

Jean FREBAULT  
Article pour revue URBANISME mars 2010  
Dossier spécial Planification Lyon - Anniversaire de « Lyon 2010 »  
7 02 2010 V2

## **QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER 20 ANS APRES ? OU COMMENT TRANSPOSER AUJOURD'HUI L'ESPRIT DE LYON 2010 ?**

*Jean Frébault, directeur de l'agence d'urbanisme à Lyon dans les années 80, a été avec l'équipe de l'agence en première ligne dans la conduite du projet « Lyon 2010 » aux côtés des élus et en liaison avec les services de l'Etat. Nommé en 1989 directeur de l'architecture et de l'urbanisme, il lance le chantier « renouveau de la planification urbaine » avec les services de l'Etat et le réseau des agences d'urbanisme. Aujourd'hui il est président du Conseil de développement du Grand Lyon, qui est mobilisé dans l'accompagnement du SCOT et les chantiers de construction métropolitaine. Avec le recul d'une vingtaine d'année, il nous fait part de ses réflexions sur la place de la réflexion stratégique*

Tous ceux qui ont été impliqués dans le chantier « Lyon 2010 », de 1985 à 1988 soulignent l'enthousiasme, la créativité, la liberté d'innover qui ont marqué cette démarche de construction collective. J'ai pour ma part vécu un des moments les plus passionnants de mon parcours professionnel.

Avec le recul, quels enseignements peut-on tirer de ce moment fort, et quelle est aujourd'hui la portée des innovations introduites il y a vingt ans ?

Je soulignerai tout d'abord les circonstances exceptionnelles qui à ce moment de l'histoire lyonnaise (1) ont favorisé la qualité et l'ambition de l'exercice : un très fort portage politique (une équipe d'élus de tous bords animée par Jean Rigaud), en forte complicité avec le milieu professionnel entraîné par l'agence d'urbanisme, créée en 1978. L'agence avait fait le choix d'une grande ouverture en direction des acteurs de l'aménagement, des universitaires et chercheurs et plus généralement de la société civile. On engageait l'élaboration du premier schéma directeur d'après la décentralisation, les lois de 1983 en confiant la compétence principale aux collectivités. C'était très responsabilisant, tant pour les politiques que pour les urbanistes. C'était le chantier « phare », celui qui avait le plus de visibilité pour construire une vision commune du devenir de l'agglomération

## **Ruptures et refondation du concept de planification : retour sur le sens des innovations introduites en cette fin des années 80.**

Trois facteurs me paraissent avoir été décisifs pour déclencher en cette fin des années 80 une forme de rupture dans la façon de concevoir la planification urbaine.

- 1) **Il y avait tout d'abord un rejet de planification héritée des années 60**, incarnée par les anciens SDAU. Ce qui était critiqué, ce n'était pas seulement le rôle de l'Etat et la faible implication des responsables locaux. C'était encore plus fondamentalement la démarche descendante, linéaire et non interactive, l'échec des exercices de prévision de la période des trente glorieuses (on prévoyait par exemple que l'agglomération lyonnaise devait passer de 1M à 1,8M d'habitants !), certaines visions rigides et utopiques sans rapport avec la réalité des évolutions urbaines et le pragmatisme des politiques locales, la prégnance des questions juridiques et normatives qui tendaient à faire passer au second plan l'intelligence du projet global. Une grande question était alors : comment introduire l'incertitude et l'aléatoire dans la vision du futur, sans pour autant renoncer aux leviers de l'action publique, comment *ne pas confondre prévision et prospective* (celle-ci ouvrant des scénarios alternatifs), faisant ainsi écho à un des travaux scientifiques lancés à l'époque ? Et comment introduire *plus de souplesse et de flexibilité* dans le document, y compris dans sa traduction juridique et son écriture cartographique.
- 2) **Le deuxième facteur était le sentiment puissant qu'on était entrain de « changer d'époque » dans la conception de l'urbanisme et de la ville en général.** Les enjeux ne sont plus les mêmes qu'à l'époque des trente glorieuses. La croissance urbaine s'est sensiblement ralentie, la société urbaine se transforme, c'est aussi l'émergence du fait métropolitain. De nouvelles thématiques apparaissent : refaire la ville sur la ville, introduire les préoccupations qualitatives qui montent en puissance telles que l'environnement, la qualité du cadre de vie, le paysage et le patrimoine, répondre plus généralement aux grands défis économiques, sociaux, culturels, par exemple le devenir des banlieues en difficulté, ou la mixité sociale et urbaine absente de l'ancien SDAU. La prise de conscience de la concurrence croissante entre territoires, entre métropoles à l'échelle européenne conduit à mettre en avant l'enjeu du rayonnement international, les fonctions métropolitaines et plus généralement des thématiques non exclusivement spatiales et moins habituelles dans l'urbanisme : université, stratégie économique, culture, sports, tourisme etc... L'ouverture vers les territoires voisins, ceux notamment de la « région urbaine de Lyon » est fortement affichée, à l'inverse de beaucoup d'anciens SDAU enfermés dans leur périmètre juridique. C'est la prise en compte de la dimension métropolitaine qui prendra par la suite davantage encore d'ampleur.
- 3) **Le troisième ressort concernait la méthode, le process : mobiliser largement des regards extérieurs, et chercher à construire un « projet partagé »** avec un maximum d'acteurs publics et privés. Cette façon de faire a été largement appuyée par les élus dont beaucoup étaient issus du monde économique : les territoires comme les entreprises sont dans un environnement de concurrence, leur futur dépend de facteurs internes et externes qu'on ne maîtrise pas tous; il faut construire une vision stratégique, et mobiliser toutes les ressources disponibles pour la partager et la mettre en œuvre. A titre d'exemple, le

dialogue intense avec les acteurs économiques a fait ressortir l'idée que le développement économique avait besoin d'un aménagement maîtrisé et d'un urbanisme de qualité, contrairement à l'idée antérieurement répandue que les entreprises avaient d'abord besoin de liberté et devaient s'affranchir des règles de l'urbanisme. Le travail avec les acteurs culturels a contribué à changer le regard sur le territoire, de même que les auditions d'experts extérieurs sur les forces et faiblesses de l'agglomération ou les comparaisons internationales (ce qu'on dénomme aujourd'hui *benchmarking*)

## **Planification stratégique, « visioning », une résonance en France et au-delà des frontières à partir des années 90....**

Ce sont ces divers ingrédients qui ont fait émerger le concept de **planification stratégique** appliquée à un territoire, concept plus large que la planification spatiale qui n'en est pas pour autant rejetée, mais qui n'en est qu'une des dimensions. Il m'apparaît clairement que l'urbanisme n'est pas un but en soi, c'est un moyen, un outil au service d'une vision du développement d'un territoire qui a forcément une dimension sociétale .

J'observe également que l'implication de la **société civile** tout au long du processus conforte la légitimité du projet. Elle apporte une assise élargie au portage politique. Aux yeux des élus elle donne au projet une force qui invite à transcender les antagonismes habituels, qu'ils soient politiques ou territoriaux.

C'est avec cet éclairage que doit être analysée l'influence de Lyon 2010 sur les politiques urbaines et les projets d'aménagement de l'agglomération lyonnaise dans les deux décennies qui suivront. La portée du Schéma s'apprécie en effet, bien au-delà de son opposabilité juridique, comme celle d'un document de référence pour les acteurs publics et privés, énonçant la vision stratégique d'un territoire, en dépit de l'absence regrettable de mise en place d'un dispositif de suivi et d'actualisation (2).

L'expérience lyonnaise fait l'objet de travaux d'évaluation à la demande de l'agence et du Plan Urbain (3). Elle est repérée dans le monde des universitaires et chercheurs en France (4) et dans les colloques européens et internationaux. Franck Scherrer fait à juste titre le rapprochement avec la démarche de « **visioning** », aujourd'hui développée dans des villes d'Amérique du Nord (Californie, Canada...), impliquant à la fois autorités locales, acteurs privés et population (*communities*). On parle aussi de *collaborative visioning*, ou de *comprehensive planning*, dont la traduction approchée pourrait être « planification intégrée » ou « planification stratégique »

Au niveau national on peut dire que l'expérience lyonnaise ouvre, avec d'autres initiatives locales, la voie à de nouveaux horizons. Dans les années 90, cette démarche diffuse largement dans les réseaux professionnels, celui des agences d'urbanisme ou les bureaux d'étude privés. La révision d'autres schémas directeurs comme celui de Lille (5) met en avant ces dimensions prospective et stratégique, des échanges ont lieu avec Lyon.

Nommé en 1989 directeur de l'architecture et de l'urbanisme au Ministère, je rencontre une équipe animée par Jean-Claude Lemosquet et remobilisée par ces nouvelles dynamiques locales qui évitent l'enfermement dans les normes juridiques de l'Etat. Nous lançons un chantier national

« renouveau de la planification urbaine ». Un des volets en sera la mobilisation des DRE sur des « exercices de planification territoriale stratégique », préfigurant ce que seront les futures DTA (6). La loi SRU, adoptée début 2000 consacrera l'idée, fortement défendue par le milieu professionnel, que le « projet » doit primer sur la procédure et sur l'écriture juridique. La loi introduit en effet l'obligation pour le SCOT et les PLU d'élaborer après le diagnostic un « Plan d'aménagement et de développement durable » (PADD). Lyon aura été en quelque sorte « précurseur ».

## **Vingt ans après, d'importantes évolutions et une nouvelle donne qui interrogent la place de la planification stratégique**

Les exercices actuels de planification stratégique et les processus de construction métropolitaine, s'ils prennent leur source dans les avancées conduites il y a 10 ou 20 ans, ne peuvent être interrogés qu'à la lumière des évolutions du contexte pendant cette période.

Depuis deux décennies, de profonds changements sociétaux sont intervenus, les mutations se sont accélérées, plus rapidement encore que ce qu'on entrevoyait déjà à la fin des années 80. Les défis posés à la société urbaine ont changé d'ampleur et parfois de nature : modes de vie, changements d'échelles territoriale et métropolisation, mondialisation, explosion de la mobilité et étalement urbain, montée en puissance du défi écologique et de celui de la fragmentation sociale. C'est aussi la crise du logement et la montée de la précarité qui prennent l'ampleur que l'on sait au cours des années 2000. L'irruption du « sociétal » dans la planification et les projets urbains, qui a marqué le tournant d'il y a 20 ans, prend de plus en plus d'ampleur. La génération des SCOT actuels s'efforce de les prendre en compte, avec des thématiques comme la densité ou l'intensité urbaine, les trames vertes et bleues, la multipolarité, etc...et cela non sans difficulté et sur des périmètres souvent trop restreints.

Une deuxième caractéristique en effet de cette période est aussi un empilement des règles de droit qui a rigidifié le code de l'urbanisme et complexifié la rédaction des documents, au-delà de la loi SRU et sans doute à l'encontre de son esprit. Et cela pour « la bonne cause », en lien avec des défis majeurs telles que besoins en logement, mixité sociale, et exigences environnementales, risques, lutte contre l'effet de serre...Le renforcement de la norme, que l'on sent en germe dans les lois « Grenelle de l'environnement », ne va-t-elle pas affaiblir l'approche transversale et faire perdre son âme à la planification stratégique tout en cherchant à la renforcer ?

On fera ensuite le constat que les gouvernances territoriales se sont complexifiées et parfois fragmentées, qu'il existe souvent plusieurs scènes de construction de la stratégie métropolitaine (la stratégie économique, le plan climat, la politique de déplacements...) dans lesquelles l'exercice de planification n'occupe qu'une place parmi d'autres, plus ou moins autonome, plus ou moins intégrative. Encore ne faut-il pas généraliser, car l'impact d'un document de planification sur la mise en synergie des politiques locales dépend-il beaucoup du découpage des périmètres, de l'histoire locale et du jeu des acteurs.

En outre, dans un contexte de crise à fortes conséquences économiques et sociales, marqué par l'incertitude et l'inquiétude de l'avenir, on avancera l'hypothèse que l'attente des citoyens comme l'action publique tendent à privilégier davantage le court terme, et que la prospective a plus de mal à trouver sa place. Ce qui ne manque pas d'être paradoxal !

## Quelques pistes pour l'avenir

Ces constats nous conduisent-ils à une vision plus désenchantée sur l'avenir de la planification territoriale ? Pour ma part je ne le pense pas.

Transposer aujourd'hui l'esprit de Lyon 2010, ce serait de mon point de vue mettre d'abord en avant la créativité et la liberté d'initiative des acteurs locaux, leur capacité à bousculer et inventer des outils et modes de faire politiques et techniques à la mesure des nouveaux défis à relever. Plaider ***pour une planification plus modeste, plus souple, plus interactive, plus efficiente dans sa mise en oeuvre*** – c'est le message issu de la table ronde animée par Antoine Loubière à la revue Urbanisme – est une façon d'ouvrir de nouvelles pistes. En voici quelques unes :

Il y a celle de *la relation planification - stratégie - projet*. Ce triangle « magique » a du mal à fonctionner en France, car il y a une grande tradition de coupure culturelle entre le champ du *city planing*, et celui de *l'urban design*, contrairement à la plupart des pays anglo-saxons. La consultation du Grand Paris, au-delà des controverses, montre qu'il y a d'autres façons de « faire rêver » et de donner des envies de projet, aux bonnes échelles. Certains Scot, comme ceux de Montpellier ou Métropole-Savoie ont mis fortement l'accent, dans leur conception et leur mise en œuvre, sur l'accompagnement de la démarche de projets.

Il y a la piste de l'appropriation de l'échelle des « *grands territoires* » : on voit à travers les exemples de SCOT à large périmètre comme « Métropole Savoie », Nantes-Saint Nazaire ou certains du Nord-Est de la France que la planification peut être « en avance » pour la construction métropolitaine, développer de nouvelles cultures territoriales autour d'une « vision » commune et préparer le terrain de futures coopérations entre intercommunalités sur différentes thématiques. Dans les aires métropolitaines plus fragmentées (10 SCOT dans la région urbaine de Lyon), on voit aussi l'importance du renforcement des outils fédérateurs, à initiative locale (interScot), métropolitaine ou nationale (DTA, organisation de métropoles multipolaires...).

Il y a celle de *la mobilisation de la société civile autour de la prospective et du projet partagé*. Observons qu'elle est difficile à mettre en œuvre en France, mais il ya quelques expériences récentes qui mériteraient d'être davantage analysées et diffusées, entre autres celle de l'élaboration du SDRIF, qui a démultiplié les scènes participatives au long du processus, et ainsi conforté la légitimité des propositions dans le débat métropolitain.

*L'Etat* doit prendre toute sa part dans ce chantier, l'Etat « stratège » fixant le cadre, l'Etat partenarial, initiateur ou accompagnateur des initiatives locales. Des réformes actuelles sont attendues une meilleure reconnaissance de la place des agglomérations et métropoles, avec des périmètres et des compétences adaptées aux réalités des échelles urbaines contemporaines ; que sur les grands territoires des outils comme les DTA soient modernisés sans être affaiblis. L'Etat a aussi inventé des outils intégrateurs entre projet de territoire et réalisation, comme les Opérations d'intérêt national (une nouvelle génération d'OIN a relayé celle des villes nouvelles), et plus récemment le concept d'Ecocités encore expérimental. Ces façons de faire « dérogoires » peuvent ouvrir de nouvelles voies intéressantes à certaines conditions,

notamment si elles savent responsabiliser les collectivités locales selon des formes de partenariat avec l'Etat, adaptées à la diversité des contextes locaux.

Le développement durable des territoires ne peut pas uniquement procéder d'une démarche descendante et normative : que dans ces futures réformes soit préservée une large place aux capacités d'invention locale par les acteurs des territoires, pour construire les meilleures réponses aux transversalités et interactivités attendues.