement, en particulier au plan institutionnel. Pour intégrer le développement durable, il faut refonder la planification».



*«Il existe quelques exemples de planification stratégique qui se dit "durable", mais très souvent, celle-ci est descendante et les principaux acteurs en sont absents.»*

*Marc Wiel*

*«Il s'agissait d'une bonne école pour s'interroger sur les SDAU finissants, avec une prise en compte des valeurs comme le patrimoine, l'économie, la prospective...»  
Catherine Bergeal*

### **Le « fait métropolitain » génère des coûts**

Hier, a expliqué l'intervenant, « la ville-système, c'était surtout une question de trafic. On améliorait les conditions de transports, on changeait les conditions de valorisation des espaces, les gens se relocalisaient, et le trafic était équivalent, mais avec plus de gens. Mais cette vision a évolué depuis dix ans. Grâce à l'analyse systémique, on arrive à mettre en évidence le fait que la ville est très performante économiquement, mais aussi qu'elle devient de plus en plus coûteuse, inégale et consommatrice d'environnement. Le "fait métropolitain" est le plus performant, mais également le plus visé. Car plus la ville est attractive, plus elle grossit, et cela majore les coûts fonciers. Cela fait également qu'en banlieue les gens se protègent contre les nouveaux arrivants sur le mode : "On veut bien les emplois, mais pas les logements sociaux qui vont avec". Cela induit la ségrégation sociale, qui elle-même va majorer les coûts fonciers, et cela a aussi une incidence sur les localisations des entreprises ». Au final, a souligné Marc Wiel, « on construit des logements plus petits, plus coûteux, pour davantage de temps de transports, mais avec une efficacité économique supérieure. On perd les industries de main d'œuvre et les retraités qui quittent la ville, ce qui allège la pression démographique des grandes métropoles qui deviennent des cités tertiaires. Le système fonctionne bien économiquement, mais il est redoutable dans ses conséquences sur les modes de vie. Il y a un siècle, pour une construction neuve, le coût de la construction représentait environ 90% du prix du logement. Or, nous sommes à moins de 50% et à Tokyo 80%. La ville est donc performante, mais la compétition pour le sol aboutit à des aberrations. Sans coordination, le système devient plus inégalitaire et plus consommateur d'environnement ».

### **Favoriser les jeux d'acteurs**

La planification permet-elle de sortir de ce système ? « L'intérêt de la planification, a répondu en substance Marc Wiel, c'est de faire en sorte que la performance économique n'aboutisse pas à l'inverse de ce qui est souhaité, c'est-à-dire plus d'inégalité, plus de dommages

et davantage de dépenses publiques ». Pour y parvenir, « il faut s'éloigner d'une approche de la planification purement spatiale, qui ne s'appuierait que sur le droit » : « Le développement durable nous suggère d'inventer des nouveaux mécanismes de régulation. Ce ne sera plus le droit du sol, mais une nouvelle étape de la décentralisation comportant la possibilité de contractualiser entre les acteurs. Jusqu'à présent, on a fragmenté le système institutionnel et les compétences, ce qui a abouti à une grande rigidité. La solution est de ne plus produire le droit du sol par rapport à une ville idéale, mais par le biais de jeux d'acteurs qui produisent des régulations liées aux objectifs. Le développement durable, ce n'est pas créer de la densité avec les transports collectifs, c'est favoriser des jeux d'acteurs qui permettent de contractualiser et de fiscaliser différemment ».

**CATHERINE BERGEAL**, sous-directrice au MEEDDM dans une direction notamment en charge des « Éco-cités », a évoqué les années 70, « période de bouillonnement d'idées et d'envie de changer la ville » où son expérience s'est forgée. « Le ministère de l'environnement venait d'être créé et les thématiques environnementales étaient présentes dans la société, mais le métier que je voulais faire n'existait pas dans le privé, a-t-elle raconté. Il fallait donc intégrer une administration, ce que j'ai fait, ce qui est plutôt rare en tant qu'architecte. Je me suis retrouvée dans l'urbanisme décentralisé, au Bureau du littoral qui concentre les enjeux français territoriaux en termes écologiques, de compétitivité, avec une responsabilité de planification. Il s'agissait d'une bonne école pour s'interroger sur les SDAU finissants, avec une prise en compte des valeurs, comme le patrimoine, l'économie, la prospective. On se disait surtout, il faut étudier, imaginer, mais pas figer... »

### **L'espoir du Grenelle de l'environnement**

Vingt ans plus tard, avec des détours par les DDE, elle retrouve le ministère de l'environnement pour travailler sur... le livre blanc du littoral. « On a parfois le sentiment que ces vingt années se

sont passées à parler du “qui décide quoi ?” et de légitimité. Donc beaucoup de temps avant qu’on ne se consacre au fond du sujet. Je sens toutefois que les choses bougent. En 2004, c’était le paysage qui était à la mode, après l’environnement dans les années 70. Lorsque le “Grenelle de l’environnement” est arrivé, cela a été un très grand espoir. On vit sur la même planète et nous avons besoin d’une construction commune, d’une vision d’ensemble, d’un projet collectif où chacun ne fait pas le travail de l’autre, mais chacun son travail à son échelle, avec ses compétences...»

### Donner un sens collectif

« Mais il y a aussi beaucoup d’inquiétude et de désillusions, a convenu Catherine Bergeal. Je suis ravie de voir que la société se met en marche, développe des choses sur l’envie de faire ensemble, rêve ensemble, et après chacun fait son effort pour bâtir l’édifice commun. Mais cela ne peut pas se résumer à l’article “machin” de tel ou tel texte, ni au fait que ce soient les techniciens qui pilotent la politique urbaine. Ce n’est pas possible. Le “Grenelle” traduit une demande sociale de changement qui est une belle opportunité pour les territoires. Mais les risques sont énormes. Dans nos sociétés, le développement durable, c’est certes systémique, mais c’est notre cadre de vie. Il faut pouvoir en débattre, lui donner un sens collectif. Pour cela, on a besoin de médias et de façons d’en parler. On est trop dans la virtualité des choses. On bâtit des représentations totalement déconnectées d’une réalité. Or, les usages quotidiens sont bien réels. Vivre sur de la communication ou des images fallacieuses, cela ne peut pas être durable...» En définitive, ce qui est important au cœur de sociétés complexes, a conclu Catherine Bergeal, « c’est la diversité des champs à traiter, à intégrer et à concilier. De la cohérence, on aura toujours besoin. Les échelles de temps, d’espaces sont de plus en plus imbriquées. Il n’y a pas de miracle, quels que soient les niveaux d’arbitrages, les compétences dévolues, nous serons obligés de travailler ensemble sur le développement durable. À l’échelle mondiale, certes. Mais toutes les échelles seront légitimes, de la cage d’escalier au niveau national.»

### L’exemple italien

**GILLES NOVARINA**, directeur de l’Institut d’urbanisme de Grenoble, a cherché à faire le lien entre « le fait que le développement durable repose la question de la planification stratégique » et son expérience européenne. En Italie, par exemple, « la planification stratégique est un exercice parfaitement stabilisé, au point qu’il existe une association des villes italiennes, qui ne regroupe pas que des grandes villes, pour en discuter ». « La planification stratégique en Italie, c’est un processus de participation autour de la construction d’une vision commune et une façon d’impliquer les acteurs économiques, les entreprises, les syndicats, les associations culturelles, les artistes – cela peut être plus ou moins large. L’enjeu est certes le partenariat public-privé, mais avec une série de réflexions sur les outils pour mettre en œuvre ce partenariat ». « Barcelone et Turin sont les deux villes qui ont le plus investi sur la planification stratégique en Europe, a ensuite souligné Gilles Novarina. Elles ont réussi leur candidature aux Jeux olympiques, alors que toutes les villes françaises ont échoué dans la période récente. Dans les deux cas, leur candidature a été le résultat d’un processus d’organisation sociale et de création d’un milieu portant un projet de développement. Ce type de planification ne peut se substituer à la planification traditionnelle, même renouvelée. En général, elle est complémentaire et s’associe plus ou moins bien, mais ne peut pas jouer le rôle des deux ».

### Développement durable

« L’expérience de “Lyon 2010” est toujours très réputée, a poursuivi l’intervenant. Elle a débouché sur des grands projets, avec un contenu économique fort. Mais la question du développement durable amène aujourd’hui un dépassement de cette vision des choses. D’abord, en pensant la planification stratégique en termes de développement économique, on a surtout pensé tertiari- sation de l’économie, services aux entreprises, emplois technopolitains... C’est un moteur, mais on sait maintenant que c’est seulement 25 % des revenus des plus grandes agglomérations françaises. Aujourd’hui, le développement durable,

c’est aussi le reste du développement ! Il est difficile de faire passer cette idée, de faire débattre les élus sur cette question, qui est liée à un lobby technoscientifique puissant. Les enjeux de la durabilité, comme le renouvellement urbain, les déplacements, les trames vertes et bleues, constituent de nouvelles approches de l’aménagement du territoire qu’on ne peut pas travailler de façon ponctuelle. Ces démarches demandent d’interconnecter et de poser la question de l’inscription de ces objectifs dans l’aménagement, dans l’espace, dans le territoire, en dépassant la conception programmatique de la planification au bénéfice d’une succession d’objectifs ».

### Dessiner davantage l’avenir ?

« Si le développement durable amène quelque chose à la planification, a conclu Gilles Novarina, c’est d’aller vers une autre planification que celle que l’on a connue. Les Anglais parlent de “planification stratégique spatiale”. Une planification plus dessinée, plus imagée, avec davantage d’illustrations dans le territoire. Pour prendre un exemple, la problématique des transports n’est plus tellement de créer des nouvelles infrastructures, mais de mieux utiliser celles qui existent et de mieux les partager entre les différents types de déplacements. La mise en œuvre ne passe plus par des normes, mais par des orientations et des objectifs. L’enjeu est donc de fixer des orientations et de les évaluer en permanence. Les suites du développement durable dans la planification stratégique, c’est un processus avec un suivi, introduit par la loi SRU. Mais il faut que ce processus de suivi passe par une évaluation permanente des orientations fixées de manière non normative ».

**JEAN-LOUIS HÉLARY**, directeur du Certu, a trouvé, de son côté, les observations de Pierre Veltz très justes. Comme lui, il a « découvert sur le tard l'univers merveilleux des cabinets ministériels » et « s'est aperçu que la France est un pays de droit » : « L'État produit des lois, des règlements. Pas des normes, car il y a une nette différence avec des textes de loi. Depuis 2003, il existe cinq lois sur le logement dans ce pays. Toutes avec des articles sur l'urbanisme. Elles sont toutes entrées avec 15 à 20 articles au Parlement. Et à la fin, il y avait entre 100 et 200 articles. Et si j'ai bien compris, pour la seule partie urbanisme dépendant de la loi "Grenelle 2", il faudra publier 55 décrets... » Le directeur du Certu a poursuivi : « Ce n'est pas une critique à l'égard du processus législatif. Mais on multiplie les procédures, y compris sur les processus. Or plus on légifère, plus on accroît l'insécurité juridique, et plus on accroît les sources de contentieux. Il y a donc un souci du côté du législateur ».



*« L'un des mots-clés de l'époque, c'est l'incertitude, mais c'était déjà le cas dans les années 80. Sauf qu'il y avait encore la foi, la croyance, la certitude qu'avec des méthodes nouvelles, on allait maîtriser un peu les choses. »*

*Ce n'est plus le cas. »*

*Olivier Frérot*

web TV [www.urbalyon.org](http://www.urbalyon.org)

### Une demande de co-construction

Par ailleurs, « un certain nombre d'élus communaux et intercommunaux expriment une demande de plus en plus forte de co-construction des textes réglementaires concernant la ville. Ce n'est pas simple, car en France on est plutôt dans un système descendant. En outre, notre ingénierie professionnelle est très inégalement répartie sur le territoire. Je ne vais pas parler du monde rural, mais prenons la région Île-de-France : il suffit d'entendre Claude Dilain, le maire de Clichy-sous-Bois, se lamenter sur la faiblesse de l'ingénierie dont il dispose. Cela m'amène à dire une seule chose – et c'est d'ailleurs l'illustration de ce qui s'est passé ici vingt ans auparavant –, on a besoin de lieux informels d'échanges, sans enjeux directs, où l'on a le droit de "s'empailler", y compris sur des sujets passionnants comme l'étalement urbain, pour essayer d'aboutir à des consensus et des compromis, qui soient aussi des lieux de co-construction permettant de répondre à des demandes d'élus sur ces questions. Le Certu est l'un d'entre eux », a conclu Jean-Louis Hélyary.

**CATHERINE BERGEAL** a souligné qu'il existe dans les résultats du « Grenelle de l'environnement » des éléments qui répondent aux besoins de planification : « Les outils ne sont pas faits que pour les bons élèves, mais pour inciter et engager une démarche, en ayant bien en tête les métropoles, les villes et les territoires. Dans le monde rural ou les périphéries des villes, il y a des enjeux énormes. La priorité serait de développer la planification sur ces sites. Le Parlement incite à créer de l'unité à travers les Scot. Mais le résultat, on ne l'aura que quand la loi sortira. Sur l'intercommunalité, il y a eu en effet débat. Mais l'important est d'associer les populations, la concertation, de mener le débat public. C'est un fondamental que l'on a identifié comme un manque très français. On a un très bel arsenal, de beaux outils, mais pour associer les publics à la prise de décision, on est un peu en retard », a-t-elle convenu.

Pour **OLIVIER FRÉROT**, directeur général de l'Agence d'urbanisme de Lyon, la démarche « Lyon 2010 » est-elle rupture ou continuité ? « Sans doute l'un et l'autre, a-t-il répondu. En tout cas, il y a deux filiations. Aujourd'hui, on entre dans un monde de rupture, même s'il y a aussi de la continuité. L'un des mots-clés de l'époque, c'est l'incertitude, mais c'était déjà le cas dans les années 80. Sauf qu'il y avait encore la foi, la croyance, la certitude qu'avec des méthodes nouvelles, on allait maîtriser un peu les choses. Mais ce n'est plus le cas : on sait qu'on ne maîtrise pas, mais on ne veut pas se l'avouer ».

### Une époque d'« incomplétude »

L'autre mot-clé qui caractérise l'époque, selon Olivier Frérot, c'est l'« incomplétude » : « La science est incomplète, elle ne peut pas tout connaître. Or, nos institutions issues du XIX<sup>e</sup> et du XX<sup>e</sup> siècles sont basées sur la croyance en la maîtrise, en la toute-puissance. On entre dans une période où la fragilité et la modestie (le terme a été utilisé) deviennent essentiels : il faut utiliser la non-toute-puissance, le refus de la toute-puissance. C'est-à-dire accepter qu'on ne maîtrise pas. Nous nous trouvons dans un monde où le cheminement est important, où le mouvement devient central.

Où voulons-nous aller ensemble en chemin ? Le "où", quelle ville durable, on ne sait pas très bien : "quoi", "quelle ville" ? En revanche, le "nous, ensemble" se précise et s'élargit. C'est la société d'aujourd'hui, mais c'est aussi l'ensemble de la planète (les non-humains, la biosphère, la géosphère) et bien sûr les générations futures. Ce "nous, ensemble" est très large, et nous n'avons pas encore mis en œuvre les procédures pour le construire convenablement».

### La droit à l'expérimentation

Quels sont les processus à mettre en place pour le construire ? Pour Olivier Frérot, « les règles du jeu changent, il nous faut donc un outillage pour le construire en chemin, dans le temps et dans l'incertitude ». Il faut avoir une « vision » et accepter l'expérimentation : « On essaie, on expérimente, on modélise de temps en temps, on généralise, on essaie, on réinvente. Essai, erreur : la loi est incapable de faire cela, c'est pour cette raison qu'elle ne fonctionne pas. Il faut que la loi nous permette des possibles et elles nous les interdit. La planification devrait être un espace procédural, dans lequel on co-construit, on reconstruit, on déconstruit, mais avec du temps, de la longueur – et donc un peu d'épuisement. Mais finalement, dans un monde qui devient très ouvert, c'est ce qui est intéressant. On n'avait pas peur en 1985. Pourquoi nous aurions-nous peur de ce monde ? Il n'a jamais été aussi ouvert, mais comme on n'a pas les instruments pour être à l'aise dans cette ouverture, on reste un peu peureux », a conclu le directeur de l'Agence d'urbanisme.

**PHILIPPE DUJARDIN**, politologue et conseiller de la DPSA du Grand Lyon, a pour sa part placé son intervention sous le signe du temps. « Le temps de la planification se mesure, a-t-il souligné. C'est un temps générationnel. On prévoit à cinq ans, sur quelques plans quinquennaux, au mieux donc à l'échelle d'une génération. Or, le temps qui est devenu le nôtre, depuis l'époque de "Lyon 2010", a radicalement changé. C'est le temps de la péremption généralisée, car le renouvellement technique et scientifique de la production des objets est de plus en plus court. Je désigne, ici, la production des objets substituables les

uns aux autres, comme votre téléphone portable ou votre ordinateur. Ce temps ultracourt des cycles de la production n'est jamais que l'actualisation d'un processus parfaitement décrit par Marx en 1848. La condition même du système dans lequel nous sommes, c'est le renouvellement incessant, la révolution permanente, des conditions de production. On ne fait qu'assister à l'accélération impressionnante d'un processus de très longue durée. Nous sommes dans le temps de l'obsolescence programmée, de la péremption généralisée ».

### Le temps patrimonial

« Mais le temps dans lequel nous sommes entrés s'inverse, a poursuivi Philippe Dujardin. C'est le temps patrimonial, le temps du lignage, c'est-à-dire : "J'hérite d'un passé que je n'ai pas choisi". Il s'agit d'un passé très long, géologique, autant que moral ou intellectuel, et je ne puis, aujourd'hui, préjuger d'un futur, qui n'est plus celui des équipements, mais celui des conditions même de renouvellement de la vie. Ce temps patrimonial, celui des monuments historiques autant que des parcs naturels, des espèces végétales et animales autant que des dialectes, nous concerne au premier chef, c'est le temps même de l'humanisation et de ses conditions de possibilité. Nous sommes pris entre ces temps incroyablement ouverts, le temps ultra-court, de l'innovation technique et scientifique, et le temps extrêmement long, a minima géologique, que j'appelle patrimonial, de l'héritage et de la transmission ».

### Le rôle des parties prenantes

Le rapport au temps est également en train de changer dans les modes de l'action publique. La planification, entendue comme « l'ardente obligation » des années 60 et 70, où les « sachants parlaient pour ceux qui étaient censés être les bénéficiaires de leur savoir, est révolu. Ce mode de faire-là est devenu, selon Philippe Dujardin, « impraticable » : « L'État des légistes s'est en quelque sorte privatisé. Tout en continuant à légiférer, l'État contractualise en permanence, avec les villes, les universités, les pôles de compétitivité... L'État opère sur le mode juridiquement privatif du contrat. À l'échelle européenne, les États ont renoncé au principe exclusif de leur

souveraineté. Ils sont devenus co-souverains d'un espace en cours d'invention. On ne peut plus exercer la puissance publique comme on l'a fait pendant des siècles. À l'échelle mondiale, via le FMI et la Banque mondiale, se répand le vocabulaire de la « gouvernance », et donc, aussi des parties prenantes. L'usage de ce vocabulaire est l'indice de la difficulté contemporaine d'ordonner un espace à partir d'une norme ou d'une règle. La règle est désormais celle dont vont débattre les parties prenantes. »

### La « fonction noble » du politique

Du même coup, la question du temps se pose radicalement : c'est le « temps fort de la planification », devenu « temps faible » aujourd'hui, « tellement faible qu'il devient impossible ou impensable d'imaginer la planification ou du moins de reproduire la planification telle que nous l'avons vécue ». « Si la planification c'est, selon la définition du dictionnaire, "organiser selon un plan déterminé", alors cet âge est révolu. En revanche, si c'est ordonner ce qui est mouvant, fluant et paradoxal, alors oui, la planification a un certain avenir. Puisque la fonction éminemment noble du politique, ce n'est pas seulement d'instituer une relation de représentation entre un mandant et un mandataire, c'est de rendre représentable un futur pour des vivants et leurs descendants. La fonction la plus noble du politique, c'est la mise en représentation des possibles, donc d'un futur. Il me semble que nous sommes entrés dans le temps de la transaction. En latin, transagere veut dire "pousser devant". On « pousse devant soi » cela qui est vivant, mouvant, soumis à des effets paradoxaux. Le temps nécessaire à la transaction, c'est le temps démocratique. C'est-à-dire le temps perdu-gagné à débattre du bien commun possible ».

## 4. Synthèse et mise en perspective

“

> **Témoignage vidéo (extrait)**  
**Michèle Vullien, maire de Dardilly**  
**et vice-présidente du Sepal**

« Nous sommes fiers du travail accompli et fiers de Lyon 2010. On en voit les effets et les réalisations. Nous avons appris à être davantage à l'écoute des citoyens. Les élus ont besoin de se rappeler qu'ils sont élus par et pour des citoyens. Nous ne sommes pas là pour tourner en boucle, mais pour améliorer le quotidien de nos concitoyens. Ils comptent sur nous, mais sont là pour nous rappeler leurs aspirations. Elles doivent alimenter notre vision pour le futur. » ”



web TV [www.urbalyon.org](http://www.urbalyon.org)



Dans son propos de synthèse, **JEAN FREBAULT** a évoqué les deux points qui « semblent faire consensus dans cette quête de planification stratégique adaptée au monde actuel, pas seulement à Lyon, en France, mais aussi en Afrique ou en Europe » : « C'est tout d'abord le concept de construction d'une vision partagée entre le maximum d'acteurs, y compris les citoyens. Cela veut dire que dans le débat public aujourd'hui, on relie le moyen et le long terme, alors que dans la période de crise actuelle, on a tendance à parler seulement du court terme ». « Le second point, a-t-il poursuivi, c'est l'idée que nous devons sur le terrain mobiliser au maximum notre capacité d'innover. La seule leçon que je retiens de "Lyon 2010", c'est qu'à un instant T, on a cherché à inventer des outils, des façons de faire à la mesure des défis qui se posaient à nous. Aujourd'hui, il y a peut-être autre chose à inventer. On est certes dans une période de continuité et de rupture, mais je vois beaucoup de ruptures. On doit assurément revisiter nos façons de faire ».

**MICHELE VULLIEN** a poursuivi son propos en séance en évoquant « les changements sociétaux se font parfois de manière insidieuse » : « Si l'on ne prend pas le temps de se retourner et de se dire "il y a quinze ans ou vingt ans, quand les réflexions ont commencé, qui étaient les citoyens, comment imaginaient-ils l'avenir ?", on peut vraiment se tromper. Il faut imaginez ceux de 2030 ! Victor Hugo disait : "Fini dans sa nature, infini dans ses vœux, l'homme est un dieu déchu qui survient des cieux". Il serait temps d'avoir un peu de modestie... »

**MICHEL LUSSAULT**, président du Conseil scientifique du PUCA et président de l'Université de Lyon (PRES), chargé de mettre en perspective la journée, en a retiré une impression particulièrement nette : « Nos outils cognitifs et de planification, c'est-à-dire les outils qui servent à rendre intelligibles et à appréhender les réalités sociales, sont à bout de souffle. La planification façon "Lyon 2010", nous étions présents pour la fêter dignement,

mais comme quelque chose qui ne pourrait plus exister. Nous sommes arrivés au bout d'une ère. Il nous faut renouveler complètement nos outils d'intelligibilité et d'intervention, peut-être d'ailleurs en cessant d'opposer les deux. »

Mais comment, justement, renouveler notre regard et notre compréhension ? « Cela renvoie à une dimension fondamentale de notre urbanité contemporaine, a expliqué l'intervenant. Cela peut ne pas nous faire plaisir, mais la ville s'organise largement sans les experts. Le premier usager qui vient, avec son i-phone, ses outils techniques, son rêve de jardin pavillonnaire, fait peut-être plus évoluer la réalité urbaine que tous les planificateurs stratégiques réunis. » Michel Lussault prend un exemple frappant : « Google Zurich est train d'organiser le nouveau système Google Maps comme service universel qui va contribuer à faire de la rue une plate-forme informationnelle, accessible en temps réel par toute personne dotée d'une interface facilement maîtrisable, par exemple un téléphone portable ». C'est sans doute un tournant dans la perception que chacun aura de la ville et de ses usages.

### Questions à la recherche : quatre pistes de réflexion à porter par le PUCA

Michel Lussault a ensuite mis en avant quatre grands thèmes de réflexion, qu'il souhaite voir porter par le PUCA.

- Le premier thème, c'est le fait que « l'organisation urbaine est désormais très auto-organisée » : « Ce sont des systèmes largement dissipatifs qui perdent sans doute beaucoup d'énergie, mais ils sont comme cela. Peu ou prou, cela fonctionne. Je trouve cela vertigineux, quand on voit toutes les raisons que cela aurait d'exploser en permanence... »
- Second thème, celui de l'« interspatialité » : « Pour la première fois dans l'histoire, l'urbain ne contient plus ce qui le constitue. Tout circule tout le temps dans les réseaux. Le monde urbain dans lequel nous avons travaillé, c'était le monde qui contenait les choses, qui

les enserrait, qui les fixait. Aujourd'hui, le monde urbain assemble les choses circonstanciellement, en situation. Et nous ne le comprenons pas. Qui sait aujourd'hui que l'industrie agro-alimentaire est une des plus interspatialisées qui soient ? On la perçoit de temps à autre, au moment des crises agricoles. On se rassure en s'inventant un discours sur la réinvention des "circuits courts". On se fait plaisir, mais le courant principal n'est pas là...»

- Le troisième thème, c'est celui de la « multiplicité des acteurs » : « Qu'on le prenne comme on voudra, mais les acteurs du jeu urbain, c'est tout le monde. Mais soit 95% d'entre nous qui doivent se taire, soit il faut inventer des modes de gouvernance et d'organisation qui tiennent compte de cette réalité. Des modes qui ne sont sans doute pas confortables et qui utilisent des outils comme le contrat que proposait Marc Wiel. On peut dire que l'expérimentation est aussi un mode d'outil. Peut-être que ce que l'on peut retenir de "Lyon 2010", c'est que c'était un processus relativement participatif, un processus de co-apprentissage. Cette question pèse forcément sur les systèmes de gouvernement... »
- Quatrième et dernier thème, enfin, celui de la « multiculturalité » : « On doit aborder les mondes urbains comme des mondes multiculturels. On imagine des communautés qui vont se faire la guerre – ce qui n'est pas d'ailleurs impossible. Mais pour une famille française traditionnelle avec des adolescents, la multi-culturalité se gère tous les jours, dans la cuisine. Ce n'est

pas simplement le choc de cultures d'origine différente, c'est le fait que chaque sous-groupe social tend à revendiquer sa propre culture comme une référence et l'adresser aux autres comme un élément fort de son identité et de ses revendications. Il faut tenir compte de ce que sont les gens, et non pas les voir comme nous voudrions qu'ils soient, puisque cela ne marche jamais... »

### **Co-diriger, co-décider, co-financer ?**

Au-delà de ces quatre interpellations, Michel Lussault a esquissé les principaux défis à relever : « Au-delà de nos grands discours, on n'a pas les moyens de financer quoi que ce soit. Dans le "livre blanc" de la Commission européenne sur la mobilité durable, l'un des douze points identifiés porte sur les financements à inventer sur la mobilité durable. À l'évidence, la question n'est pas triviale. Comment invente-t-on des nouvelles formes de financement ? C'est ce qui a des impacts considérables sur les modes de gouvernance, Francesc Santacana disait que le secteur privé peut "co-décider", "co-diriger", c'est très barcelonais, mais pas très français. Il va falloir se poser toutes ces questions en pensant que la réponse traditionnelle de l'impôt n'est pas la seule réponse... » Alors, quelles autres réponses ? « Les seules métropoles à même de fonctionner, a répondu en substance l'intervenant, seront celles qui seront capables de solvabiliser leur fonctionnement, y compris en faisant appel à des modes de financements internationaux ou des modes de financement très originaux. En lisant

d'une autre manière le discours de Richard Florida sur les classes créatives, c'est en réalité un appel aux fonds. C'est la mobilisation de réseaux de financements internationaux pour solvabiliser les types de villes susceptibles d'attirer les classes créatrices. Comment un certain nombre de municipalités vont-elles pouvoir mobiliser ces financements-là ? Les processus de différenciation vont être redoutables ».

### **Scénariser la prospective ?**

« Si la Datar recommence à faire de la prospective, ce n'est pas pour rien, a conclu Michel Lussault. Je partage l'avis de Pierre Veltz : il faudra en finir avec la partition de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire en France. Il y a un enjeu colossal qui est de repenser les capacités de scénariser la prospective dans un monde d'incertitude. La prospective dans un monde certain, c'était plus facile ! D'autant plus facile que les prospectives étaient déjouées dans le monde réel. D'ailleurs aucun scénario n'a jamais été réalisé. Si l'on entre dans la prospective, non pas avec l'idée que l'on va faire "le" grand scénario, mais en essayant d'inventer de multiples scénarios possibles à partir de multiples points de vue d'acteurs, qui traduisent des positions et des situations différentes, alors on redonnera du sens à une activité de réflexion dont "Lyon 2010" a été un bon témoignage, mais dans un ordre urbain qui était celui des années 90... » Et le président du PRES d'appeler *in fine* à « une nouvelle procédure qui nous permettrait d'inventer cette scénarisation correspondant aux nouveaux mondes urbains d'aujourd'hui ».

Rédaction : **Pierre Gras**

Maquette : **Hervé Fayet**

Crédit photos : Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise.

décembre 2010



**Agence d'urbanisme**  
pour le développement  
de l'agglomération lyonnaise



Communauté urbaine de Lyon, Sepal, Etat, Conseil Général, Conseil Régional, Villes de Lyon, Villeurbanne, Givors, Vaulx-en-Velin, Bourgoin-Jallieu, Tarare, Communauté d'agglomération Porte de l'Isère, Communautés de communes du Pays de l'Arbresle, des Vallons du Lyonnais, de la Vallée du Garon, du Pays Mornantais, Syndicats Mixtes du Beaujolais, de l'Ouest Lyonnais, des Rives du Rhône, du Scot des Monts du Lyonnais, Symalim, CCI de Lyon, Chambre de Métiers, Chambre de l'Agriculture, Sytral, Epora, Ademe, VNF, Caisse des Dépôts et Consignations, Opac du Rhône

18 rue du lac - BP 3129 - 69402 Lyon Cedex 03  
Tél. 04 78 63 43 70 - Télécopie 04 78 63 40 83  
[www.urbalyon.org](http://www.urbalyon.org)

Directeur de la publication : **Olivier Frérot**  
Réfèrent : **François Brégnac** 04 78 63 43 22 [f.bregnac@urbalyon.org](mailto:f.bregnac@urbalyon.org)  
Infographie : Agence d'urbanisme