

Contribution au colloque

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

19 mai 2010 - Lyon

- **Le schéma directeur de l'agglomération lyonnaise 1992 «Lyon 2010», la planification stratégique permet à l'agglomération lyonnaise de prendre son avenir en main.** - synthèse de juillet 2008 par Stéphane Autran
- **Revue de presse sur le schéma directeur Lyon - 1988,** réalisé par l'Agence d'urbanisme/ Stéphane Autran
- **Interview de Jean Frébault, directeur de l'agence d'urbanisme de la Communauté urbaine de Lyon de 1978 à 1988, sur la démarche Lyon 2010 - mai 2008**
- **Interview de Charles Delfante, directeur de l'atelier d'urbanisme de la Communauté urbaine de Lyon de 1969 à 1978 - mai /juillet 2008**

Documents réalisés à l'occasion des 40 ans du Grand Lyon
extraits du site du centre de ressources prospectives www.millenaire3.com

A l'occasion des 40 ans du Grand Lyon et du colloque du 19 mai 2010 « La planification stratégique - de "Lyon 2010" aux métropoles d'aujourd'hui », la Direction de la Prospective et du Dialogue Public du Grand Lyon propose de contribuer au récit de ce moment exceptionnel dans la planification urbaine de l'agglomération lyonnaise en publiant les quatre textes qui suivent.

La synthèse réalisée par Stéphane Autran retrace les grandes étapes qui ont abouti à l'approbation du schéma directeur « Lyon 2010 », document qui a fait date dans l'histoire de la planification en France, comme le montre la revue de presse locale et nationale de l'année 1988.

Deux témoignages viennent appuyer cette histoire. Celui de Jean Frébault qui, comme directeur de l'agence d'urbanisme a piloté entre 1985 et 1988 auprès des élus et avec l'équipe de l'agence la démarche Lyon 2010 et Charles Delfante, architecte, qui en précurseur de la planification, dès les années 60, participe à l'étude et à la rédaction d'un Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale (PADOG) de la région lyonnaise et prend la direction de l'atelier d'urbanisme de Lyon.

Sommaire

- Le schéma directeur de l'agglomération lyonnaise « Lyon 2010 » (1992) : la planification stratégique permet à l'agglomération lyonnaise de prendre son avenir en main p. 4
- Revue de presse p. 20
- Interview de Jean Frébault, directeur de l'agence d'urbanisme de la Communauté Urbaine de Lyon de 1978 à 1988, sur la démarche LYON 2010 p. 26
- Interview de Charles Delfante, directeur de l'atelier d'urbanisme de la Communauté urbaine de Lyon de 1969 à 1978 p. 43

Préambule : 40 ans du Grand Lyon, un récit à partager

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

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

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

Ont ainsi été repérés :

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

- des **dynamiques de changement** : d'une appréhension mécaniste et technicienne de l'urbain à une approche plus sensible, prenant en compte la complexité, notamment au travers de la concertation avec la population ; de la tutelle de l'Etat à l'affirmation d'un pouvoir d'agglomération autonome ; l'extension des compétences et l'affirmation de nouvelles vocations de la Communauté urbaine au fil des ans ; « l'internationalisation » du Grand Lyon...

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

Le schéma directeur de l'agglomération lyonnaise « Lyon 2010 » (1992) : la planification stratégique permet à l'agglomération lyonnaise de prendre son avenir en main.

Synthèse de Stéphane Autran, juillet 2008

Résumé :

Le schéma directeur « Lyon 2010 » est approuvé en 1992. Fruit d'une démarche novatrice et ambitieuse, menée par l'agence d'urbanisme et une multitude de partenaires, sa vision et ses propositions ont durablement marqué les vingt dernières années de l'agglomération lyonnaise. Engagé au début de la décentralisation politique, Lyon 2010 permet une mobilisation très large des acteurs de l'agglomération autour d'un projet global de développement. Nous allons retracer les grandes étapes aboutissant à l'approbation de ce document qui a fait date dans l'histoire de l'urbanisme français.

Pourquoi engager les études d'un nouveau schéma directeur ?

Le contexte local doit se remobiliser autour d'enjeux à long terme après une décennie d'abandon de la planification

La construction d'une vision pour l'agglomération passe par la mise en place d'une structure nouvelle : l'agence d'urbanisme de la Communauté urbaine de Lyon

Un colloque pour relancer la vision prospective pour l'agglomération lyonnaise

L'élaboration d'un « projet d'agglomération » : une démarche innovante et fondatrice

Une démarche collégiale mobilisant l'ensemble des « forces vives » de l'agglomération

Faire de Lyon une agglomération internationale et agréable à vivre

Le projet d'agglomération soulève peu de critiques

L'impact de Lyon 2010 sur la planification urbaine en France

Ressources utilisées

Le schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (SDAL) est voté en mai 1992. Il est la traduction juridique du projet d'agglomération « Lyon 2010 » publié en 1988. Il remplace le SDAU approuvé en 1978. Jusqu'à l'adoption du SCOT (schéma de cohérence territoriale), prévu en 2010, c'est le document de cadrage en vigueur dans l'agglomération lyonnaise. Sa conception novatrice marque une rupture dans la manière d'exercer la planification urbaine. L'impact de Lyon 2010 sera très grand sur l'organisation du Grand Lyon puis sur les projets portés par la collectivité dans les années 1990 et 2000.

Un schéma directeur fixe les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, compte tenu de l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension urbaine, l'exercice des activités agricoles, des autres activités économiques et la préservation des sites et paysages naturels ou urbains. Il prend en considération l'existence de risques naturels prévisibles et de risques technologiques. A partir de l'analyse de la situation existante et des principales prévisions socio-économiques et démographiques, il s'agit de proposer, justifier un parti d'aménagement qui sera développé par phases successives¹.

■ Pourquoi engager les études d'un nouveau schéma directeur ?

L'agglomération lyonnaise dispose déjà en effet d'un schéma directeur, approuvé en 1978. Son adoption récente masque cependant une inadaptation et une obsolescence immédiate. Ce schéma de planification, réalisé par l'Etat (DDE du Rhône et l'atelier d'urbanisme de Charles Delfante) est en réalité le fruit de travaux remontant à la fin des années 1960. Finalisé au début des années 70, son approbation n'aboutit qu'après une longue et laborieuse étape de validation. La crise pétrolière marque la fin des « trente glorieuses ». Les prévisions et les mesures préconisées sont donc devenues largement obsolètes. L'environnement social et économique a beaucoup évolué, la crise économique, la tertiarisation de l'économie bouleversent la planification urbaine classique. « Les dispositions du SDAU sont rendues obsolètes ou inutiles par l'évolution de l'économie, le développement du tertiaire, le recul de l'industrie, ce qui met en évidence le décalage qui existe entre la conception des plans et leur réalisation, entre le temps des hommes et le temps de la ville et l'érosion des conceptions² ». Le contexte politique est également inédit : la décentralisation consacre la collectivité locale comme acteur central de l'élaboration des documents d'urbanisme et de planification. Un schéma directeur de « nouvelle génération », en énonçant une vision stratégique, va contribuer à renforcer l'affirmation d'un pouvoir d'agglomération.

■ Le contexte local doit se remobiliser autour d'enjeux à long terme après une décennie d'abandon de la planification

La mise en chantier du schéma directeur n'intervient pas immédiatement : pendant quelques années, la planification à long terme est complètement « oubliée » dans l'agglomération lyonnaise. Le contexte local évolue radicalement, les élections municipales de 1977 amènent une nouvelle équipe d'élus au pouvoir alors que la création de l'agence d'urbanisme en 1978 transforme profondément la manière de pratiquer l'urbanisme dans l'agglomération.

« La grande différence entre l'ère pradélienne et les deux mandats de Francisque Collomb tient sans aucun doute à la manière dont les deux hommes ont conduit la Ville de Lyon. Alors que Louis Pradel a largement concentré le pouvoir entre ses mains et personnalisé l'action municipale, Francisque Collomb affiche dès son accession à la tête de Lyon un modèle décisionnel d'équipe. Cela permet progressivement à une nouvelle génération d'élus, plus jeunes et plus diplômés, d'occuper des positions clefs tant dans la municipalité lyonnaise qu'à la Communauté urbaine de Lyon.³ »

Francisque Collomb symbolise l'ancienne époque. Il a pourtant su s'entourer d'une nouvelle génération d'élus comme André Soulier, Gérard Collomb, Jacques Moulinier, Jean-Jack Queyranne, Jean Rigaud, Maurice Charrier, Bernard Rivalta, Guy Fischer...

La crise économique et la prise en main du devenir de l'agglomération par les élus locaux aboutissent

¹ Définition du Code de l'urbanisme

² A.Dally-martin, C.Delfante, 100 ans d'urbanisme à Lyon. LUGD, Lyon, 1994

³ Elsa Peysson : "Les origines méconnues de la mutation de l'espace public lyonnais : l'exemple de la transformation urbanistique de Lyon sous les deux mandats de Francisque Collomb (1976-1989)

à un revirement complet dans la manière de planifier. Les plans d'urbanisme conçus pendant l'euphorie des « trente glorieuses » et selon une logique centralisée deviennent complètement déconnectés de la réalité socio-économique. On note même de la part des pouvoirs locaux un certain rejet de ces documents technocratiques, trop longtemps imposés par l'Etat.

Les élus locaux deviennent acteurs à part entière et sont donc responsables du devenir de l'agglomération. Le nouveau contexte économique incertain les place dans une situation inédite vis à vis des documents de prospective. Ceux-ci vont progressivement changer de statut. Il s'agit dorénavant non plus de limiter et d'encadrer la croissance de l'agglomération mais au contraire de renforcer son attractivité afin d'engendrer un développement économique. Dans un premier temps, le retrait de l'Etat ainsi que la crise économique engendrent l'abandon de grands projets d'équipements, infrastructures, ZAC, nécessitant un lourd investissement. Les débuts de la mandature de Francisque Collomb sont donc placés sous le signe de la modestie. Des réflexions sont menées pour dégager de nouvelles orientations dans ce nouveau contexte : « Face à la crise économique, l'accent semble désormais mis sur la valorisation de l'environnement urbain afin de susciter des initiatives économiques, d'encourager la croissance de l'emploi de haut niveau et de développer les potentialités d'auto-développement de la ville, en somme de rendre le territoire attractif⁴ ».

■ La construction d'une vision pour l'agglomération passe par la mise en place d'une structure nouvelle : l'Agence d'urbanisme de la Communauté urbaine de Lyon

Prenant la suite de l'Atelier d'urbanisme de la Communauté urbaine, dirigé par Charles Delfante, l'Agence d'urbanisme entend mettre en place une expertise urbaine locale renouvelée au service des politiques. « L'autonomie et l'indépendance du nouveau statut associatif ajoutées à la transformation du système de gouvernance sous les deux mandats de Francisque Collomb permettent progressivement le passage d'une vision technocratique et autoritaire de l'urbanisme à une vision plus politique et collégiale⁵ ».

« L'agence d'urbanisme et Jean Frébault ont joué un rôle important. Ces techniciens nous communiquaient leur énergie. [...] Je pense qu'il y avait d'abord une très bonne équipe à l'agence d'urbanisme [...] au début de la période, il y avait une véritable énergie qui a marqué.⁶ »

Le premier gros chantier de la nouvelle agence d'urbanisme est la remise en chantier du POS secteur centre de l'agglomération, de 1978 à 1983. Le décalage entre les nouvelles options politiques et urbanistiques, traduites par la reprise du POS, et le SDAU fabriqué par les services de l'Etat est de plus en plus flagrant. Le POS n'est plus en conformité avec les options volontaristes du SDAU, qui n'est d'ailleurs pas réellement appliqué. « Avant la remise en chantier du SDAU, il y a une première période où la planification à long terme est complètement oubliée. La décentralisation consacre ensuite cet état d'esprit. Nos réflexions portent d'abord sur l'écoute des habitants, la vie quotidienne, les quartiers, les plans de référence, avec une vision – pas du tout étriquée – attachée à la transformation de la ville existante...⁷ »

■ Un colloque pour relancer la vision prospective pour l'agglomération lyonnaise

En 1984, l'organisation par l'agence d'urbanisme du colloque « Demain l'agglomération lyonnaise » apparaît comme le point de départ vers la reprise du chantier du schéma directeur. « En 1983-84, le contexte évolue considérablement : après les élections municipales et la décentralisation, nous commençons à entendre parler de communauté européenne, de concurrence entre les territoires, de libéralisme économique... bref des mutations de grande ampleur qui demandent une vision stratégique. Lyon entre en concurrence avec d'autres métropoles, aidée en cela par l'arrivée du TGV. Les élus sentent bien qu'il devient indispensable de pouvoir se projeter à moyen terme. Nous organisons sans trop y croire un colloque qui fera date « Demain l'agglomération lyonnaise ». A notre grande surprise, plus de 400 personnes viennent participer aux débats de prospective ! Après la période nécessaire de retour au local, au court terme, nous étions confortés dans notre conviction qu'il fallait donner du sens à notre action en la mettant en perspective.⁸ »

⁴ Elsa Peysson, op. cit.

⁵ Elsa Peysson, ibid.

⁶ Jacques Moulinier, à l'époque adjoint chargé de l'urbanisme à la Ville de Lyon et à la Communauté urbaine de Lyon, interviewé par E. Peysson

⁷ Jean Frébault, interview du 14 mai 2008 par Stéphane Aufran

⁸ J. Frébault - J. Moulinier, interview du 4 juin 2008

Le « plan urbain » du ministère de l'Équipement est associé à l'événement. Les services de l'État vont donc, dès l'amorce du processus de réflexion, s'intéresser au cas lyonnais qui va devenir rapidement un site de référence sur l'évolution des pratiques de prospective urbaine. Des relations très étroites vont se nouer avec le ministère de l'Équipement, notamment sur les questions de recherche et de prospective (Jean-Eudes Roullier, délégué à la recherche et l'équipe du plan urbain et Bernard Archer, secrétaire permanent du « plan urbain »).

« La démarche du plan urbain est précisément d'approfondir les connaissances nécessaires à la maîtrise de l'aménagement et du développement des villes, de procéder à des évaluations et des expérimentations afin de mieux comprendre les processus. Il plaide pour des échanges plus systématiques entre chercheurs, praticiens et décideurs, c'est aussi une nécessité pour la recherche. Il souhaite que de telles rencontres, que ce colloque préfigure, se développent sur tout le territoire, notamment au niveau régional⁹ ».

La journaliste Christine Cognat dresse un premier bilan des journées du colloque. Le constat est plutôt de tendre vers une certaine humilité face aux études prospectives « Des prévisions fortes il y a trente, vingt ou dix ans, on a retenu une leçon de prudence [...] il faut étudier des perspectives et non faire des prévisions [...] L'urbaniste se cherche, un peu comme l'architecture ces dernières années [...] il doit redescendre sur terre ».

L'urbaniste Jacques de Courson, directeur adjoint de l'agence d'urbanisme questionne le rôle de la planification à une époque où l'incertitude économique bouleverse les savoirs faire : « Passer de 5% l'an de croissance (1955-1975) à 1 voire 0% l'an (version post-80) [...] pourquoi foncer plein phare (pour éclairer l'avenir) alors que les lanternes suffisent...pour piloter à vue (courte) ? Les urbanistes sont-ils en panne de concept ou bien plus profondément le « métier » n'est-il pas en train de changer ? ».

Jean Frébault dresse un état des lieux de l'agglomération lyonnaise : évolution démographique, de la construction, de l'économie et de l'emploi. Les problèmes de l'agglomération sont évoqués : inadéquation du réseau de transports en commun en deuxième couronne, accroissement des distances de déplacement, redéploiement de la population en dehors des frontières de la communauté urbaine. Le développement des centres commerciaux en périphérie entraîne des menaces pour la vie des centres des communes. Les déséquilibres sociaux et spatiaux s'aggravent dans l'agglomération. Le centre-ville de Lyon perd des habitants au profit des territoires de « deuxième couronne », en dehors de la communauté urbaine. Les communes de la banlieue Est en « première couronne » concentrent la majorité de l'habitat social de l'agglomération. La prospective doit se réinventer sur des territoires déjà urbanisés : le centre d'agglomération va connaître de profondes transformations : reconquête de friches, aménagements structurants, etc. L'éclatement de l'agglomération et la croissance démographique hors de ses frontières posent la question de la solidarité entre les communes et de la nécessaire révision des périmètres institutionnels...

Synthèse du colloque :

L'ensemble des interventions produit une série de propositions engageant la transformation de l'agglomération. Celle-ci doit atteindre une dimension internationale. La mixité fonctionnelle et sociale doit être réintroduite. La tâche urbaine existante retrouve son importance : sa transformation et modernisation devient une priorité. Le centre de l'agglomération se cherche une nouvelle centralité et une nouvelle urbanité. Parallèlement, les communes de la première couronne doivent être mieux équipées pour renforcer l'attractivité de l'agglomération. La COURLY doit sortir de son rôle de « mutuelle » pour définir des priorités à ses projets, des objectifs et des responsabilités à partager.

Les experts réunis remettent donc en cause les méthodes « classiques » de la planification même s'ils reconnaissent les actions et résultats des prédécesseurs. La difficulté de prévoir à 10 ou 20 ans

est telle qu'une autre méthode doit être inventée, sous peine de se retrouver acculés par les mêmes éléments de rigidité inscrits dans les documents précédents. La nouvelle prospective devrait se distinguer de la prévision en elle-même en formulant des objectifs majeurs mais peu rigides. La prévision se formulerait ainsi en terme de stratégies par rapport à des objectifs affichés.

Extrait de la conclusion du colloque « Demain l'agglomération lyonnaise » par Jean Rigaud, président de l'agence d'urbanisme de la Communauté urbaine de Lyon

Le but de ce colloque n'était pas de définir aujourd'hui un projet d'urbanisme pour l'agglomération lyonnaise, mais de définir quelques axes pour engager et poursuivre cette réflexion. Inventer une nouvelle démarche de planification

- les erreurs de prévisions constatées dans le passé ne doivent pas nous faire renoncer à une démarche prospective

- cette prospective devrait peut-être insister surtout sur les objectifs majeurs que se donne l'agglomération. La prévision, la planification des décisions doit rester souple et flexible, dès lors qu'elle s'insère dans ces objectifs

- les potentialités [de l'agglomération] ne sont plus les mêmes qu'hier. Elles sont beaucoup moins dans la croissance quantitative que dans la conquête de nouveaux espaces. Nous pouvons particulièrement souligner : -les potentialités du centre de la partie centrale de l'agglomération, dont la notion doit sans doute s'élargir. C'est elle qui sera dans l'avenir largement porteuse des mutations économiques et sociales, de la transformation du tissu urbain et de sa modernisation.

- la nécessité, au-delà des initiatives et des dynamiques propres à chacune des communes et à chacun des acteurs, de développer les solidarités de notre agglomération

- l'agglomération lyonnaise possède aujourd'hui des atouts économiques importants qui sont beaucoup plus largement portés par la ville existante et sa partie centrale que dans le passé. L'important est que Lyon affiche dans ce domaine clairement ses ambitions notamment dans son rayonnement extérieur (ville internationale) et qu'elle traduise encore davantage cette volonté dans l'aménagement de la cité et l'image qu'elle en donne à l'extérieur.

■ L'élaboration d'un « projet d'agglomération » : une démarche innovante et fondatrice

L'agglomération lyonnaise et la région urbaine sont le terrain d'une longue tradition de planification urbaine et d'aménagement du territoire : plan du groupement d'urbanisme de 1962, PADOG de 1965, OREAM de 1970, SDAU de 1978. Les engagements des documents de planification des années 60 ont produit des équipements lourds, infrastructures, logements etc. et donc engendré des irréversibilités très fortes. Un certain nombre d'acquis et d'équipements structurants ne seront pas remis en question.

Les réflexions qui aboutiront à un nouveau schéma directeur s'engagent pourtant sur des bases renouvelées et une méthodologie innovante qui vont marquer une rupture. Le décalage flagrant entre les prédictions rigides du précédent schéma directeur et la réalité socio-économique des années 80 engendre un pragmatisme prudent qui se révélera novateur. Face aux incertitudes conjoncturelles et aux mutations économiques, la prospective urbaine doit déboucher sur un outil suffisamment souple pour pouvoir s'adapter aux retournements conjoncturels et ne pas paraître rapidement inadapté et obsolète. « La prévision étant impossible, il faut que les modalités de l'aménagement, qui reste nécessaire, puissent être modifiées en fonction des circonstances¹⁰ ». Simultanément, il convient d'être ambitieux, c'est-à-dire porter un projet politique positionnant l'agglomération dans la concurrence des autres villes européennes.

¹⁰ Christian Montès, les transports dans l'aménagement urbain à Lyon, Géocarrefour, 2003

L'élaboration du projet d'agglomération, de 1985 jusqu'à sa publication en 1988, est dissociée du schéma directeur proprement dit. Le document juridique et opposable sera la suite logique du projet d'agglomération. A partir de 1985, la quasi totalité du personnel de l'agence d'urbanisme est mobilisée par le projet « Lyon 2010 ». L'agence d'urbanisme et ses partenaires entreprennent une série d'études variées qui alimenteront et serviront de support pour les débats. Trois types d'études sont menées : thématiques, par secteurs géographiques ou bien par sites urbains majeurs.

Dès 1985, un large groupe d'experts (bureaux d'études, consultants, laboratoires d'organismes publics et universitaires) est sollicité par l'agence d'urbanisme afin d'aider l'équipe de techniciens. Des comparaisons avec d'autres agglomérations françaises et étrangères sont entreprises. Des scénarios prospectifs sont élaborés avec l'aide des bureaux d'études COFREMCA et TETRA.

La démarche partenariale avec l'Aderly¹² et la CCI contribue à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie économique « Lyon, métropole internationale ». L'Aderly va appuyer les réflexions de l'agence dans les dimensions promotion et prospection économique, internationalisation de la cité et engagera la démarche des zones d'activités d'un genre nouveau, les « technopoles ».

Une vingtaine de groupes de travail thématiques sont organisés. Nous pouvons citer par exemple : développement économique et enjeux spatiaux, Lyon place financière, réseaux et développement urbain, patrimoine naturel et culturel... En parallèle, cinq groupes de travail territoriaux permettent à la fois de tenir compte des préoccupations locales et d'explicitier l'impact du projet d'agglomération sur le territoire.

Des experts et personnalités extérieurs sont auditionnés lors de 13 séances de travail, les « 5 à 7 ». Parmi les experts figurent des universitaires, des consultants, des architectes et paysagistes, des directeurs d'études d'administration et de services techniques ainsi que des dirigeants d'entreprise et du monde économique. Les sujets abordés sont les suivants : habitat et modes de vie ; déplacements – transports ; Lyon en France et dans le monde ; prospective technologique ; acteurs économiques ; prospective démographique et modes de vie ; urbanisme avec l'ARA-SFU ; risques industriels, réseaux TGV et aéroports ; paysages ; culture ; liaison Rhin-Rhône et une audition du maire de Genève. Ces réflexions d'éléments extérieurs vont permettre de nourrir et d'enrichir les discours de prospective.

■ Une collaboration active avec le milieu universitaire et le niveau national du ministère de l'Équipement

Une équipe universitaire de l'institut d'urbanisme de Paris (laboratoire de l'économie et des institutions locales) est chargée de mener une « évaluation scientifique de la démarche conduite pour la révision du SDAU de Lyon ».

Une analyse du précédent SDAU, de ses décalages et des raisons de ces distorsions est également menée par l'équipe de l'agence d'urbanisme, dans l'optique d'éclairer les acteurs professionnels de la nouvelle démarche en cours des acquis et manquement du document précédent. Le laboratoire doit analyser le processus de préparation du schéma directeur, à savoir : rendre compte du processus, de ses enjeux, de la manière dont il est vécu par les acteurs. Le laboratoire n'intervient pas dans l'élaboration du schéma : c'est une observation impartiale qui est demandée. Ce travail est remis aux élus lyonnais et aux techniciens de l'agence d'urbanisme dans le but de voir l'image qu'ils renvoient et donc d'en tirer parti. L'un des chercheurs de l'équipe passe trois mois à Baltimore, aux Etats-Unis pour analyser la planification urbaine dans une ville de taille similaire à Lyon afin d'éclairer l'expérience lyonnaise.

Le Plan Urbain du ministère de l'Équipement et la DAU (direction de l'architecture et urbanisme) sont chargés de faire connaître ce travail à un niveau national, pour que le cas lyonnais puisse servir d'exemple et d'élément de référence, le laboratoire ayant pour mission d'engager « une réflexion sur la nature et les moyens de la planification urbaine en France à la fin du XX^e siècle »

¹² ADERLY : Agence pour le développement économique de la région lyonnaise, organisme co-fondé en 1974 par la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon, le Conseil général du Rhône et le MEDEF Lyon-Rhône.

■ Une élaboration et présentation du projet au public qui rompt avec l'isolement des documents d'urbanisme

En octobre 1988 paraît le document de référence « Lyon 2010 ». Il comprend 200 pages dont de nombreuses cartes et schémas. Un plan de communication ambitieux est élaboré pour accompagner la sortie du document. Un film vidéo ainsi qu'une exposition présentent les éléments majeurs du projet. Une conférence de presse organisée par le SEPAL le 10 octobre expose le projet à l'ensemble des médias. De nombreux articles paraissent et explicitent les différentes facettes du projet. Le Monde édition nationale consacre une page à « Lyon 2010 ». L'ensemble de la presse régionale contribue à vulgariser le document auprès du grand public. Le Monde Rhône-Alpes publie le 5 décembre un supplément « spécial Lyon 2010 » ; 6 pages tirées à 5 000 exemplaires. FR3 Rhône-Alpes consacre une émission de 30 minutes au projet pour l'agglomération lyonnaise le 10 décembre 1988. Enfin, « Lyon 2010 : une ville pour rêver », ouvrage « grand public » explicitant le projet, écrit par Pierre Gras paraît fin 1990. Il clôt la démarche de communication.

La démarche de pédagogie et d'explication du projet est organisée autour de rencontres avec les milieux socio-professionnels. Huit réunions sont préparées autour de différents thèmes. Elles mobilisent plus de 1 000 personnes. Ces colloques ont réuni « tout ce que Lyon possède de matière grise¹³ ». Les rencontres portent sur le projet d'agglomération au regard du développement économique, de l'équipement commercial, de l'université et de la recherche, de l'habitat, des transports et télécommunications, de l'aménagement de l'espace et des paysages, du rayonnement culturel et de la mise en valeur de Lyon.

Parallèlement, sept rencontres territoriales sont organisées. Elles mobilisent l'ensemble des représentants des 71 communes de l'aire du schéma directeur. Des séances spécifiques de présentation et d'explication sont présentées devant le Conseil Général, le Conseil Régional ainsi qu'à l'établissement public de l'Isle d'Abeau, en présence du préfet de Région.

Une réunion « retour des débats, synthèse et validation politique », « grand messe » conclut la présentation du projet d'agglomération. Organisée à l'Ecole Normale Supérieure le 5 décembre, la manifestation se déroule en présence de 500 personnalités. Retenu au Sénat, Francisque Collomb introduit la séance grâce à un enregistrement vidéo. Jean Rigaud, président du SEPAL synthétise les différents débats autour du projet d'agglomération et trace les perspectives d'avenir. Une table ronde explicite ensuite les conditions de mise en œuvre du projet. Elle est animée par Messieurs Aubert et Carrère et réunit Messieurs Barre, Noir, Hernu, Soulier, Millon, Moulinier, Bernard et Robert (directeur de l'architecture et de l'urbanisme au ministère de l'Équipement). Une intervention d'Yves Dauge, délégué interministériel à la ville porte sur les nouvelles perspectives de la politique urbaine de l'État et ses rapports avec les agglomérations. Enfin, Gilbert Carrère, Préfet de région conclut l'ensemble du débat.

En s'inspirant du projet d'agglomération, voici comment un journaliste du Monde Rhône-Alpes¹⁴ imagine l'agglomération lyonnaise en 2010 : « Des tours nouvelles tiennent compagnie au fameux crayon. Elles abritent les sièges sociaux de plusieurs sociétés européennes. [...] La navette régulière entre l'aéroport international de Satolas et la gare centrale débarque son flot de passagers en transit [...] Les uns viennent participer aux 6^e rencontres internationales de biotechnologies qui se tiennent au palais des Congrès [...] les autres sont là pour le plaisir : la 14^e biennale internationale de la danse, la plus prestigieuse manifestation mondiale dans cette discipline artistique... ». Aujourd'hui, on mesure la qualité et la globalité de la démarche. Fait rare dans les exercices de prospective, les éléments prédits ne paraissent pas obsolètes et correspondent plutôt bien à la réalité actuelle de l'agglomération lyonnaise.

La démarche de communication permet donc aux élus et aux techniciens ayant participé au projet de s'expliquer dans la presse. Le 11 octobre 1988, Le Progrès de Lyon interroge Jean Rigaud, Jacques Moulinier et Jean Frébault¹⁵. Les artisans du projet exposent les milliers d'heures de travail et de réunions avec les élus et techniciens, la démarche novatrice d'élaboration « nous avons confronté nos idées à des avis extérieurs : experts nationaux et internationaux, bureaux d'études, associations, chefs d'entreprises », ainsi que les innovations sur le fond : « Le précédent SDAU avait la prétention de

¹³ Lyon-Matin, 25 octobre 1988

¹⁴ Le Monde Rhône-Alpes, 17 octobre 1988

¹⁵ respectivement président de l'agence d'urbanisme et vice-président à l'urbanisme à la Cité urbaine de Lyon, adjoint à l'urbanisme de la Ville de Lyon et directeur de l'Agence d'urbanisme

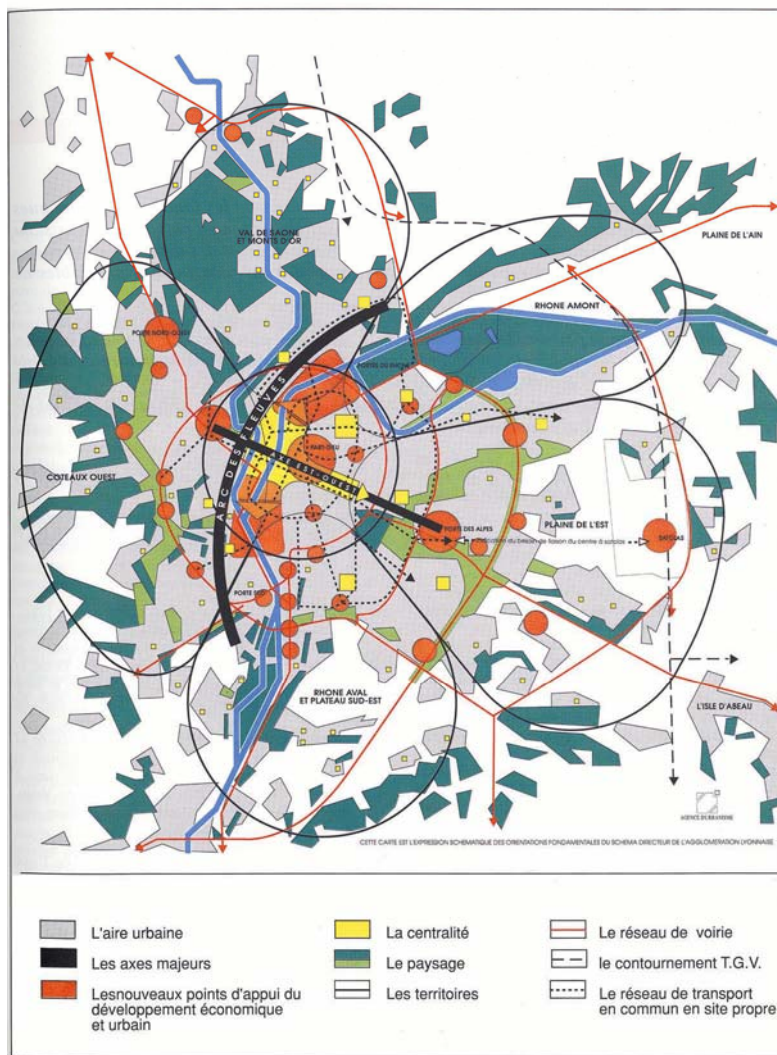
prédire l'avenir, Lyon 2010 fait preuve de plus de modestie. La démarche est qualitative et donc plus flexible. Planification ne signifie pas pour nous un carcan rigide et contraignant. La planification telle que nous la concevons s'apparente aux projets que se donnent les grandes entreprises. Le document n'aura rien de coercitif. » Le document propose des stratégies pour que Lyon puisse rivaliser avec des « Eurocités ». Jean Rigaud précise « C'est un document politique dans le bon sens du terme. Il a l'originalité d'être à la fois prospectif et réaliste ». L'implication des élus de toute tendance politique est également l'un des points singuliers du projet d'agglomération, ce qui en fait sa force et son caractère mobilisateur. « Jamais sans doute un tel projet de 200 pages et 50 cartes n'aura autant impliqué les élus¹⁶ ». Pour les techniciens urbanistes de l'époque, ce contexte de prise de pouvoir par les élus locaux est très stimulante pour les deux parties : les techniciens se sentent écoutés et les élus sont portés par les propositions qu'ils ont la responsabilité de mettre en oeuvre. « Nous étions dans un espace de liberté et de créativité qui était possible et même demandé par les élus. C'est un espèce d'état de grâce que je ressentais déjà à l'époque¹⁷ ».

■ Faire de Lyon une agglomération internationale et agréable à vivre

Un portrait de l'agglomération lyonnaise est proposé, avec ses forces et ses faiblesses. Ce diagnostic se veut objectif. « Cette capacité d'avoir un regard sans complaisance sur l'agglomération et d'aborder tous les sujets avec les élus a été un moment extrêmement fort¹⁸ ». D'après Jean Frébault, cette posture permet aux techniciens de mettre les élus devant leurs responsabilités en ne montrant pas que des atouts ou des postures convenues sur le site et les richesses lyonnaises. Montrer « ce qui ne va pas » ou ce qui pourrait se développer est un moyen d'engager des actions problématisées. « Comme ces nouveaux élus arrivent aux responsabilités, ils ne se sentent pas obligés de défendre un bilan ou d'être partisan d'une parole politiquement correcte ». « Le groupe d'élus était jeune et couvrait l'ensemble de l'échiquier politique, on retrouvait autour de Jean Rigaud Jacques Moulinier, Bernard Rivalta, Guy Fischer, Henry Chabert. Les débats étaient passionnés car la démarche rompait complètement avec leur quotidien et était stimulante intellectuellement¹⁹ ».

La position de carrefour international, la qualité des infrastructures et la préservation de certains sites (ceinture verte) font partie des atouts existant sur lesquels la stratégie de développement va porter (engagées par le SDAU précédent). L'organisation urbaine est jugée originale car polycentrique mais également peu valorisée et ayant tendance à l'éclatement. Les centralités sont donc à conforter. Contrairement aux prévisions optimistes des années 60, le projet marque une volonté de maîtriser la croissance spatiale en valorisant les sites du centre et de la première couronne. Une étude de l'agence d'urbanisme – DDE en 1982, établie pour le SEPAL dresse un bilan des insuffisances du SDAU de 1978. « Le SDAU n'a pas réussi à lutter contre les graves dysfonctionnements qu'il avait cependant révélés. Les zones d'habitats dispersés peuvent difficilement être desservies par les transports en commun " déclarés peu aptes " ».

LYON 2010
ORIENTATIONS FONDAMENTALES D'AMENAGEMENT



¹⁶ Jean Rigaud, Les Echos, 2 octobre 1988

¹⁷ Jean Frébault, interview du 14 mai 2008 par Stéphane Autran

¹⁸ ibid.

¹⁹ ibid.

Les réflexions s'élaborent dans une période d'incertitude et de mutations économiques, sociales et technologiques. Le schéma directeur anticipe et accompagne le mouvement de tertiarisation de l'économie et de son internationalisation. Lyon 2010 promeut une double ambition pour l'agglomération : faire de Lyon une agglomération internationale et que l'agglomération soit agréable à vivre.

Les politiques prioritaires de développement pour l'agglomération sont le développement économique et l'université et la recherche ; les communications et les transports urbains ; l'habitat et le cadre de vie ; l'attractivité, l'image et le rayonnement de la métropole et l'environnement. Le schéma général d'aménagement conforte la centralité de l'agglomération. Celle-ci marque l'identité et constitue le pivot du rayonnement économique et culturel. Parallèlement le développement spatial de l'agglomération s'organise autour de deux axes : l'arc des fleuves et l'axe Est/Ouest. Des sites aux « fortes potentialités de développement » sont identifiés : Part-Dieu/Villette, Portes du Rhône, Porte Sud, Porte des Alpes, Ouest Lyonnais. La trame paysagère de l'agglomération doit être mobilisée autour d'un vaste projet environnemental et paysager de valorisation des espaces non urbanisés. Finalement, pour « faire face aux défis de l'avenir, la métropole doit mobiliser la totalité de ses territoires. C'est en exploitant l'ensemble de ses potentialités et en organisant la mise en synergie de toutes ses composantes que la métropole trouvera les capacités nécessaires pour affronter l'avenir²⁰ ».

« Les enjeux quantitatifs ont cédé la place à des questionnements beaucoup plus larges et qualitatifs comme la concurrence entre les territoires, l'ouverture européenne, le rayonnement international, les fonctions supérieures, la fracture sociale, la culture, le paysage et l'environnement, la transformation de la ville existante, la mixité sociale et urbaine..., etc. En faisant de l'urbanisme, nous devons donc réfléchir en quoi et comment les dessins projetés sur l'espace tiennent compte des transformations sociétales. Une quantité de sujets a émergé, qui interpellent l'urbanisme mais pas uniquement. Ils font partie de la vision « métropolitaine²¹ ». Lyon 2010 s'interroge sur les moyens à mettre en place pour positionner l'agglomération sur l'échelle européenne. Comment faire pour devenir une Eurocité ? Et à l'échelle régionale, comment s'inscrire dans le réseau des villes de l'aire métropolitaine ?

Grands thèmes d'aménagement préconisés par Lyon 2010 sur les secteurs géographiques du futur schéma directeur. (non exhaustif)	
Centre-ville	<ul style="list-style-type: none"> - mettre en place une grande politique d'embellissement du centre-ville - améliorer la circulation et l'accessibilité du centre pour assurer la vitalité des fonctions commerciales, culturelles et économiques - compléter la trame centrale du métro par des prolongements ou par des sites appropriés à d'autres technologies, jusqu'aux pôles d'échanges - réaliser une grande politique de qualité de l'environnement pour améliorer les conditions d'habitat et accompagner le mouvement de retour au centre - promouvoir une organisation urbaine forte de grands sites de développement et d'extension des fonctions du centre-ville
Plaine de l'Est	<ul style="list-style-type: none"> - rehausser l'image de la plaine de l'Est en créant un grand paysage, notamment le « V vert » - renforcer le poids et la fonction de l'espace central autour de l'aéroport d'affaires de Bron et d'Eurexpo : hypothèse d'une ligne directe de transport en commun : Part-Dieu/Satolas - poursuivre l'effort d'amélioration de l'habitat des ensembles des années 60 - réserver des terrains pour l'accueil de futurs grands équipements et définir une stratégie foncière - maintenir l'équilibre entre zone urbaine et zone rurale - créer un pôle d'affaires lié à la plateforme multimodale de Satolas.
Plateaux et coteaux ouest	<ul style="list-style-type: none"> - améliorer les transports en commun en direction du centre par l'utilisation du réseau des voies ferrées existantes - améliorer les liaisons Est-Ouest par la réalisation d'ouvrages routiers permettant de rejoindre le boulevard Laurent Bonnevay - développer le technopôle Nord-Ouest - assurer un développement économique mesuré par l'accueil de haute technologie ou tertiaire - réaliser progressivement l'aménagement des vallons de l'Ouest, en assurant la protection du patrimoine boisé, la mise en valeur des paysages [...] en recherchant les moyens institutionnels et financiers de leur gestion
Rhône amont	<ul style="list-style-type: none"> - donner à l'entrée Nord-Est une image significative des ambitions européennes et internationales de la métropole lyonnaise par un traitement paysager de grande ampleur - aménager dans sa totalité le site de Miribel-Jonage incluant le Grand Large - maintenir et développer l'attraction des centres existants des communes - maintenir ou améliorer la qualité d'environnement des zones d'activités existantes - poursuivre la politique de réhabilitation des grands ensembles d'habitat social
Rhône aval et plateau Sud-Est	<ul style="list-style-type: none"> - assurer le maintien du potentiel industriel du couloir de la chimie en accompagnant sa modernisation - poursuivre l'effort d'amélioration de l'habitat des années 60 à Saint Fons, Vénissieux, Oullins et Pierre Bénite - développer l'organisation et la structuration urbaine le long de la ligne D prolongée du métro - améliorer la circulation générale par les boulevards urbains Sud et Est afin de dégager les quartiers résidentiels du trafic industriel - créer un parc d'agglomération en façade Sud du grand ensemble des Minguettes
Val de Saône	<ul style="list-style-type: none"> - assurer la protection des sites des berges de Saône et développer les équipements de loisirs nautiques et récréatifs - en partie Sud, sur Caluire, étudier un ouvrage (2^e tunnel) qui puisse assurer la continuité des trafics de rocade et répondre aux besoins de liaisons Est-Ouest - mettre à l'étude l'utilisation possible de la voie ferrée de Trévoux et son interconnexion avec le réseau urbain à Caluire - augmenter sensiblement les capacités d'accueil de l'urbanisation, habitat et activités modernes sur le plateau - veiller au maintien de la qualité des sites construits, notamment la bonne insertion des constructions individuelles sur les pentes urbanisées des Monts d'Or.

La qualité de vie urbaine doit être améliorée, la qualité du site préservée : « une ville où il fait bon vivre ». L'image du territoire communautaire devient un élément essentiel. On mobilise tous les territoires en jouant sur leur diversité et complémentarité. Un travail fin d'analyse des particularités des sites est mené, le tout devant former un ensemble cohérent et uni. Le SDAL doit révéler les atouts, faire prendre conscience aux décideurs politiques et économiques des qualités de l'agglomération, faire sortir Lyon de sa discrétion. Lyon 2010 doit convaincre du caractère pertinent de l'espace communautaire comme entité socio-économique : une nouvelle représentation de l'espace urbain apparaît. La politique communautaire est présentée comme une évidence, légitimée par les études de prospective, dans une logique de métropolisation où la somme des logiques communales serait vouée à un échec immédiat.

²⁰ Extrait du résumé de "Lyon 2010, un projet d'agglomération pour une métropole européenne"

²¹ Jean Frébault, interview du 14 mai 2008 par Stéphane Autran

Lyon 2010 présente donc moins de rigidité que le SDAU. Par exemple, concernant l'urbanisation, il fixe quelques interdictions formelles mais introduit ailleurs le principe de mixité sur l'essentiel des zones urbaines. Ce refus de la rigidité aboutit à la création d'une carte schématique exprimant une intention de développement et les grands enjeux. On passe ainsi de la planification réglementaire à la planification stratégique. Le plus difficile sera de contractualiser cette démarche stratégique, les POS n'étant pas conçus pour traduire ce genre d'enjeux. La démarche aboutit donc davantage à un projet qu'à un plan. La contractualisation, mobilisation d'acteurs privés et publics sera l'un des éléments de réponse pour mettre en place ces politiques.

La représentation du territoire et du dessin projeté pour l'agglomération est également innovante : la traditionnelle carte de « destination générale des sols » est accompagnée d'une représentation volontairement schématique : « les orientations fondamentales d'aménagement » où la symbolique de l'arc et la flèche restera dans la mémoire des professionnels de la ville, décideurs et élus lyonnais.

Le territoire englobe 71 communes dont l'aéroport de Satolas. Il est dès le départ jugé trop étroit car il ne tient pas compte de la réalité urbaine de l'aire métropolitaine de Lyon. La métropolisation doit s'appliquer sur des espaces qui échappent aux promoteurs du projet, dans l'Isère et l'Ain, par exemple. L'extension du périmètre d'étude ne sera pas fait, les conseils généraux voulant rester maître de leur espace d'intervention. La RUL (région urbaine de Lyon), association de concertation interdépartementale est relancée en 1989 avec des statuts rénovés pour tenter de réfléchir à cette échelle²².

Lyon 2010 a permis de créer une dynamique et une culture d'agglomération autour d'un consensus. Les orientations proposées font l'unanimité. En revanche, même si les objectifs sont revus à la baisse par rapport au SDAU de 1978, ils restent tributaires d'un retournement économique et n'étant pas classés par priorité, tout se retrouve prioritaire, d'où l'absence de scénarios de replis : « en devenant un texte consensuel, où les élus ont joué un premier rôle, il se présente plus comme un document de référence que d'action. C'est à partir de lui que les plans détaillés s'élaboreront, ils n'en découlèrent pas obligatoirement [...] L'analyse économique reste seulement esquissée et certains paragraphes sont plus incantatoires que réalistes²³ ».

Le schéma directeur va engager une transformation de la COURLY, sur son rôle et le pilotage des projets d'intérêts communautaires (au delà de la logique de guichet²⁴). Le sentiment d'appartenance à une agglomération s'accompagne du changement de nom de la Communauté urbaine : « Grand Lyon » remplace Communauté urbaine de Lyon en 1991. « Lyon 2010 » est le point de départ d'une réorganisation des services de la communauté urbaine avec la création de « missions » : espaces publics, écologie urbaine... qui aboutiront à des documents de cadrage : plan bleu, charte de l'écologie urbaine, etc.

Le schéma directeur a été approuvé par délibération du SEPAL le 3 avril 1990. Il est annulé pour vice de forme par une décision du tribunal administratif de Lyon le 13 mars 1991. Sa version définitive, approuvée en 1992 contient le même projet à l'exception notable du classement en « site naturel inaltérable » de l'ensemble de l'île de Miribel-Jonage. La version précédente prévoyait le développement d'activités sur une partie du parc

■ Le projet d'agglomération soulève une large adhésion et quelques critiques

Les critiques négatives mais constructives du projet sont peu nombreuses. La concertation est si large que le consensus est trouvé chez la grande majorité des acteurs. Lors de la présentation du projet en séance à la communauté urbaine de Lyon, l'opposition socialiste se montre plutôt satisfaite. Gérard Collomb salue « la qualité de la réflexion des techniciens²⁵ » même si le document sert à « faire oublier le présent ». Gérard Collomb reconnaît la nécessité d'aller vers le Grand Lyon qui ne pourrait être construit sans que des rapports de solidarité réelle existent entre la ville centre et les grandes communes qui forment un tout avec la ville centre. André Vianès, conseiller municipal PS déclare « Il

²² Taoufik Ben Mabrouk, Le pouvoir d'agglomération en France, 2006, l'Harmattan

²³ Christian Montès, op. cit.

²⁴ Taoufik Ben Mabrouk, op. cit.

²⁵ Lyon-Libération, 12 octobre 1988

y a plus d'idées dans un seul des chapitres de Lyon 2010 que dans la collection complète des débats du conseil municipal pendant 10 ans !²⁶ »

Charles Delfante, ancien urbaniste en chef de la ville de Lyon puis de la communauté urbaine souligne le travail considérable ayant permis la publication du document ainsi que son caractère politique, donc rompant par sa nature même avec les exercices précédents. « Ce qui me paraît intéressant est que Lyon remette la planification à l'ordre du jour » (abandonnée par l'administration giscardienne selon l'auteur) [...] La première ville de France à mettre ce type de réflexion à l'ordre du jour²⁷ ». Il pointe tout de même un reproche vis à vis des acquis engendrés par les travaux des prédécesseurs (dont il faisait partie) : « les prédécesseurs sont des imbéciles par définition....mais un certain nombre de choses existent aujourd'hui. Elles sont les conséquences de mesures prises ou de décisions non prises ». Charles Delfante met en garde les acteurs sur leurs capacités à pouvoir engager réellement les actions et leur suivi. Il regrette l'empilement des structures administratives et l'étrécissement du périmètre du département du Rhône : « Si on est lyonnais, on ne peut être que d'accord avec les différentes options qui sont proposées ». On risque de rencontrer des problèmes sur le suivi. La réalisation est plus délicate. Il faudra faire appel à la solidarité communale ». Il termine sur des considérations plus générales sur la nécessité de devenir une véritable agglomération : « La ville est une œuvre collective où il n'existe pas de place pour les singularités [...] Il est dans l'intérêt de l'Est lyonnais que la Part Dieu soit forte, comme les Monts d'Or ont besoin, pour Lyon d'être forts. Ce qui manque le plus, c'est une culture urbaine. Lyon doit savoir accueillir, être reconnue par les autres. Etre parmi les meilleures. Sinon, nous ne resterons qu'un chef lieu de canton de l'Europe ».

L'architecte René Gagès, figure majeure de l'architecture moderne et l'un des urbanistes du plan du GU de 1962 reproche l'absence de « vision de la ville du futur » dans Lyon 2010. René Gagès est plutôt d'accord avec le diagnostic et les propositions... comme tout le monde d'après lui ! Il reproche le caractère de consensus où les ambitions affichées peuvent s'appliquer à n'importe quelle grande ville : « Même si j'apprécie l'idée de dépasser le cadre de la COURLY, je reste sur ma faim. Quelles sont les villes françaises ou étrangères qui n'ont pas la volonté de renforcer leur centre, de développer des pôles de haute technicité, d'avoir un aéroport international, en améliorant le cadre de vie, etc. [...] Les dessins de ville, même utopiques, sont tout de même des dessins du lendemain. Quand on met sur une carte des carrés – là où tout le monde les aurait mis d'ailleurs – pour les endroits de haute technologie, je ne vois pas l'identité lyonnaise, parce qu'elle n'est pas projetée. L'image a une force unique... Dès qu'on dessine, on ne peut pas trahir. Dans 2010, on ne sait pas. On dit « on va aménager les berges », bien sûr, on ne va pas dire « on ne va pas aménager les berges »... Mais comment va-t-on les aménager ? Avec des parkings ?²⁸ ».

René Gagès parle des projets urbains dessinés d'Amsterdam, le Paris d'Hausmann en les comparant au caractère abstrait du projet Lyonnais : « Lyon 2010 est étranger à toute réalité [...] Comment discuter à partir d'un projet aussi obscur » Je vous défie de savoir ce que peuvent donner dans la réalité, les intentions du projet. Les propos tenus sont les mêmes que j'entends à Montpellier ou à Toulouse ». Lyon 2010 entend élargir le champs d'investigation des sujets qui font la complexité urbaine. En comparaison, la projection sur la transformation physique dans le temps de l'agglomération apparaît comme noyée parmi d'autres sujets. Un projet d'agglomération n'est plus seulement un projet d'extension urbaine.

René Gagès analyse ce qui fait les qualités de l'agglomération : « Lyon n'est pas une ville de monument, l'important est son site, il faut raisonner sur toute l'aire lyonnaise [...] Il manque l'étude prospective d'une image urbaine qui affirme l'identité de la métropole lyonnaise. Ce qui fait l'identité d'une ville, ce sont ses « espaces majeurs ». Ici les deux collines, les fleuves, la rue de la république... Il faut donc avoir un projet organique et non analytique, une vision de ces espaces majeurs ». D'après l'architecte, Lyon 2010 est l'occasion de préparer l'agglomération à l'Europe des villes, pour qu'elle puisse concurrencer d'autres métropoles européennes comme Milan ou Barcelone. Le projet ne la prépare pas puisque les propos débattus pourraient selon René Gagès être entendus à Montpellier ou Toulouse. « Du fait même que l'on affiche l'ambition de réaliser une « cité internationale » démontre de fait que Lyon n'en est pas une ! ». René Gagès conclut en faisant référence à sa dernière réalisation architecturale, le CLIP, place Gabriel-Péri : « Pour donner une réelle dimension à cet espace fondamental de la ville, j'ai dessiné une courbe de 96 m, soit 10 de plus que les Champs Elysées. Etre

²⁶ Lyon-Libération, 5 novembre 1988

²⁷ Lyon-Figaro, 21 octobre 1988, "Delfante casse la baraque".

²⁸ Lyon-Libération, 5 novembre 1988, "R. Gagès cherche l'image de Lyon désespérément"

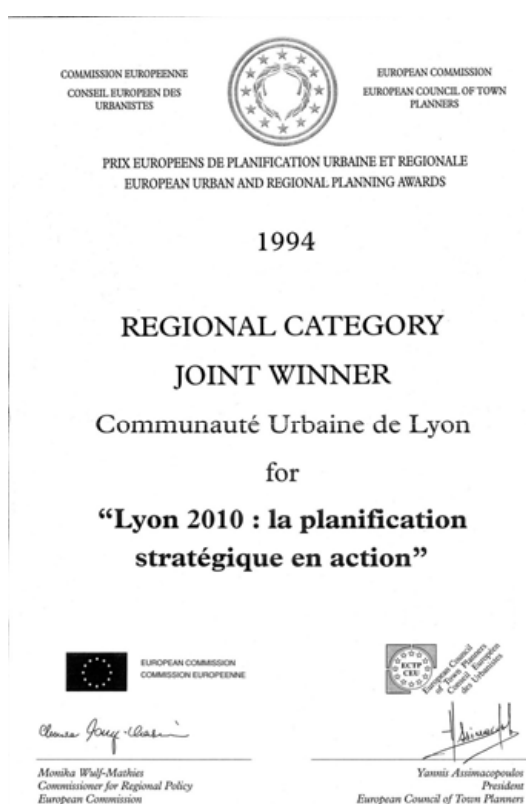
international, c'est savoir trouver son échelle ! ». L'architecte assimile le projet d'agglomération à un projet urbain à grande échelle. Il ne peut être que déçu.

■ L'impact de Lyon 2010 sur la planification urbaine en France

La présentation du projet d'agglomération va avoir un écho régional puis national. Les élus et techniciens des grandes villes de France prennent le cas lyonnais en exemple. Il est très vite considéré comme une démarche exemplaire de mobilisation des élus autour d'enjeux émanant du local.

« Le projet du SEPAL a retenu l'intérêt de plusieurs villes en France, une traduction en Anglais assurera sa diffusion à l'étranger et des membres du gouvernement ont remarqué sa pertinence²⁹ ». Selon le Progrès du 8 décembre 1988, nombre de grandes villes envient le projet lyonnais : Yves Dauge, délégué interministériel à la ville a cité en exemple cet événement important.

Le colloque national annuel des agences d'urbanisme a lieu fin 1988 à La Réunion. « Il est l'occasion de parler de "Lyon 2010", on nous a même demandé d'organiser un atelier pour présenter la démarche.³⁰ »



« Lyon 2010 fut très souvent cité en référence comme exemple à suivre ». La charte des agences d'urbanisme recommande la démarche : « Il faudrait que chaque ville se dote d'un projet d'agglomération³¹ ». « Lyon 2010 a fait le tour de France des spécialistes et des élus et a reçu leurs félicitations ainsi que celles du ministre de l'Équipement qui a recommandé à toutes les villes de préparer un document de ce genre³² ». La démarche prospective est reconnue ensuite à l'étranger comme en témoigne le prix européen décerné en 1994 par la commission européenne et le conseil européen des urbanistes à « Lyon 2010, la planification stratégique en action ».

D'après Jean Frébault, le projet d'agglomération lyonnais sera l'un des premiers signaux d'une attente des acteurs de la planification en France de marquer une rupture par rapport aux méthodes antérieures et notamment de mettre en avant le « projet » avant la procédure juridique. Ce mouvement aboutira dix ans plus tard à la loi SRU (solidarité et renouvellement urbain) qui officialise l'élaboration d'un plan d'aménagement et de développement durable (PADD), élément de tout document de planification (Scot, PLU). Jean Frébault, haut fonctionnaire du ministère³³ n'est sans doute pas étranger à la bonne diffusion du projet d'agglomération dans les milieux de l'urbanisme. Quelques mois après son départ de Lyon, Jean Frébault organise, à Lyon, en partenariat avec l'agence d'urbanisme et la DDE du Rhône un grand colloque sur « Le renouveau de la planification en France ». Encore une fois Lyon sert de laboratoire ! « Mon expérience lyonnaise m'a été plus qu'utile, elle a été au cœur de ce qui m'a alimenté dans ma fonction au ministère. » [...] Le chantier « renouveau de la planification » se met en place, en s'appuyant beaucoup sur l'expérience lyonnaise et quelques autres exemples repérés comme innovants.³⁴ ».

²⁹ Libération, Lyon 5 décembre 1988

³⁰ Jean Frébault, interview du 14 mai 2008 par Stéphane Autran

³¹ Le Progrès de Lyon, 20 novembre 1988

³² Le Progrès de Lyon, 21 novembre 1988

³³ Jean Frébault est nommé directeur de l'urbanisme et de l'architecture au ministère de l'équipement de 1989 à 1994

³⁴ Jean Frébault, interview du 14 mai 2008 par Stéphane Autran

Quatre questions à Francis Ampe, directeur général de l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille-Métropole de 1990 à 1999 – Propos recueillis le 2 mai 2008

Quand vous démarrez les études de votre schéma directeur de Lille, en quoi les travaux lyonnais vous paraissent-ils intéressants ?

La révision du SDAU de 1973 démarre à Lille en 1990. Tunnel sous la Manche, programmation du TGV Nord européen font prendre conscience des changements rapides intervenus ou qui vont intervenir. Le SGAR publie un rapport « Lille Eurocité ». Rapidement nous étudions « Comment devenir une ville internationale ? ». Le maire de Lille prend la tête d'une association « TGV gare de Lille » afin d'imposer le passage des TGV par le centre de Lille et non dans « les champs de betteraves » comme le prévoyait la SNCF. Ce lobby rassemble, pour la première fois, la totalité des acteurs locaux. Lyon 2010 est connu pour avoir introduit la prospective dans sa démarche : c'est ce que nous ferons à Lille pendant 3 ans afin de donner de grands coups de projecteurs sur le champ des possibles. Des études stratégiques seront utilisées pour organiser des conférences sur la métropole qui aboutiront aux Assises de la métropole : c'est sur ces bases que seront négociées les orientations du futur Schéma directeur.

Comment est perçu le travail mené à Lyon autour de « Lyon 2010 » ?

Je l'ai découvert en 1989, en rentrant d'un long séjour à l'étranger. Je travaillais à la direction du développement local de la Caisse des dépôts : Lyon 2010 était considéré comme un exemple de ce que les territoires dynamiques devaient faire.

Que vous apporte la démarche lyonnaise ?

A la fois l'engagement d'une démarche prospective impliquant une participation active des acteurs de la vie locale et la concertation autour des grands enjeux avec le maximum de milieux professionnels et sociaux concernés par l'aménagement.

Avec du recul, avez-vous un ressenti sur cette période de la planification en France ? Les processus en émergence (décentralisation, prise en main par les élus, etc., la relation avec les acteurs traditionnels de l'aménagement, l'Etat et les SEM ?)

Il s'agit clairement d'un schéma directeur qui prend en considération les nouvelles données conjoncturelles :

- une rupture dans la gestion de la Communauté urbaine : Pierre Mauroy est élu avec une vision « métropolitaine » alors que ce vocabulaire n'est pas encore accepté,
- l'internationalisation de l'économie est de plus en plus évidente, au moins dans sa dimension européenne ; nous bâtissons une stratégie fondée sur le triangle Paris, Londres, Bruxelles,
- c'est le premier document stratégique élaboré à Lille après les lois de décentralisation ; pour moi, nouveau directeur d'une agence nouvellement créée, ancien élu local redevenu technicien, l'élaboration concertée et négociée est une exigence évidente, renforcée par une commande politique très claire également,
- la conscience des changements très rapides de la réalité socio-économique est aiguë par l'intensité de la crise économique qui frappe le Nord-Pas de Calais ; celle-ci en accentue encore l'urgence et la radicalité de la réponse. Cette réponse sera symbolisée par la rupture que représente le projet Euralille lancé en 1989.
- Les autres collectivités locales, notamment la Région, ainsi que l'Etat régional seront des partenaires très actifs et appuieront cette démarche,
- Cette démarche sera la base d'un nouveau ciment d'unité métropolitaine puisqu'elle engendrera la création du comité Grand Lille, la candidature de Lille aux JO de 2004, et l'apothéose de Lille capitale européenne de la culture en 2004.

Dresser le bilan d'un document comme « Lyon 2010 » relève de la gageure. Vingt ans après sa présentation, les questions et problématiques soulevées restent d'actualité. Ce schéma directeur d'un genre nouveau a, en décloisonnant et élargissant les thématiques, permis d'esquisser une vision globale de l'agglomération. L'approche purement urbanistique ne devient qu'une des dimensions des études prospectives. Le développement économique se pose au service du développement du territoire dans son ensemble.

Les deux objectifs généraux affichés par « Lyon 2010 », à savoir « Lyon, métropole internationale » et « agglomération agréable à vivre » peuvent être considérés comme atteints. Lyon est plus ouverte, entreprend son développement international en rapport avec les atouts de son territoire, sans faire référence à la capitale. Parallèlement, les grands projets urbains, les efforts qualitatifs réalisés sur les espaces publics, les transports en commun, les équipements culturels, etc., démontrent quotidiennement qu'il fait bon vivre à Lyon.

Lyon 2010 a permis aux services communautaires de « monter en puissance » et de se structurer autour de projets de territoires ou de développement. Le document garde un caractère contemporain. En effet, même si la plupart des actions engagées par la collectivité produisent des résultats, les enjeux de l'agglomération sont des « quêtes » jamais terminées. Lyon ne sera jamais assez internationale ou assez agréable à vivre.

Il est à la fois rassurant de constater que les problématiques soulevées il y a 20 ans sont toujours pertinentes et d'actualité : solidarité intercommunale, problèmes environnementaux, de logements, transports, etc. En même temps, l'acuité de certains problèmes ne s'est pas démentie au fil des années ce qui est aussi un peu désesparant pour l'action publique.

Il a sans doute manqué un suivi fin des actions proposées pour tirer un bilan et des progressions et des manquements de l'action publique communautaire. La société a vécu d'autres transformations très importantes, les problèmes se sont complexifiés et le besoin de transversalité est encore plus nécessaire. Les forces centripètes renforçant le centre de l'agglomération, entraînant la poursuite des inégalités, des ségrégations à de nouvelles échelles posent la question de la gouvernance de la métropole avec toujours plus d'acuité. Après la période du consensus et la mobilisation des acteurs peut-être est-il venu le temps d'inventer un nouveau projet ? C'est ce que les études en cours du schéma de cohérence territorial vont démontrer.

Ressources utilisées :

- Actes du colloque « Demain l'agglomération lyonnaise », revue Pignon sur Rue, supplément au n°57, Agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon, 1985
- Lyon 2010, un projet d'agglomération pour une métropole européenne, 1988 SEPAL
- Revue de presse quotidienne régionale et nationale de 1988
- Evaluation scientifique de la démarche conduite pour la révision du SDAU de Lyon, laboratoire de l'économie et des institutions locales, 1988
- Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise, SEPAL, 1992
- A. Dally-Martin, C. Delfante, 100 ans d'urbanisme à Lyon. LUGD, Lyon, 1994
- Elsa Peysson, Les origines méconnues de la mutation de l'espace public lyonnais : l'exemple de la transformation urbanistique de Lyon sous les deux mandats de Francisque Collomb (1976-1989), mémoire de DEA – Paris IX-Dauphine, 2003-2004
- Christian. Montès, Les transports dans l'aménagement urbain à Lyon, Géocarrefour, 2003
- Entretien avec Jean Frébault, 14 mai 2008
- Entretien avec Francis Ampe, 2 mai 2008
- Jean Frébault – Jacques Moulinier, interview du 4 juin 2008, Hommage à Jean Rigaud, Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 2008

Revue de presse
sur le schéma directeur Lyon 2010 - 1988
réalisé par l'Agence d'urbanisme/Stéphane Autran

Lyon Figaro
11 octobre 1988

Jean Rigaud, président du SEPAL : « son concept est totalement nouveau, plus qu'un document d'urbanisme, il consacre les nouvelles prérogatives des élus dans l'aménagement urbain ».

Depuis la loi de décentralisation, ce n'est plus la préfecture et les organismes décentralisés de l'Etat qui président aux destinées mais bien les élus, qui ont enfin le champ libre pour faire mûrir le fruit de leur réflexion.

Libération – Lyon
11 octobre 1988

Il s'agit de faire date dans l'histoire de l'urbanisme, à Lyon et dans les autres villes
Lyon 2010 constitue une première : aucune ville en France n'avait jusqu'à présent publié un document où l'urbanisme était pensé à l'échelle européenne.
Dépasse les carcans administratifs, met en avant l'esprit d'agglomération, volonté d'atteindre une dimension géographique pertinente.

L'urbanisme lyonnais a déballé sa nouvelle superproduction : Lyon 2010
Plus de 150 experts dont des étrangers, des techniciens de l'agence d'urbanisme, des élus du SEPAL, les principaux acteurs économiques et culturels de la région ont été mis à contribution.

Un début de changement de mentalité, de l'esprit communautaire à l'esprit d'agglomération. Le document doit engendrer de nouvelles méthodes « on veut donner naissance à un nouveau type de planification ».

L'arc et la flèche

« Le principal obstacle à l'application du précédent SDAU était le fait de réticences locales. Nécessité d'un élan de « volonté politique pour faire de cette rédaction intercommunale une véritable mise en commun de l'espace ».

On peut regretter qu'il ne soit pas plus concret, plus près des réalités urbanistiques mais c'est en quelque sorte la contrepartie d'un changement de perspectives dans l'aménagement de l'agglomération. Promotion d'une culture d'agglomération.

Interview de J. Rigaud, Libération Lyon, 11/10/88
Ce document doit aider à prendre de nouvelles décisions. Avant projet de propositions très concrètes, réalistes. Et en même temps, une part de rêve « il n'y a pas de concret sans rêve ». Par rapport au SDAU de 1978, un document juridique, introduction du qualitatif, du culturel.

La région urbaine doit être la nouvelle frontière du SDAU
Il faut dépasser la culture communautaire pour promouvoir la culture d'agglomération
Interview de Jean Frébault, Libération Lyon, 11/10/88
C'est la première fois en France, à ma connaissance, qu'a été poussé aussi loin un tel travail de prospective pour une grande ville. La démarche est nouvelle.
Retour de la planification « comme l'organisation de la cité et l'aménagement de son espace peuvent valoriser au mieux les fonctions de la métropole ». Les acteurs économiques ont été consultés, projet novateur sur la méthode de travail

Lyon-Matin,
11 octobre 1988

« Lyon prend en main les rênes de son destin »

Un projet souple dans son interprétation pour ne pas froisser la susceptibilité du pouvoir des collectivités locales. La métropole de Lyon s'interroge sur ce qu'elle décide d'être.

Marche unique de 1992 : une étape vitale.

A terme, c'est toute la COURLY qui doit être revue et corrigée.

Lyon Eurocité

Etouffé dans son carcan départemental.

Le Progrès
11/10/88

Le document propose des stratégies pour que Lyon puisse rivaliser avec des « eurocités »
J. Frébault : « perspective de métropole européenne »
J. Rigaud : « document politique dans le bon sens du terme, originalité d'être à la fois prospectif et réaliste

JF/JR/JM :

- des milliers d'heures de travail et de réunions avec les élus et techniciens. Ce qui est nouveau : nous avons confronté nos idées à des avis extérieurs : experts nationaux et internationaux, bureaux d'étude, associations, chefs d'entreprises
- le précédent SDAU avait la prétention de prédire l'avenir, Lyon 2010 fait preuve de plus de modestie. Démarche plus qualitative et donc plus flexible. Planification ne signifie pas pour nous un carcan rigide et contraignant. La planification telle que nous la concevons s'apparente aux projets que se donnent les grande entreprises. Le document n'aura rien de coercitif.

JM : Lyon 2010 donne la garantie que le développement du centre et celui de la périphérie se feront en complémentarité et même plus, en synergie.

Le Monde
11/10/88

19 élus du SEPAL préparent la nouvelle bible urbaine de l'agglomération. 8 colloques organisés présentent le projet.

Lyon Figaro
12/10/88

Itw JRigaud : si l'agglomération veut devenir une métropole européenne, il faut lui donner les dimensions de ses ambitions. Et préparer l'avenir en commun

Lyon – Libération
12/10/88

Réaction à la présentation du projet Lyon 2010 à la Courly

L'opposition G. Collomb salue « la qualité de la réflexion des techniciens » mais le document sert à « faire oublier le présent ». Il reconnaît la nécessité d'aller vers le Grand Lyon qui ne pourrait être construit sans que des rapports de solidarité réelle existent entre la ville centre et les grandes communes qu'on ne saurait même plus définitif comme périphériques tant elles forment un tout avec la ville centre.

Ch. Hernu ne veut pas entendre parler du Grand Lyon mais de métropole européenne « c'est une produit de technocrates ». « Nous ne pouvons pas être dessaisies de nos initiatives municipales. C'est aux maires de porter ces projets ».

D'autres maires ne voient pas de problèmes.

« Les élus n'ont pas été contacté » : discours qui revient souvent de la part des mécontents.

André Vianès, conseiller municipal PS « Il y a plus d'idées dans un seul des chapitres de Lyon 2010 que dans la collection complète des débats du conseil municipal pendant 10 ans ! »

Une étude de l'agence d'urbanisme – DDE en 1982, établit pour le SEPAL dresse un bilan des incuries du SDAU de 1978. « Le SDAU n'a pas réussi à lutter contre les graves dysfonctionnements qu'il avait cependant révélés. Les zones d'habitat dispersés peuvent difficilement être desservies par les transports en commun déclarés « peu aptes ».

Le Tout Lyon
13/10/88

Un grand projet qui n'est pas technocratique, les responsables élus ayant non seulement pilotés les études mais participés de très près à l'élaboration du document Lyon 2010. Ce sera à eux, élus et politiques de savoir dépasser leurs habituels débats sans grande hauteur de vue pour que Lyon 2010 n'aille pas dormir, comme beaucoup d'autres projets, sur les étagères poussiéreuses réservés aux dossiers enterrés.

Lyon-Figaro
17/10/88

JR : « Concernant le SDAU de 1978, les planificateurs avaient prévu un développement de la population de l'agglomération lyonnaise qui n'est jamais arrivé ». « La principale innovation du document Lyon 2010 est sa souplesse ».

A propos de la RUL « cela devient une nécessité d'élargir le cadre. Si l'agglomération veut devenir une métropole européenne, il faut lui donner les dimensions de ses ambitions »

Le Monde Rhône-Alpes
17/10/88

Le journaliste imagine Lyon en 2010 « Des tours nouvelles tiennent compagnie au fameux crayon. Elles abritent les sièges sociaux de plusieurs sociétés européennes. [...] La navette régulière entre l'aéroport internationale de Satolas et la gare centrale débarque son flot de passagers en transit [...] Les uns viennent participer aux 6e rencontres internationales de biotechnologies qui se tiennent au palais des Congrès [...] les autres sont là pour le plaisir : la 14e biennale internationale de la danse, la plus prestigieuse manifestation mondiale dans cette discipline artistique... »

« Une métropole généraliste » : article intéressant

« Une métropole européenne, agréable à vivre »

Conclusion d'une semaine de présentation du projet : 8 rencontres, plus de 1000 personnes

Reste à trouver les sources de financement

Lyon – Figaro
18/10/88

RUL : association loi 1901, créée le 28/10/1988, bien qu'elle existe depuis 1974. Présenté comme une « bonne échelle » pour élaborer des stratégies et faire de Lyon une métropole internationale : 266 communes et 1,6 M d'habitants.

B. Rivalta (conseiller communautaire et vice-président de l'agence d'urbanisme) : « toute la réflexion a été guidée par les élus. Elle n'a pas été guidée par des techniciens ». « Les élus ont amené une vision de l'agglomération différente de celle de l'administration »

Cela posera-t-il des problèmes pour mener des projets ? « C'est clair, si quelqu'un dit ma commune n'est pas concernée, personne ne pourra le lui imposer »

« Pourquoi la RUL ne serait pas la puissance morale, intellectuelle de la région, qu'elle serve de guide ? »

Le Monde,
20 octobre 1988

Le souci des élus du SEPAL : « provoquer un véritable débat dans tous les secteurs concernés »

Lyon – Figaro
20 octobre 1988

Interview de J. Moulinier

« Ces propositions n'ont la possibilité de se réaliser que parce que, par le passé ont été entrepris tout une série de grands équipements de type eurexpo, la gare de la Part Dieu ou l'Ens ».

« Un changement d'échelle, à la fois dans le temps et dans l'espace »

Lyon Figaro
21 octobre 1988

« Delfante casse la baraque »

Interview de C. Delfante.

« Ce qui me paraît intéressant est que Lyon remette la planification à l'ordre du jour » (abandonnée par l'administration giscardienne selon l'auteur). « La première ville de France à mettre ce type de réflexion à l'ordre du jour ». Le reproche : « les prédécesseurs sont des imbéciles par définition... mais un certain nombre de choses existent aujourd'hui. Elles sont les conséquences de mesures prises ou de décisions non prises ».

« Si on est lyonnais, on ne peut être que d'accord avec les différentes options qui sont proposées ». On risque de rencontrer des problèmes sur le suivi. La réalisation est plus délicate. Il faudra faire appel à la solidarité communale ».

Il est dans l'intérêt de l'Est lyonnais que la Part Dieu soit forte, comme les Monts d'Or ont besoin, pour Lyon d'être forts. Ce qui manque le plus, c'est une culture urbaine. Lyon doit savoir accueillir,

être reconnue par les autres. Etre parmi les meilleurs. Sinon, nous ne resterons qu'un chef lieu de canton de l'Europe ».

Lyon Figaro
22/10/88

C. Hernu, maire de Villeurbanne, se plaint de ne pas avoir été consulté. « Des technocrates se substituent aux élus, c'est un danger pour la démocratie ». Les structures administratives qui s'empilent sont autant d'organisme qui contribuent à « éloigner le maire, élu au suffrage universel par les habitants de la ville, des centres de décisions ».

Libération – Lyon
22-23/10/88

Une nouvelle maladie typiquement lyonnaise « l'internationalité »

Lyon Matin
25/10/88

Une semaine de colloques qui ont réuni tout ce que Lyon possède de matière grise.

Les Echos
2/11/88

J. Rigaud : premier vice-président de la Courly et président du SEPAL. « Jamais sans doute un tel projet de 200 pages et 50 cartes n'aura autant impliqué les élus ».

Problème du « portage » et de l'application : « Même si une volonté consensuelle existe pour le développement de cette agglomération, elle n'a pas d'institution vraiment adéquate pour s'exprimer et passer au stade des réalisations »

Lyon Libération
5/11/88

Charles Fiterman « Une stratégie de bord d'autoroute »

Certes, le document ne manque pas d'objectifs alléchants [...] mais ce fleuve tranquille vient rapidement buter sur un barrage verrouillé : « il faudra définir des priorités, passer des arbitrages... les financements ne seront pas aisés à trouver ». Voilà comment surgissent, dans une mayonnaise destinée à exciter l'appétit, les arêtes vives du poisson techno-financiaro-bureaucratique que l'on veut faire avaler au bon peuple. Il s'agit de concentrer plus encore les pouvoirs dans les mains des détenteurs de l'argent et d'organismes bureaucratiques à leur dévotion, telle que la RUL tandis que les assemblées élues se verraient dépossédées plus encore de leurs prérogatives. Il s'agit d'insérer Lyon et Rhône Alpes dans l'Europe de la finance et des marchands en acceptant la déstabilisation, l'éclatement de l'ensemble national. Lyon métropole européenne, sur un axe Francfort, Barcelone, séduisant par son marché financier, ses technopôles, ses hôtels de luxe et le tourisme régional, c'est un panneau totalement illusoire et trompeur. C'est une stratégie de bord d'autoroute, la perspective d'une agglomération et d'une région à deux vitesses, dans laquelle la loi impitoyable de l'argent impose au plus grand nombre l'injustice, l'inégalité, la dureté de la vie, l'inhumanité.

Lyon – Libération
5/11/88

« R. Gagès cherche l'image de Lyon désespérément »

Même si j'apprécie l'idée de dépasser le cadre de la COURLY, je reste sur ma faim.

Quelles sont les villes françaises ou étrangères qui n'ont pas leur volonté de renforcer leur centre, de développer des pôles de haute technicité, d'avoir un aéroport international, en améliorant le cadre de vie, etc.

Les dessins de ville, même utopiques, sont tout de même des dessins du lendemain. Quand on met sur une carte des carrés – là où tout le monde les aurait mis d'ailleurs – pour les endroits de haute technologie, je ne vois l'identité lyonnaise, parce qu'elle n'est pas projetée. L'image a une force unique... Dès qu'on dessine, on ne peut pas trahir. Dans 2010, on ne sait pas. On dit « on va aménager les berges », bien sûr, on ne va pas dire « on ne va pas aménager les berges »... Mais comment va-t-on les aménager ? Avec des parkings ?

RG parle des projets urbains dessinés d'Amsterdam, le Paris d'Haussmann. « Lyon 2010 est étranger à toute réalité » « Comment discuter à partir d'un projet aussi obscur » Je vous défie de savoir ce que peuvent donner dans la réalité, les intentions du projet. Les propos tenus sont les mêmes que j'entends à Montpellier ou à Toulouse. Il manque l'étude prospective d'une image urbaine qui affirme l'identité de la métropole lyonnaise. Ce qui fait l'identité d'une ville, ce sont ses « espaces majeurs ». Ici les deux collines, les fleuves, la rue de la république... Il faut donc avoir un projet organique et non analytique, une vision de ces espaces majeurs

Le Progrès de Lyon
20/11/88

Montre l'importance de Lyon 2010 dans la planification française
Jean Rigaud, président de la FNAU, 10e congrès de la FNAU à la Réunion. Le projet lyonnais est présenté.

« Il faudrait que chaque ville se dote d'un projet d'agglomération » recommande la charte des agences d'urbanisme. Lyon est nouvellement promue dans le club des eurocités.
Pendant le congrès de la FNAU, « Lyon 2010 fut très souvent citée en référence comme exemple à suivre »

Le Progrès de Lyon
21/11/88

Lyon 2010 a fait le tour de France des spécialistes et des élus et a reçu leurs félicitations ainsi que celles du ministre de l'Équipement qui a recommandé à toutes les villes de préparer un document de ce genre.

Le Figaro Magazine Rhône-Alpes
3/12/88

J. Frébault : « c'est la première fois en France qu'un tel travail de prospective pour une grande ville est entrepris ». C'est la première fois que l'on parle de Lyon et son agglomération comme d'une région d'ensemble, une métropole européenne. C'est un projet global. Tout le monde y est impliqué. Il ne pourra tomber à l'eau ! »

Libération – Lyon
5/12/88

« la superproduction » : surnom du document

Le projet du SEPAL a retenu l'intérêt de plusieurs villes en France, une traduction en Anglais assurera sa diffusion à l'étranger et des membres du gouvernement ont remarqué sa pertinence.

Il faut développer la coopération intercommunale, en vue de la réforme des fiscalités locales
Jean Rigaud et sa notion de « territoire pertinent »

Le Progrès de Lyon
6/12/88

« Nombre de grandes villes nous envient déjà un tel projet »

Yves Dauge, délégué interministériel à la ville a cité en exemple cet événement important.

Interview de Jean Frébault,
directeur de l'agence d'urbanisme
de la Communauté urbaine de Lyon de 1978 à 1988,
sur la démarche Lyon 2010 - mai 2008

« Les travaux de "Lyon 2010" se sont inscrits dans une démarche refondatrice de la prospective et de la planification stratégique en France. 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. »

Propos recueillis par Stéphane Autran les 14 et 28 mai 2008, actualisés le 23 juillet 2009

Préambule : 40 ans du Grand Lyon, un récit à partager

Après avoir créé une communauté de moyens il y a 40 ans de cela, sous l'impulsion de l'Etat, le Grand Lyon constitue aujourd'hui une communauté de projets autonome, reconnue pour son efficacité dans la gestion d'un territoire qui regroupe actuellement 57 communes et plus de 1,3 millions d'habitants. Cette collectivité reste en devenir et l'enjeu est désormais de constituer une véritable communauté de destin, inscrite dans le grand bassin de vie de l'agglomération qui regroupe plus de 2 millions d'habitants. La Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération du Grand Lyon a engagé un travail de fond visant à écrire une première histoire de l'institution. Cette interview constitue l'un des éléments de cette histoire, mémoire encore vivante de l'agglomération.

Jean Frébault est ingénieur polytechnicien, diplômé de l'Ecole nationale des ponts et chaussées, où il suit une formation à l'urbanisme. Il commence sa carrière en 1966 au ministère de l'Equipement qui vient d'être créé, dans le domaine des transports urbains. Il est ensuite directeur de l'agence d'urbanisme de Toulouse de 1971 à 1978. Il est nommé directeur de l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon à sa création en 1978 jusqu'en 1988. Il est ensuite successivement directeur de l'urbanisme et de l'architecture au ministère de l'Equipement, directeur de l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau puis président de la section « aménagement et environnement » au Conseil général des ponts et chaussées. Depuis juillet 2006, Jean Frébault est président du Conseil de développement du Grand Lyon.

■ Où en sont les études de planification quand vous arrivez à la direction de l'agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise en 1978 ?

Au niveau national, on peut dire qu'il y avait une sorte d'essoufflement des exercices de projection à long terme, et de la planification urbaine incarnée par les outils et procédures issues de la loi foncière de 1967 tels que les SDAU (Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme).

Dans le cas de l'agglomération lyonnaise, le SDAU venait d'être approuvé en 1978 après une longue procédure administrative. La conception du document datait en fait du début des années 70. C'était, au plan de la méthode, un SDAU de l'ancienne génération, d'avant la décentralisation, marqué par le contexte des « trente glorieuses », avec une démarche assez « technocratique » correspondant aux pratiques de l'époque. Il avait été élaboré par les services de l'Etat, en l'occurrence principalement la DDE du Rhône et l'atelier d'urbanisme de Charles Delfante.

J'avais vécu cette façon de faire à Toulouse. Les CLAU (Commissions locales d'Aménagement et d'Urbanisme), rassemblant élus et chambres consulaires et présidées par le préfet, se réunissaient en général deux fois par an autour de grands discours préparés en chambre. La pensée était plutôt descendante, « top down ». Les « spécialistes » de l'aménagement réfléchissent et expliquent aux

élus locaux, parfois dépassés par les événements, comment il faut analyser et penser l'avenir d'un territoire ! La séance de questions se transformait très vite en séance d'approbation des décisions ! Les débats étaient quasiment inexistantes, les élus étaient presque au garde à vous devant le préfet ! Il y avait un côté un peu condescendant mais de bonne foi car c'était la procédure en vigueur à l'époque.

En revanche, le SDAU de l'agglomération lyonnaise s'inscrit dans une histoire de la planification très riche. C'est certainement l'une des agglomérations françaises où il y a une sédimentation de la démarche planificatrice la plus importante. Différents plans d'aménagement comme le PADOG en 1962¹ ou le schéma de l'aire métropolitaine élaboré par l'OREAM² en 1970 (à l'instigation de la Datar) avaient posé des jalons marquants. Ils auront permis d'inscrire quelques orientations fortes d'aménagement du territoire comme l'organisation multipolaire, les nouvelles infrastructures, la protection des zones vertes... Mais avec la fin de la période des trente glorieuses, puis la réforme de la décentralisation des années 80, on peut dire que le SDAU de 78 marque la fin d'un cycle.

L'exercice Lyon 2010 s'est inscrit dans cette histoire tout en marquant une rupture, vers la fin des années 80. Porté à la fois par les élus et les techniciens, il a constitué un exercice fondateur – on peut dire cela avec le recul – mais aussi largement anticipateur. On a cherché à renouveler le regard, la posture en matière de planification pour qu'elle ne soit plus « descendante » mais appropriée par les premiers concernés – les acteurs du territoire – responsabilisés après les nouvelles lois de décentralisation. Il fallait que la démarche soit porteuse d'une vision stratégique, d'un projet de territoire, et donc éviter qu'elle soit enfermée dans un carcan réglementaire ou dans un langage uniquement spatilo-urbanistique. La vision proposée devait mettre en relation l'aménagement urbain avec les enjeux de la société locale, la nouvelle donne de l'économie, l'évolution des modes de vie, les nouvelles préoccupations environnementales, etc... La prise de conscience que les défis urbains avaient profondément changé de nature après la fin des « trente glorieuses » a bien entendu favorisé cette mutation.

■ Le contexte législatif à l'époque est-il en décalage avec la réalité urbaine et sociale ?

La loi de l'époque est en retard mais suffisamment floue pour laisser place à l'innovation et l'expérimentation. L'administration de l'Etat (locale et centrale) nous a appuyé en ce sens. Nous avons pu engager notre démarche de projet de territoire, avant que la loi SRU n'en systématiser le principe, une dizaine d'années plus tard.

■ La déconnexion instantanée du SDAU avec la réalité urbaine et sociale de l'époque vous amène-t-elle à le remettre en question ?

Pas immédiatement. Après 1978, il y a une première période où la planification à long terme est largement oubliée, et aussi quelque peu discréditée en France, car associée à des exercices excessivement théoriques ou utopiques. La décentralisation consacre ensuite cet état d'esprit, et avec le ralentissement de la croissance, c'est plutôt l'action locale et les projets concrets d'urbanisme et de requalification urbaine qui sont privilégiés. Nos réflexions portent d'abord sur l'écoute des habitants, la vie quotidienne, les quartiers, les plans de référence, avec une vision – ambitieuse mais d'abord qualitative – attachée à la transformation de la ville existante et pas uniquement aux projets d'extension de type ville nouvelle, ZUP, lotissements, ZAC, etc. qui étaient au cœur de la démarche du développement urbain des années 70.

¹ PADOG : Plan d'aménagement et d'organisation générale

² OREAM : Organisme régional d'études et d'aménagement de l'aire métropolitaine

Dans les réflexions sur la ville, on note donc un retour à l'échelle du quartier. Quand j'arrive à la direction de l'agence d'urbanisme, le plan d'occupation des sols est approuvé et mis en révision le jour même ! Cela pouvait paraître surprenant ! Il y avait 4000 observations des habitants, dans les quartiers, qui trouvaient que la prise en compte de leur histoire, de leur patrimoine et de la spécificité des formes urbaines était insuffisante.

L'élaboration du POS héritait également d'une vision « descendante ». Elle était davantage fondée sur une pensée globale des formes urbaines à l'échelle de la ville que sur la prise en compte des spécificités et potentialités de chaque quartier. C'était la manière de travailler à cette époque, notamment à l'atelier d'urbanisme. De leur côté, les élus se sont demandés si leur méthode ne devait pas être revue avec une démarche plus participative. La mission de l'agence d'urbanisme a été de réinvestir ces questions et d'y associer les partenaires de la société civile, les associations, les acteurs économiques... On l'a fait dans le POS, dans les études des quartiers, les plans de référence et ensuite lors de la révision du SDAU.

La révision du POS est donc entreprise de 1978 à 1984. Il est alors question de l'échelle fine et la construction d'un regard plus qualitatif sur les démarches d'urbanisme, à la fois sur les petits et les grands projets, par exemple sur Saxe Paul Bert, Gerland, Vaise, etc. L'agence mène des études sur le centre des villages des communes périphériques ainsi que sur des projets majeurs comme l'arrivée du TGV à la Part-Dieu. Les réflexions pré-opérationnelles se développent. Elles recadrent la toute puissance de la SERL³.

■ Quels sont les événements qui déclenchent la mise en révision du SDAU ?

Je voudrais d'abord mettre en avant de nouveaux éléments de contexte essentiels. Après les élections municipales de 1983 et le vote des lois de décentralisation, on prend conscience de la montée en puissance du rôle des villes et des métropoles. L'arrivée du TGV à Lyon et les importantes transformations sociales et urbaines que connaît l'agglomération accélèrent la prise de conscience des dynamiques en cours et des nouveaux défis à relever. Elles font ressortir le besoin de se projeter dans le futur et de faire émerger une vision stratégique plus globale. L'agence organise en 1984 un colloque intitulé : « Demain l'agglomération lyonnaise », qui connaît un réel succès. Plus de 400 personnes, élus, monde professionnel, acteurs économiques, experts et universitaires, journalistes... viennent participer aux débats de prospective et confirment cette nouvelle attente. Penser l'avenir du territoire doit devenir l'affaire de tous les acteurs locaux : nous sommes dans la « décentralisation ».

Un contentieux dans l'application du SDAU met en évidence sa rigidité. Un projet de zone d'activités dans l'ouest lyonnais est non conforme puisque le schéma n'avait pas prévu d'accueillir des emplois dans ces secteurs à dominante résidentielle. Le SDAU est ensuite annulé à cause d'un défaut de procédure. Ces défaillances dans l'application du schéma se transforment en opportunité.

Les élus questionnent la pertinence d'un tel outil. Est-ce que la collectivité a vraiment besoin d'un schéma directeur ? On envisage un moment un toilettage rapide du SDAU en injectant un peu de mixité dans les zonages trop stricts. Après le colloque de 1984, avec Jean Rigaud, nous convainquons les élus de ne pas faire a minima mais de s'appuyer sur la nécessaire révision du SDAU pour engager une démarche innovante, à dimension prospective et stratégique, répondant aux

nouveaux défis alors identifiés. Conduire ce chantier dans le cadre de la procédure de révision officielle nous permet d'avoir les soutiens financiers de l'Etat et des collectivités. Le syndicat d'études SEPAL⁴, regroupant la Communauté urbaine de Lyon et quelques communes de l'est lyonnais incluant l'aéroport de Satolas est alors constitué. Jean Rigaud le préside.

■ **Les élus ont-ils souffert de la période antérieure ?**

Ils voyaient bien que les pratiques et le rituel politique devaient être remis en cause. Il était temps de mettre un terme à ce qui était ressenti comme un processus technocratique largement obsolète. Il fallait impliquer une nouvelle génération de responsables politiques, avec des élus ouverts à la société civile, au monde économique et associatif. La transformation s'est passée en douceur. Les changements ont été introduits «à la lyonnaise», ils ont été voulus par Francisque Collomb, marquant la rupture avec la période Pradel, en déléguant et en développant le travail en équipe. Les élus « historiques » majeurs comme Charles Béraudier, André Soulier ou Félix Rollet sont restés dans le circuit politique mais ont laissé émerger une nouvelle génération. Le changement était managé et ne se faisait pas contre les « anciens ».

De Lyon 2010 au schéma directeur

■ **Quels souvenirs gardez-vous de la mise en place de la démarche « Lyon 2010 » ?**

Nous disposions d'un espace de liberté et de créativité qui était rendu possible et même demandé par les élus. C'était une sorte « d'état de grâce » que je ressentais déjà à l'époque et dont je mesure aujourd'hui le caractère exceptionnel. Fort de la confiance de Jean Rigaud et de l'équipe d'élus qui l'entourait, je m'y implique personnellement avec une forte motivation. Dès le début du chantier, en 1985, avec à mes côtés Jean Dellus, nous mobilisons quasiment l'ensemble du personnel de l'agence sur ce projet dans un enthousiasme collectif, avec une équipe d'animation travaillant dans un esprit « commando ». C'était d'autant plus stimulant que la démarche était portée politiquement et suivie de près dès son lancement par les élus. Je suis également attentif à faire alliance avec les services de l'Etat, officiellement « associés » (principalement DDE et DDAF) et à établir une vraie complicité, de même à la qualité des relations avec les services de la Courly et le secrétariat du SEPAL.

■ **Comment associez-vous les élus à la démarche ?**

Le chantier a bénéficié d'emblée d'une implication convergente des élus et techniciens. Il y a eu un véritable portage politique incarné par Jean Rigaud, qui a manifesté beaucoup d'enthousiasme et de volonté et par les élus du SEPAL. Le groupe d'élus était majoritairement jeune et couvrait l'ensemble de l'échiquier politique. On retrouvait Jacques Moulinier, Bernard Rivalta, Jean Salles, Guy Fischer, Bertrand Sauzay, Roland Bernard, Albéric de Lavernée, Claude Roche, etc. Tous exprimaient l'envie de construire une vision pour l'avenir du territoire métropolitain, et de développer une pensée stratégique faisant écho à la culture d'entreprise. La participation des élus dès la phase « amont », avant que les techniciens n'aient écrit quoi que ce soit, était de nature à donner beaucoup de crédibilité et de légitimité à l'exercice. C'était assez nouveau parce que d'habitude, on commençait à écrire un premier rapport puis on le soumettait aux élus pour voir s'ils étaient d'accord ou pas.

⁴ SEPAL : Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise

■ Comment avez-vous fait pour produire une vision qui ne soit pas limitée à celle des seuls acteurs locaux ?

L'enjeu de l'image et du rayonnement de Lyon à l'extérieur faisait partie intégrante du discours. C'était nouveau, la plupart des SDAU étaient fermés sur eux-mêmes. Rayonnement s'entendait au sens large, mêlant l'économie, les fonctions supérieures, l'international, la culture... Les auditions d'experts extérieurs nous ont apporté des respirations intéressantes. Par exemple, un spécialiste de l'INED nous a renvoyé des faiblesses sur l'attractivité démographique de Lyon, le directeur de la recherche de la SNCF nous a parlé des enjeux pour Lyon du futur réseau TGV européen, différents sujets que nous n'avions pas l'habitude de débattre... Nous avons fait intervenir trois paysagistes, Michel Corajoud, Bernard Lassus et Michel Cantal-Dupart pour qu'ils révèlent les enjeux paysagers de Lyon et les points faibles à corriger. Nous organisons des séances hors les murs afin de mettre les intervenants dans une situation non institutionnelle.

L'élaboration de scénarios sur l'évolution de la métropole a joué aussi un rôle dérangeant. L'idée même que l'on puisse faire plusieurs scénarios signifiait que l'avenir n'était pas écrit à l'avance. Ces démarches étaient différentes des scénarios d'organisation spatiale produits auparavant par la DATAR¹⁰ ou l'OREAM. Les bureaux d'études COFREMCA puis TETRA ont produit des scénarios axés sur la « spatio-gouvernance » avec une dimension sociétale et une analyse des jeux d'acteurs. Ils pointaient les risques d'éclatement de l'agglomération, de déséquilibre entre le centre et la périphérie, sur l'ouverture, la fermeture, etc.

Je signale également le travail comparatif conduit avec Pierre-Yves Tesse, directeur du développement à la CCI. Il s'appuyait sur une banque de données internationale pour mettre en évidence les points forts et points faibles de Lyon dans sa vocation de métropole internationale.

Un projet d'agglomération

■ Y a-t-il eu des travaux d'évaluation de la démarche entreprise ?

Oui. J'étais en relation avec le Plan urbain, animé par Bernard Archer, et avec Jean-Eudes Roullier, délégué à la recherche et innovation au ministère de l'Équipement. Ils étaient très intéressés par nos travaux, enthousiastes à l'idée d'étudier un exemple concret de démarche de planification qui se voulait innovante et expérimentale. Ils m'ont demandé si un travail d'évaluation en cours pouvait nous intéresser. Avoir un regard extérieur pouvait être un moyen d'améliorer le processus. Je pense même que l'État jouait pleinement son rôle en finançant ce travail d'évaluation. Cette recherche appliquée rentrait dans le champ d'évaluation du renouveau des pratiques locales. Les équipes mobilisées ont été Économie et Humanisme, les laboratoires l'Œil et l'Institut d'urbanisme de Lyon. Un rapport a été remis à l'issue du chantier Lyon 2010.

■ Sur quoi aboutit l'exercice « Lyon 2010 » et comment sont présentés les fruits du travail ?

La démarche participative s'était déjà développée depuis 3 ans autour des élus, du réseau d'experts et des acteurs du territoire. L'aboutissement de la réflexion est la publication du résultat de nos travaux en 1988, à travers le projet d'agglomération, avant de sortir le « vrai » schéma directeur, opposable. Il y a eu des discussions pour savoir si nous devions sortir le document juste avant les élections municipales de 1989. Après un débat, la majorité des élus a préféré « marquer le coup ». Nous avons convenu de publier le projet au plus tard à l'automne 1988. Grâce à l'appui

des élus, nous avons obtenu un budget de communication important, d'un million de Francs. Nous avons pu solliciter des organismes de communication d'envergure nationale comme TEN, dirigé par Claude Neuschwander, l'ancien patron de LIP et des acteurs locaux : Cachemire, Michèle Neyret Communication et Mediacité.

Claude Neuschwander nous a conseillé de manière très pertinente. Selon lui, un événement majeur doit être organisé associant la campagne de presse, une grande mise en scène des groupes participatifs et la publication du rapport.

La manifestation s'organisait autour d'un colloque intitulé « Lyon 2010 », terme inventé par les communicants pour dénommer le projet d'agglomération. Je trouvais la formulation un peu trop « lyonnaise », j'ai insisté pour qu'on écrive de façon plus complète : « Lyon 2010, un projet d'agglomération pour une métropole européenne ». L'usage a ensuite montré que c'était trop long.

Pendant une semaine, en octobre 1988, nous avons réuni à la Communauté urbaine des ateliers par thème, sur l'économie, le commerce, l'université et la recherche, l'habitat, le transport et télécommunications, le paysage et l'aménagement de l'espace, le rayonnement culturel et l'accueil international. Les débats s'organisaient à la manière de forums où l'on pouvait s'exprimer librement. Les maires des communes de l'agglomération furent également conviés à des débats lors de six rencontres territoriales par secteurs. Nous avons fait des réunions avec la Région, le Département, la RUL. L'Etat était systématiquement invité et considérait que la démarche était innovante.

Toutes les conditions favorables étaient réunies pour organiser un point d'orgue final le 5 décembre 1988 à l'ENS. Sur l'estrade, il y avait Jean Rigaud, les maires et adjoints importants de l'agglomération, toutes tendances confondues : André Soulier, Charles Béraudier et Jacques Moulinier, le maire de Villeurbanne, Charles Hernu, le maire d'Oullins, Roland Bernard. Charles Million, président de la Région, Raymond Barre, député et Michel Noir, député, complétaient le tableau d'élus. L'Etat était représenté par Gilbert Carrère, préfet de Région, Yves Dauge, délégué interministériel à la ville et Claude Robert, directeur de l'architecture et de l'urbanisme. L'animation de la séance était faite par Jean Carrière, rapporteur du chantier de prospective Rhône-Alpes et Guy Aubert, directeur de la nouvelle ENS. Le seul absent de ce grand rassemblement était notre président Francisque Collomb. Retenu par une réunion au Sénat, il avait enregistré un message sur vidéo pour nous apporter son soutien.

Jean Rigaud, rapporteur général, a fait la synthèse des remarques et propositions complémentaires apportées par tous les débats participatifs, et proposé qu'ils viennent enrichir l'écriture de Lyon 2010. Le débat qui a suivi a consacré, en quelque sorte, la validation politique du projet « Lyon 2010 ». Une version grand public a ensuite été écrite par Pierre Gras et vendue en librairie.

La campagne de communication a eu une résonance nationale, « Le Monde » a fait un article dans les pages nationales et le débat sur Lyon 2010 s'est retrouvé en « une » du Progrès, du Figaro-Lyon et de Libération-Lyon. Au colloque national des agences d'urbanisme qui a lieu fin 1988 à La Réunion, le projet alimente beaucoup les discussions. Il y a ensuite des échos internationaux, notamment à travers les réseaux universitaires. Lyon 2010 a reçu en 1994 le prix européen décerné par la commission européenne et le conseil européen des urbanistes avec la mention « Lyon 2010, la planification stratégique en action ».

L'opposition de gauche ne trouve rien à redire sur cette publication pré-électorale ?

Nous partageons donc avec les élus l'analyse des décalages de l'ancien SDAU avec les réalités urbaines, puis un état des lieux et la construction d'un diagnostic du territoire, avec les points forts et, une nouveauté, les points faibles de l'agglomération. Nous avons auditionné des experts extérieurs qui nous ont renvoyé une image de Lyon souvent différente et moins complaisante que celle que peuvent s'en faire les élus. L'agence d'urbanisme jouait son rôle de « poil à gratter », c'était un lieu ouvert, toujours en ébullition. Comme ces nouveaux élus arrivent aux responsabilités, ils ne se sentent pas obligés de défendre une parole « politiquement correcte ». Les débats étaient passionnés, le niveau de réflexion tranchait avec leur quotidien et était stimulant intellectuellement. Cette démarche partagée a créé un grand climat de confiance entre élus et techniciens. J'ajoute que nous avons associé tout au long du processus les maires et adjoints des communes dans des groupes de travail territoriaux, organisés sur le découpage des POS intercommunaux de la communauté urbaine.

■ Comment avez-vous établi la méthode de travail, étant donné qu'il n'existe pas de « mode d'emploi » ?

Nous avons inventé la méthode de manière pragmatique, en étant très à l'écoute de tous les signaux que pouvait nous envoyer le monde extérieur. Poser la question de l'existence d'un « mode d'emploi », c'est faire référence à une pratique très française, celle de la « pensée méthodologique descendante », liée au rôle qu'on attribue depuis longue date à l'Etat et qui n'a pas complètement disparu après la décentralisation. Cette pratique répondait à l'attente des acteurs locaux, elle était rassurante à certains égards. Dans les années 80, cela est mis en cause : la décentralisation implique une véritable responsabilisation locale et le rôle de l'Etat central sera de plus en plus de capitaliser les expériences de terrain pour promouvoir l'innovation méthodologique (à l'exemple du Certu⁵).

Nous vivions en effet une grande mutation de la société et du monde : importance croissante de l'Europe, mondialisation de l'économie, montée en puissance des préoccupations locales et écologistes, etc. La question de la ségrégation sociale et urbaine prend de l'ampleur et interpelle fortement élus et urbanistes. A quoi sert la planification dans un contexte incertain ? Comme les acteurs locaux, l'Etat central se posait aussi beaucoup de questions. Il y avait parmi nos élus des gens issus du monde de l'entreprise qui défendaient beaucoup la nécessité de développer la prospective et de construire une vision stratégique, dans un contexte où les territoires sont de plus en plus en concurrence entre eux.

Nous avons donc privilégié une posture d'écoute du monde extérieur pour nourrir une nouvelle façon de faire, et aussi éviter de s'enfermer dans une vision « lyonnaise », souvent dénoncée. Nous avons brassé beaucoup d'idées, pris connaissance des travaux les plus récents des chercheurs, sollicité des approches comparatives internationales entre métropoles, et écouté des universitaires et experts indépendants pouvant se permettre d'avoir un point de vue critique.

Cet « appel d'air » a produit trois registres d'innovations dans la démarche de Lyon 2010 : un changement de posture sur la planification, l'introduction de nouvelles thématiques et une méthodologie inspirée de la « prospective participative » ouverte à la société civile.

■ Pouvez-vous préciser ce qu'ont été ces trois axes d'innovation dans la méthode ?

1- Sur le premier point la critique des anciens SDAU était de trop s'être focalisés sur la planification spatiale (à travers certaines formes comme le zoning..) et réglementaire (les contraintes, les interdits...). Nous portions avec les élus une autre façon de se projeter dans l'avenir d'un territoire, plus transversale et « proactive », axée sur les fonctions à développer et les stratégies à promouvoir pour relever les principaux défis qui se posent au territoire. C'est ce qui a été appelé par la suite la « planification stratégique ». Dans cette optique, l'organisation urbaine apparaît comme une conséquence, un outil pour mettre en valeur le territoire, non comme une finalité autonome. Et elle doit se combiner avec d'autres leviers de politiques publiques. Nous pensions que le nouveau schéma directeur devait être la traduction de cette vision stratégique. Le code de l'urbanisme, à l'époque plus souple qu'aujourd'hui, nous laissait en fait une grande liberté d'imagination.

2- L'introduction de nouvelles thématiques est la conséquence de cette posture. Aux côtés des fonctions urbaines classiques comme le logement, les activités économiques, les infrastructures, la protection des zones vertes (fonctions traditionnellement abordées en priorité sous l'angle quantitatif et par les besoins en consommation d'espace)..., ont été posés des questionnements beaucoup plus larges et qualitatifs. Ont ainsi pris place des thématiques habituellement absentes dans les outils de planification comme les fonctions métropolitaines, la place de l'université et de la recherche, la culture, des loisirs et sports, le rayonnement international, les inégalités sociales et territoriales, la transformation de la ville existante (qu'on désigne aujourd'hui par « renouvellement urbain ») et le devenir des « grands ensembles » des années 60, le paysage à grande échelle, l'environnement dans une problématique plus large que la question des zones vertes. De tels sujets, nouveaux à l'époque, ont pris aujourd'hui une toute autre ampleur.

J'ai également vécu, avec mes collègues de la Chambre de commerce et d'industrie et de l'ADERLY⁶ une approche réellement renouvelée sur la façon de penser l'organisation urbaine au service du développement économique. C'est l'époque où se construisait le discours sur les technopôles, pensés comme de véritables projets d'aménagement, intégrant les questions de rapprochement avec la recherche et l'université, les transports, et la qualité urbaine. Antérieurement les responsables économiques percevaient souvent l'urbanisme comme un ensemble de freins réglementaires pénalisant le développement des entreprises.

3- Enfin, la méthode d'élaboration que nous avons progressivement adoptée s'apparente largement à celle de la « prospective participative ». Nous introduisons l'idée d'audit, de diagnostic critique mettant en évidence les forces et faiblesse du territoire, de comparaison avec d'autres agglomérations, de scénarios, dans une démarche que nous voulons partagée avec les principaux acteurs de la métropole (publics et privés) et sous le regard d'experts extérieurs. Les meilleurs spécialistes (français, parfois étrangers), ont été associés, auditionnés, lors de séances où les élus participaient également. Ce système a beaucoup aidé la construction d'une culture commune. C'était d'ailleurs « gagnant-gagnant » : les experts étaient eux-aussi intéressés par cette immersion dans une démarche métropolitaine, et de notre côté nous étions tirés vers le haut. François Ascher, l'un des artisans du renouveau de la prospective en France, a nourri entre-autre ses réflexions avec Lyon 2010. Sont intervenus des experts de l'INED⁷, de l'INRETS⁸ et du LET⁹, des sociologues, des géographes (par exemple Roger Brunet fondateur du GIP

⁶ ADERLY : Agence pour le développement économique de la région lyonnaise

⁷ INED : Institut national d'études démographiques

⁸ INRETS : Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité

⁹ LET : Laboratoire d'économie des transports

Reclus), des prospectivistes (Thierry Gaudin...). Des bureaux d'études comme la COFREMCA et TETRA ont établi pour l'agglomération lyonnaise des scénarios inédits. Nous auditionnons le Maire de Genève qui donne son regard sur l'évolution de la métropole lyonnaise.

Nous ouvrons aussi largement les débats à la société civile locale, à travers une vingtaine de groupes de travail thématiques rassemblant industriels et chefs d'entreprises, acteurs de l'immobilier ou des transports, organismes publics, urbanistes, architectes et paysagistes, responsables culturels et associatifs, sans oublier des fonctionnaires de l'administration territoriale de l'Etat, de la Région, du Département et de la Communauté urbaine particulièrement motivés. Un comité d'experts à caractère transversal, réunissant une quarantaine d'universitaires et spécialistes parmi les plus engagés est mis en place dès le départ. Il joue le rôle de « groupe miroir ». L'agence lui rend régulièrement compte de l'avancement des travaux et le fait réagir de manière critique.

Cette ouverture permet d'associer à la démarche une large gamme de partenaires, non seulement pour enrichir le projet, mais aussi pour qu'il soit approprié par le maximum de « forces vives ». Progressivement, nous élargissons le cercle à une plus grande diversité d'acteurs... C'est un processus extrêmement important : j'ai pris conscience que cela lui donnait une grande légitimité vis à vis des politiques. Quand vous avez réuni les forces vives de l'agglomération derrière un projet, les élus ne peuvent pas dire « vous êtes à côté de la plaque » ! Ce ne sont pas uniquement des « utopistes », ou les « techniciens » de l'agence d'urbanisme qui portent le projet.

A la fin de l'année 1988, lors de la mise en débat du projet « Lyon 2010 », des tables rondes et ateliers de synthèse ont réuni à nouveau ces partenaires extérieurs. Plus d'un millier auront au total été associés à l'exercice. Le foisonnement d'idées qui en résulta a été extrêmement enthousiasmant, riche et communicatif. La prospective est un prétexte pour ouvrir l'imaginaire, se projeter. Les élus avaient le sentiment d'être portés par la vague sans être débordés, le niveau des débats leur donnant une grande « respiration ». Ils étaient les organisateurs avec l'agence et tous ces partenaires d'une dynamique très partagée. C'était assez exceptionnel, je l'ai peu retrouvé dans la suite de mon parcours et on a du mal à refaire l'équivalent aujourd'hui. Cette organisation a, de mon point de vue, donné beaucoup de force à la validation politique de « Lyon 2010 », avant même qu'il soit transformé trois ans plus tard en « schéma directeur », document juridiquement opposable.

L'urbanisme outil pour le développement d'un territoire

■ Revenons sur les nouvelles thématiques mises en avant. Considérez-vous qu'elles doivent faire partie du champ de l'urbanisme ?

Disons pour simplifier que la planification urbaine dans les années 60-70 s'était restreinte à décrire la façon dont s'organise le dessin de l'urbain, les zones d'activités, de protection, les infrastructures, etc. Son langage, le zonage était lui-même très réducteur. On ne peut plus limiter ainsi les ingrédients de l'urbanisme.

Pour moi l'urbanisme, ce 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, économique, culturelle...

La ville existante redevient aussi un espace de projet, qu'il s'agisse des espaces centraux, de la banlieue ou de la périphérie. C'est dans ces territoires que s'expriment les grands défis de la société urbaine. C'est une rupture par rapport aux anciens schémas directeurs, époque de la croissance forte où l'on travaillait majoritairement sur les extensions urbaines.

Les nouvelles thématiques évoquées plus haut, les fonctions métropolitaines, les questions de vie sociale et de mode de vie, la culture, l'environnement... sont comme l'habitat et les déplacements : au cœur des débats urbains aujourd'hui. Elles ne nous ont pas été imposées de l'extérieur. Elles sont maintenant évidentes, mais à l'époque, établir par exemple une relation entre la culture et l'urbanisme était assez nouveau.

La culture apparaît pourtant comme un élément essentiel dans la construction de l'identité d'un territoire et le développement d'une société urbaine. C'est à cette époque que se multiplient les constructions de belles salles polyvalentes à vocation culturelle dans les communes périphériques de l'agglomération, que la culture hip-hop émerge en banlieue... L'établissement d'une relation entre la création culturelle et le maillage du territoire était nouveau. Il s'agissait d'en faire une composante forte et positive de la vie urbaine. C'est sur cette problématique que nous avons réuni pour la première fois entre eux les acteurs culturels de l'agglomération lors d'un des ateliers du débat « Lyon 2010 » à l'automne 1988. Aujourd'hui, ces questions reviennent à l'ordre du jour à l'initiative du Sepal sur le projet de SCOT. Le conseil de développement est consulté sur le sport et la culture.

■ **Le périmètre d'intervention du projet d'agglomération ne pouvait-il pas être plus étendu ?**

Le périmètre correspond à celui de l'ancien SDAU. Il était déjà critiqué comme trop restreint dans les années 80, la vision métropolitaine était plus large. Ce périmètre était tout de même une avancée par rapport à celui de la Communauté urbaine, puisqu'il incluait l'aéroport de Satolas et le syndicat des communes de l'Est lyonnais. Dans l'état d'esprit de certains Lyonnais à l'époque, ce territoire était considéré comme un monde un peu « à part ». Pour se rendre à l'aéroport de Satolas, il fallait d'abord franchir la « banlieue rouge », qui commençait à Villeurbanne...

La question de l'extension du périmètre ne pouvait cependant être réglée par les seuls responsables du schéma directeur de Lyon. Il fallait négocier avec les schémas directeurs voisins, et surtout que l'Etat prenne ses responsabilités. L'Etat n'était pas prêt à fusionner « autoritairement » les schémas directeurs. Nous avons renoncé à rentrer dans ces négociations, de peur de perdre un ou deux ans. Il y avait urgence de lancer un chantier mobilisateur.

Nous avons par contre fait le choix d'ouvrir le dialogue avec les territoires voisins, en particulier le large espace de la Région Urbaine de Lyon (RUL). Cela paraît évident aujourd'hui, mais c'était la première fois qu'un document de planification parlait de la RUL. Il était nécessaire de faire évoluer les représentations du territoire métropolitain. Nous avons pris l'initiative de réunions à l'Isle d'Abeau pour parler avec les voisins du schéma directeur de Lyon. C'était une innovation ! Le préfet avait fait d'ailleurs une intervention remarquée sur le « lyonno-centrisme » des Lyonnais ! Depuis, les esprits ont tout de même beaucoup progressé. Si le SCOT actuel a permis quelques ajustements pertinents mais limités du périmètre, des initiatives comme la DTA et l'Interscot ont mis en avant la bonne échelle de l'espace métropolitain. Il faut espérer que l'étape suivante permettra d'aller plus loin.

Dans la presse de l'époque, Charles Hernu, maire de Villeurbanne, se plaint de ne pas avoir été consulté sur le projet d'agglomération.

La décision a été prise en conseil d'administration du Sepal où il y avait des élus de droite et de gauche. C'est Bernard Rivalta qui représentait Charles Hernu. Il y avait une mauvaise entente entre-eux. Charles Hernu était peu impliqué mais je l'avais rencontré (ainsi que d'autres adjoints) pour l'informer et éclairer la rédaction du rapport final. Il a essayé de convaincre les élus de la périphérie de se grouper derrière lui mais ça n'a pas pris et la polémique s'est vite estompée. Plus personne ne conteste le rôle de métropole européenne, critiquée à l'époque par Charles Hernu. Michel Noir a tout de suite rebondi sur ce thème.

Parmi les quelques critiques négatives, on trouve celles de l'architecte René Gagès. Il estime que le plan est consensuel au point que personne ne peut être contre. C'est aussi un document prospectif où le futur n'est pas dessiné. L'architecte s'attendait à voir une image projetée de l'agglomération dans 20 ans...

Ce que dit René Gagès sur le côté consensuel est exact, mais c'est à mes yeux une grande qualité car la démarche était bien celle de produire un projet partagé, contrairement au SDAU précédent. J'assume totalement le côté consensuel car c'est grâce à cela qu'on a pu avancer, notamment sur quelques orientations fortes qui ont encore aujourd'hui du sens. Si on parle encore de ce schéma aujourd'hui, c'est parce que le concept était largement partagé.

René Gagès campe une posture de créateur. Il y a des contextes où il a raison. Quand on fait un projet architectural, et à certains égards un projet urbain, faire appel à un grand concepteur est utile pour porter une ambition, cela n'empêche pas ensuite le débat. Par contre, un projet de territoire ne relève pas de la même démarche de créativité : c'est forcément complexe, avec une multiplicité d'acteurs. Avec le grand respect que j'ai pour René Gagès, je ne peux être d'accord avec lui sur ce point : un projet de territoire ne peut pas être le résultat d'une vision d'un grand créatif qui va penser à la place des autres !

Concernant le dessin du projet, je trouve cependant intéressant que des images allant plus loin que les orientations cartographiées puissent accompagner un document stratégique mais je ne les mettrais pas dans le document. Les images sont forcément évolutives et vites périmées. Elles peuvent à la fois ouvrir et limiter l'imaginaire. Les images ont une place mais elles ne doivent pas rigidifier un document stratégique, d'autant que la ville future ne peut être pensée uniquement à travers son dessin. Cependant, à certaines échelles, les images peuvent être très utiles pour alimenter le débat public. René Gagès avait publié de très beaux dessins sur le Confluent. Le projet était largement utopique, avec un pont habité... mais il a contribué à sensibiliser l'opinion et a fait progresser l'ambition sur cet espace urbain.

Un document stratégique

■ Quel bilan pouvez-vous tirer aujourd'hui de l'impact de Lyon 2010 ? N'y a-t-il pas eu un déficit d'outils de suivi du schéma directeur et de sa mise en œuvre ? Par exemple sur la poursuite de l'étalement urbain ?

Il est exact qu'un dispositif de suivi actif du SDAL n'a pas vraiment été mis en place, même si le Sepal a bien été maintenu. Les travaux de « Lyon 2010 » ont cependant engendré au Grand Lyon une démarche « refondatrice » de prospective et de planification stratégique.

Tous les observateurs soulignent en effet l'influence importante que le document stratégique « Lyon 2010 » a eu sur les politiques territoriales du Grand Lyon et cela dès les années 90. « Lyon 2010 » a directement inspiré des chantiers de planification comme le plan bleu, le PLH, le PDU, etc. Il a influencé la perception qu'ont eu les acteurs économiques de la stratégie territoriale de la métropole lyonnaise (cela a souvent été cité comme un point fort de Lyon vis-à-vis des investisseurs) ou le lancement opérationnel de grands projets dans l'agglomération. Un dont on a peu parlé par exemple est la réalisation du « V Vert » dans l'est lyonnais. Cette influence est d'abord culturelle. « Lyon 2010 » est resté largement dans l'esprit des acteurs du territoire, c'est à mon sens plus puissant que la seule opposabilité juridique. Cela a validé notre idée qu'il fallait d'abord élaborer un projet largement approprié et éviter de le confondre avec le document juridiquement opposable qu'il était ensuite nécessaire de produire. Le schéma directeur (le SDAL) a été approuvé en 1992, il reprend dans son fondement l'essentiel de « Lyon 2010 ».

A la fin des années 90, Raymond Barre, Président du Grand Lyon, lance « Millénaire 3 », un grand chantier de prospective participative. Cette démarche fait incontestablement écho à ce qui avait été initié par « Lyon 2010 » dix ans plus tôt mais avec des moyens supérieurs et consolidés dans la durée et une impulsion politique très forte. Un travail remarquable a été conduit par un nouveau service du Grand Lyon créé à cet effet, la direction de la prospective, confiée à Patrick Lussion, venant du réseau des agences d'urbanisme. La création du conseil de développement du Grand Lyon est issue de la transformation du « conseil consultatif » suite à la loi « Voynet » de 1999. C'est un « enfant » de Millénaire 3.

Je regrette cependant que la mise en œuvre de ce chantier se soit accompagnée d'une dissociation entre la démarche de prospective (pilotée au Grand Lyon) et celle de planification (du ressort de l'agence et du Sepal), la première ayant faiblement imprégné la seconde lors du chantier actuel du SCOT. A cela s'ajoute la césure, classique en France, entre le monde de la planification et le monde opérationnel, contrairement à beaucoup de pays étrangers. Cette coupure est à la fois institutionnelle et culturelle. Le monde des planificateurs, notamment les équipes des agences d'urbanisme, s'articule en général faiblement avec les aménageurs et opérateurs publics ou privés qui interviennent sur les ZAC, les lotissements, les projets immobiliers, etc. A Lyon, j'espère que la réorganisation récente des services et la suite du SCOT contribueront à renforcer le dialogue entre acteurs et permettront de promouvoir une approche beaucoup plus intégrée entre la prospective, la planification et l'urbanisme de projets.

Vous avez raison de soulever la question de l'étalement urbain mais cela interpelle l'échelle métropolitaine, sur un périmètre beaucoup plus large, où la gouvernance reste très fragmentée (il y a aujourd'hui 11 SCOT à l'échelle de la Région urbaine). Dans les années 80, on a sous-estimé l'ampleur à venir de ce phénomène, car après les « trente glorieuses », le contexte était celui d'un moindre développement urbain par extension. Dans les années 90-2000, on s'est aperçu que malgré une croissance démographique plus faible, le grignotage se poursuivait dans les couronnes périphériques. Il a même « explosé » dans les années 2000. L'étalement urbain s'est particulièrement développé à l'extérieur du périmètre du Grand Lyon et du schéma directeur, là où le pilotage intercommunal de l'urbanisme est faible voir inexistant. La réponse à ce défi a été l'élaboration par l'Etat d'une DTA (Directive territoriale d'aménagement). Les maîtres d'ouvrage des SCOT ont lancé la démarche « Interscot ». La DTA affiche des orientations fortes sur la maîtrise de l'étalement urbain, le problème est celui de sa mise en œuvre, à l'échelle Interscot.

Il y a encore beaucoup de progrès à faire pour que la planification ne reste pas sur le seul registre incantatoire et s'accompagne d'une gouvernance du territoire à la bonne échelle, celle de la RUL.

Concernant le suivi de la mise en œuvre des documents de planification, ma proposition serait qu'un dispositif structuré de suivi soit mis en place à l'échelle de l'ensemble des SCOT de la Région urbaine. Un rapport annuel, rendu public, recenserait les actions engagées et les décalages par rapport aux objectifs initiaux, avec un système d'indicateurs adapté. Il ferait des recommandations sur les mesures ou initiatives à prendre et éventuellement sur la réactualisation des objectifs. Ce serait une première en France ! En 1986, nous avons étudié les décalages entre la réalité et les prévisions du SDAU de 1978. Nous avons par exemple pointé le discours incantatoire concernant l'axe Décines-Meyzieu qui devait être structuré par une densité urbaine forte autour de la voie ferrée... En réalité, la desserte ferrée n'a pas été améliorée, et n'ont été construits que des lotissements pavillonnaires produisant un étalement urbain conséquent ! Cela avait interpellé les élus. A l'époque, personne n'avait encore été alerté sur ce décalage. Un même exercice a été fait sur le SDAL par l'agence il y a trois ans. La question est de le réaliser plus systématiquement, et de faire en sorte qu'avec les acteurs concernés, cela soit suivi d'effets.

Je rappelle enfin que les mutations de la société urbaine se sont fortement accélérées au cours des deux dernières décennies. Même si la capacité d'anticipation de « Lyon 2010 » a été largement reconnue, la question de l'actualisation d'un tel document de planification finit pour ce motif également par se poser pendant sa mise en oeuvre. C'est bien l'objet du SCOT en cours d'élaboration. Mais peut-être aurait-on pu imaginer d'engager plus tôt un processus d'actualisation continu, dans le cadre du suivi du SDAL ?

■ Quels enseignements peut-on tirer de Lyon 2010 sur la façon de faire aujourd'hui un document de planification ?

La problématique de la planification stratégique et de la prospective participative est à mon sens toujours d'actualité. La question qui me vient à l'esprit est de savoir si l'on peut être aujourd'hui inventif comme on l'a été il y a vingt ans, dans un contexte sensiblement différent. Beaucoup de changements sont en effet intervenus, à la fois sur les enjeux, dans le système d'acteurs et la gouvernance des politiques publiques, le cadre juridique...

Ce changement de contexte peut être illustré dans trois registres.

D'abord les grands défis urbains et territoriaux ont changé d'ampleur, d'échelle et parfois de nature : mondialisation de l'économie, métropolisation et mobilité, relance de la démographie, crise du logement, progression de la fracture sociale et des processus de ségrégation urbaine dans beaucoup d'agglomérations malgré les efforts développés en matière de « politique de la ville ». Les questions environnementales ont pris une importance majeure après Kyoto en 1992. Le Grenelle de l'environnement, les travaux du GIEC etc. ont mis la question écologique et le développement durable au cœur de toutes les politiques publiques d'aménagement du territoire et de développement urbain. L'échelle métropolitaine est enfin de plus en plus le territoire sur lequel se joue la cohérence des politiques publiques. Il est normal que par rapport à ces mutations, le contenu du document de planification soit sensiblement revisité, c'est un des objectifs du SCOT en cours d'élaboration.

Ensuite la place de la planification dans le champ des politiques publiques locales n'est peut-être plus la même aujourd'hui. Elle est moins centrale. Les politiques publiques et leur gouvernance se sont énormément complexifiées. Les scènes mobilisant les élus dans l'agglomération se sont multipliées. Je constate avec un peu de regrets que le SCOT n'est qu'une scène parmi d'autres, elle a plus de difficulté qu'à l'époque à jouer ce rôle « fédérateur » des différentes politiques territoriales. J'ajouterai que l'envie de prospective s'est affaiblie, notamment chez les décideurs politiques. On est dans un monde de plus en plus marqué par des formes d'incertitude sur l'avenir, d'angoisse, voire même de peur. La crise actuelle ne fait que renforcer cela. Se projeter à 20 vns ou 30 ans alors qu'il faut rassurer les gens sur le court terme est très difficile. Il y a moins de visionnaires, on est surtout dans l'action.

Enfin, je mesure l'ampleur de la production législative et réglementaire depuis 20 ans. Le code de l'urbanisme s'est ouvert à de nouvelles thématiques, de nouvelles lois sont apparues : sur l'eau, sur l'air, les risques, la protection de la nature, le logement, les intercommunalités, la loi SRU et celles qui l'ont suivie, le Grenelle de l'environnement... Tout cela rigidifie l'écriture d'un schéma de cohérence territorial qui doit composer avec cet ensemble de textes. Je regrette cette complexification, même si en même temps, elle traduit l'attente du législateur de prendre en compte les nouveaux enjeux sociétaux.

On ne peut donc pas refaire aujourd'hui le même exercice qu'il y a 20 ans, le contexte est trop différent, les marges de manœuvre ne sont plus les mêmes... En revanche, s'inspirer de l'esprit de « Lyon 2010 » pourrait consister à inventer de nouveaux modes de faire « décalés » et imaginatifs, répondant à ce contexte d'incertitude et de tentation de repli sur soi, offrant des espaces de respiration et de créativité par rapport à un arsenal réglementaire contraignant, et de nouveaux horizons métropolitains. On pourrait par exemple connecter l'exercice de planification « pur et dur » avec d'autres chantiers faisant d'avantage « rêver » et mobilisant plus aisément les enthousiasmes, les débats et controverses. Les projets des équipes du « Grand Paris » présentés en 2009, malgré toutes leurs faiblesses, tracent des pistes innovantes au niveau de la méthode. Les chantiers « Millénaire 3 » et « Lyon 2020 » ont aussi à Lyon beaucoup mobilisé, ils constituent une ressource que l'on pourrait davantage valoriser dans les politiques territoriales. Une piste serait ainsi d'ouvrir davantage le champ de la planification à d'autres cultures, d'associer ceux qui s'intéressent à la prospective des modes de vie et nouvelles technologies, au défi écologique et à l'impact du changement climatique, aux dimensions immatérielles et à la créativité, à la place de la culture et des artistes dans la transformation des territoires... Cette question mériterait un vrai débat, tant avec les animateurs du SCOT qu'avec ses « repreneurs ».

De mon expérience d'accompagnement du SCOT par le Conseil de développement, demandée par le Sepal, je retiens l'idée que les acteurs de la société civile peuvent apporter des ouvertures, être des alliés d'une planification rénovée, qu'on peut aller plus loin dans la mobilisation des forces vives du territoire et de la participation citoyenne.

Carrière après Lyon 2010

■ Professionnellement, vous auriez aimé rester à l'agence d'urbanisme pour mettre en œuvre les préconisations du schéma directeur ?

Cela pouvait être une tentation, mais ouvrir une nouvelle page professionnelle avait du sens à ce moment là. Après cinq mois trop courts passés au SYTRAL, j'ai été appelé en 1989 à un poste passionnant à la tête de la direction de l'architecture et de l'urbanisme du ministère de l'Équipement, succédant à Claude Robert. Rester un peu plus à Lyon, dans un autre contexte politique, aurait peut-être été source de frustrations. Il était sain pour la maison que je passe le relais à d'autres. L'enjeu de Gérard Blanc qui m'a succédé et de l'équipe était de faire vivre « Lyon 2010 » et ses suites, pas de recommencer à zéro.

■ Votre expérience lyonnaise vous-a-t-elle aidé pour l'attribution de votre poste au ministère ?

C'est probable, le ministère cherchait quelqu'un ayant une expérience de terrain dans un contexte de décentralisation pour redonner sens à l'action de l'État. Mon expérience lyonnaise, très riche sur les différentes dimensions de l'urbanisme, m'a été plus qu'utile. Elle m'a permis de toujours rester en contact avec la réalité territoriale, d'avoir des repères de comparaison lorsque j'ai fait le tour des villes françaises et de faire avec d'autres collègues issus du terrain contre-poids à une culture d'administration centrale brillante mais parfois trop fermée sur elle-même.

Une fois installé au ministère de l'Équipement, quel a été votre rôle dans la modernisation des pratiques de planification et du cadre législatif qui aboutira à la loi SRU en 1999 ? L'exemple lyonnais a-t-il eu une influence ?

J'ai été directeur de l'architecture et de l'urbanisme de mai 1989 à janvier 1994. Mon passage s'est principalement traduit par la mission de redonner du sens, du contenu, et du fond à l'action de l'État et de porter ce message dans les outils de l'urbanisme. J'arrive dans une position de « décentralisé », plus légitime pour cette mission qu'un fonctionnaire venant d'un service interne à l'État. Le contexte est difficile, l'État est en crise et commence à être accusé d'être trop procédurier, mettant l'accent sur le juridique en inventant les lois. Des réactions s'élèvent face à la montée du contentieux dans l'urbanisme : loi littoral, annulation de SDAU, etc. Mon prédécesseur le plus emblématique était Yves Dauge, directeur de l'urbanisme au moment des lois de décentralisation. Grand pédagogue, il avait su promouvoir la décentralisation de l'urbanisme auprès des élus locaux. Mais le discours n'était pas encore audible auprès des services de l'État. La DAU et les DDE ne savaient plus très bien comment se situer dans ce nouveau contexte.

J'avais explicitement la commande de remettre un peu de contenu et de faire en sorte que l'État soit présent sur les questions de prospective et les grands enjeux des territoires. Je mets un point d'honneur à avoir un discours remobilisateur de l'État et notamment sur la planification. L'État doit travailler en partenariat avec les collectivités. Il doit se repositionner, trouver de nouvelles postures. Je n'avais pas d'état d'âme puisqu'à Lyon, on respectait l'État, le préfet, les administrations territoriales. Je lance dès 1989 le chantier « renouveau de la planification urbaine » en direction des DDE, DRE et agences d'urbanisme en m'appuyant beaucoup sur l'expérience lyonnaise, et sur le bureau de la DAU qui nous avait soutenu, dirigé par Jean-Claude Lemosquet.

Un colloque sur la planification est organisé à l'initiative de la DAU à Lyon, en octobre 1989, cinq mois après ma prise de fonction, avec le réseau des agences d'urbanisme et celui des DDE, qui travaillaient peu ensemble, c'était une première. Il est conclu par le Ministre... Beaucoup de chantiers locaux ont été ainsi lancés, ou dynamisés et un colloque sur la prospective est organisé à Metz. L'exemple de «Lyon 2010» a influencé certains exercices de planification, comme le nouveau Schéma Directeur de Lille, conduit par Francis Ampe, ou le Schéma Directeur de la Région Ile-de-France conduit à l'époque par le DRE d'Ile-de-France, Michel Rousselot. Ils m'avaient proposé de les accompagner.

Quand je suis devenu en 1999 président de la section aménagement et environnement au Conseil Général des Ponts et Chaussées, j'ai participé avec Georges Mercadal au groupe d'appui, mis en place par les deux ministres Jean-Claude Gayssot et Louis Besson pour les aider à accompagner leur démarche vers le chantier législatif qui s'appellera Solidarité et Renouvellement Urbain (projet de loi SRU). On a notamment organisé des rencontres préparatoires dans six villes (Lille, Lyon, Perpignan, Orléans, Nîmes, Dijon). Lors de ces rencontres, on s'est mis à l'écoute des attentes des élus et de la société civile sur les grands sujets urbains : fracture sociale et ségrégation urbaine, habitat, déplacements, étalement urbain, commerces et centralité, etc. La loi SRU a été en partie inspirée de ces rencontres. Un des slogans était « le projet doit passer avant la procédure ». C'est finalement la philosophie qu'a consacrée la loi SRU en 2000, avec l'invention des PADD, les « projets d'aménagement et de développement durables ».

Interview de Charles Delfante,
directeur de l'atelier d'urbanisme
de la Communauté urbaine de Lyon de 1969 à 1978-
mai /juillet 2008

Charles Delfante : «La planification court toujours après l'évolution tandis que l'urbanisme, s'il est bien conçu, garde un certain caractère d'intemporalité».

La planification urbaine dans la région lyonnaise durant les années 60 et 70

Entretien avec Charles Delfante, ancien directeur de l'atelier d'urbanisme de la Communauté urbaine de Lyon

Propos recueillis par Stéphane Autran, le 30 mai et 10 juillet 2008

Préambule : pour une histoire du Grand Lyon...

Après avoir créé une communauté de moyens il y a 40 ans de cela, sous l'impulsion de l'Etat, le Grand Lyon constitue aujourd'hui une communauté de projets autonome, reconnue pour son efficacité dans la gestion d'un territoire qui regroupe 57 communes et plus de 1,3 millions d'habitants. Cette collectivité reste en devenir et l'enjeu est désormais de constituer une véritable communauté de destin, inscrite dans le grand bassin de vie de l'agglomération qui regroupe plus de 2 millions d'habitants. La Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération du Grand Lyon a engagé un travail de fond visant à écrire une première histoire de l'institution. Cette interview constitue l'un des éléments de cette histoire, mémoire encore vivante de l'agglomération.

Charles Delfante est né à Lyon en 1926. Après des études d'architecture puis d'urbanisme, il intervient en tant qu'urbaniste-conseil pour le ministère de la Reconstruction. Des dizaines de villes bénéficient de ses services, en particulier Bagnols-sur-Cèze et Firminy Vert. Le ministère de la Construction le charge d'entreprendre les études du Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région lyonnaise (PADOG) en 1961. Parallèlement, le 1^{er} septembre 1961, l'atelier municipal d'urbanisme de la ville de Lyon est créé par l'Etat et la mairie de Lyon. Charles Delfante en prend la direction. Il dirige également le groupe d'études mis en place par le ministère pour la restructuration du centre de Lyon qui aboutira au quartier de la Part-Dieu. En 1969, la création de la communauté urbaine amène l'atelier d'urbanisme à se transformer en atelier d'urbanisme de la communauté urbaine. Cette société civile est liquidée en 1978 lorsque la décision est prise de créer l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon (association loi 1901). Après son départ de la direction de l'urbanisme lyonnais, Charles Delfante demeure conseiller technique de l'Agence d'urbanisme pour l'aménagement de la Part-Dieu. Parallèlement à ses activités pour le compte de l'Etat et les collectivités locales, Charles Delfante a conservé son cabinet d'architecture privé jusqu'à la fin des années 90.

■ Quand commencez-vous à vous intéresser à la planification urbaine ?

Dès le début de ma carrière professionnelle. A l'époque, la distinction est encore faite entre l'urbanisme et la planification : l'urbanisme concernait l'aménagement de la ville et la planification l'aménagement du territoire. Le vocabulaire a été à l'origine de maintes incompréhensions et autres confusions. La différence n'est véritablement apparue que lorsque la région parisienne a entrepris l'étude du PADOG. Les documents produits étaient alors très différents des plans d'urbanisme tels qu'ils avaient été codifiés pour permettre la reconstruction. La clarification est venue de l'étranger. Les Anglais avaient une avance considérable. Sir Abercrombie avait en effet élaboré un plan du Grand Londres sous les bombes allemandes. Ce plan, modèle de planification à moyen terme était complété par toute une kyrielle de « Land Use Plans » semblables aux plans d'urbanisme conçus en France.

Les plans de ville et les plans de détail relevaient de la compétence de la direction de l'Aménagement du Territoire. Avec la création de la DATAR et la focalisation sur

les plans d'urbanisme sensés organiser l'urbanisation, nous avons progressivement perdu le sens de la planification et de l'aménagement du territoire.

J'ai suivi tout au long de ma carrière l'évolution des concepts sur la planification grâce aux travaux du centre d'études du ministère. Quand je débute mes missions à Lyon, en 1961, les « anciens » du ministère me font adhérer à la Fédération Internationale pour l'Habitat, l'Urbanisme et l'Aménagement des Territoires (FIHUAT), association créée par Ebenezer Howard, l'inventeur des cités jardins. J'étais ainsi au fait des réflexions internationales, pouvant prendre conscience des méthodes britanniques et néerlandaises. Ceux-ci distinguaient les schémas d'aménagement, traitant de la planification à long terme, et les plans à court terme, sur des territoires plus réduits et urbanisés ou davantage capables d'urbanisation.

■ Quelles sont les études à entreprendre sur le territoire de l'agglomération lyonnaise ?

En 1962, le plan du groupement d'urbanisme vient d'être approuvé. C'est un bon plan, réalisé par l'équipe Revillard, urbaniste en chef régional, Maillet, inspecteur de l'urbanisme, Gagès et Grimal, architectes.

Son principal défaut réside dans la taille trop limitée du territoire concerné. Son périmètre est contraint par les limites du département du Rhône. Rappelons-nous qu'en 1960, des communes comme Décines, Saint-Priest, Feyzin, Rillieux, etc., sont dans les départements voisins. Ce découpage date des décisions de la Convention qui, en décrétant « Lyon n'est plus », a réduit le département du Rhône de toutes parts. Un exemple significatif de cette situation grotesque nous est donné par la Caisse des Dépôts qui implante une « ville nouvelle » (qui n'en est pas une) à Rillieux, dans le département de l'Ain, pour accueillir le développement démographique de Lyon.

Le service central du ministère est conscient du problème et me charge de l'élaboration des PUD des communes de Décines, Meyzieu, Saint-Priest afin que j'assure la cohérence avec les études de la direction départementale du Rhône. Sous le contrôle de Jacques Foch, Directeur Départemental, Jean Meyer, chef du Groupe d'études et de programmation (GEP), et moi-même faisons une analyse critique du plan du groupement d'urbanisme approuvé et demandons à Monsieur le Préfet sa mise en révision. Notre secrète grande ambition est de créer un groupement d'urbanisme interdépartemental. Le préfet nous soutiendra.

Compte tenu de la pression foncière qui s'exerçait à la périphérie de Lyon, nous nous rendons compte qu'il est impossible de délimiter sans réflexion préalable et études diverses un périmètre pour un nouveau groupement d'urbanisme. Nous proposons donc au ministère et à la DATAR d'entreprendre une étude régionale qui permettrait de délimiter un périmètre pour le futur plan. En première urgence nous nous proposons de travailler sur la « zone de peuplement industriel et urbain » de l'INSEE. Nous tentons de préciser le périmètre en étudiant les déplacements pendulaires domicile – travail. Nous avons dessiné l'enveloppe des circuits des cars des grandes entreprises lyonnaises comme Berliet qui allaient chercher leur personnel à des distances excédant parfois 50 km.

Nous ne tenons pas compte des circonscriptions administratives départementales mais nous nous appuyons sur leurs structures pour organiser le travail. Le périmètre comprend : le département du Rhône, les arrondissements de Vienne et Bourgoin dans l'Isère, Bourg-en-Bresse dans l'Ain et Saint-Étienne dans la Loire. Ce périmètre est proposé aux préfets et nous imaginons avec le soutien de Serge

Antoine (DATAR) une structure pour tenter d'établir une planification de la zone considérée. Elle sera de trois niveaux :

La « cheville ouvrière » est composée de Jean Meyer (direction départementale de l'urbanisme), Charles Delfante (chargé de mission) et son équipe. Des bureaux d'études sont appelés pour étudier la démographie, la structure économique ; le secteur tertiaire : SEDES, CREDOC et plus tard BERU. Des universitaires tels que David (géologue), Jean Pelletier (géographe), Jean Labasse (géographe) et d'autres, sont appelés en consultation en raison de leurs connaissances. Le deuxième niveau est le « groupe de travail » composé des préfets, des directeurs départementaux de l'urbanisme et des ingénieurs en chef des Ponts et du Génie Rural. Enfin, l'« assemblée » comprend outre le groupe de travail tous les hommes politiques ayant quelque importance.

Le principe ayant été adopté, nous entreprenons l'étude et la rédaction d'un Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale (PADOG) de la région lyonnaise.

■ En quoi consistent les premières études ?

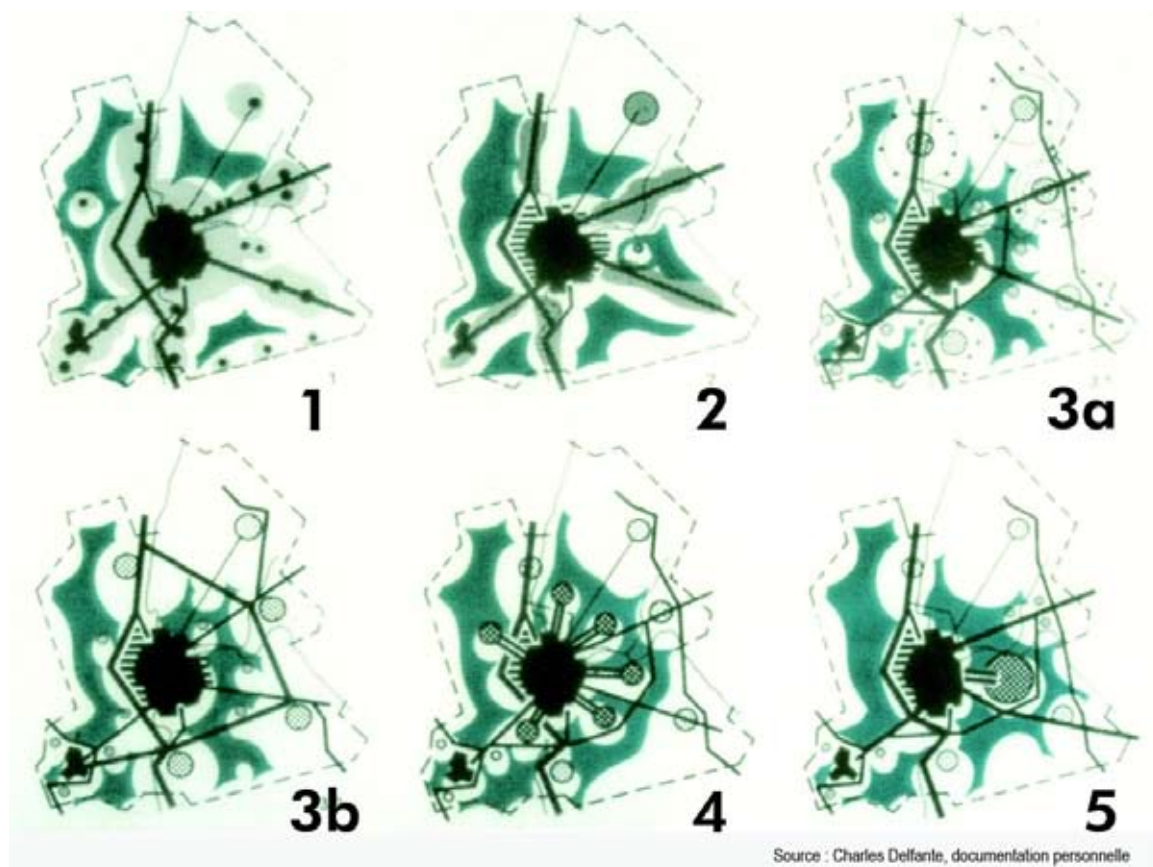
Les premières études débutent en 1961 et concernent l'environnement physique : topographie, géologie, hydrologie, pédologie, occupation végétale ou non des sols assortie d'un inventaire de toutes les parties boisées du territoire. Des cartes sont dressées ; elles représentent une photographie de l'état initial de toute la région. De cette analyse nous tirons des synthèses : délimitation des secteurs boisés, agricoles ou paysagés qui, par soustraction des terrains inconstructibles, (topographie, zones inondables, servitudes et protections diverses) nous permettront de préciser les secteurs capables d'urbanisation. L'objectif essentiel poursuivi consistait en la préservation de toutes les ressources naturelles, des boisements, des étendues d'eau, des paysages, etc.

Ces études préliminaires nous ont permis de calculer les surfaces de terrains disponibles pour l'urbanisation et les résultats obtenus nous ont fait craindre que si la croissance de Lyon se poursuivait au rythme du début des années 60 par extension des parties urbanisées, nous allions à la catastrophe ! L'agglomération s'étendrait sous la forme d'une « tache d'huile » de trois millions d'habitants selon les prévisions de l'INSEE.

■ Face à ce constat implacable, vous devez proposer des solutions ?

Nous présentons au groupe de travail les schémas de développement de Washington DC et du Great London Plan de Sir Abercrombie. Nos hauts responsables sont séduits et nous enjoignent de proposer plusieurs solutions.

Nous retenons le principe de « ceinture verte » car elle permet de contenir et d'organiser le développement. Ayant interrogé un certain nombre de spécialistes, nous décidons de proposer une limitation de la taille de Lyon à 1.500.000 habitants et de reporter la croissance soit sur des pôles nouveaux, soit sur des villes moyennes existantes développées. Nous aboutissons à cinq schémas d'aménagement possibles : la tache d'huile (1), le développement sur des axes (2), le développement sur une série de pôles nouveaux ou anciens à développer (3), le développement sur des unités périphériques et sur des centres existants (4), le développement sur une ville nouvelle inspirée du « Paris Parallèle », proposé par la revue L'architecture d'aujourd'hui (5).



Le groupe de travail choisit l'hypothèse de développement 3, (en fait 3b). Nous développons une hypothèse de schéma directeur qui utilise les pôles existants de Bourgoin-Jallieu - La Tour du Pin et Meximieux pour deux raisons : ils permettent de protéger l'environnement et sont situés à proximité de zones industrielles existantes ou en cours de développement.

Trois immenses plans sont dessinés : un plan de l'état initial, un plan de synthèse des analyses mettant en évidence les protections voulues et le P.A.D.O.G. Ces plans sont présentés au Groupe de Travail dont les membres nous demandent d'exposer ces réflexions à un nombre limité de personnes importantes à Grenoble, Bourg-en-Bresse puis ultérieurement à Saint-Étienne. A la suite de ces présentations, le Groupe de Travail puis l'Assemblée approuvent le plan, en 1963.

■ **Le plan du PADOG est approuvé parce que les maires sont convaincus ou bien parce qu'ils n'ont pas trop le choix ?**

Les maires sont convaincus pour une seule et unique raison, ils voient des possibilités d'apport en équipements : routes, voies ferrées, écoles, lycées, etc. Les maires des communes qui devaient porter les « points d'appuis » étaient absolument ravis car ce statut leur assurait un très fort développement.

Il ne faut pas oublier que nous ne sommes pas très éloignés de la période de guerre, la reconstruction a sollicité toutes les finances de la France pendant un certain nombre d'années. Le pays commence seulement à émerger. Il y a des bidonvilles partout, les besoins en logements sont considérables. L'Etat tente de pallier au plus pressé en mettant en place une véritable industrie du bâtiment, politique qui sera heureusement portée par une continuité gouvernementale. Raoul Dautry invente le « secteur industrialisé » puis Eugène Claudius-Petit le reprend à son compte en le généralisant. Cette politique technique a ensuite dépassé toutes les espérances puisque des usines de préfabrication se sont construites de partout et on a fait du « Coignet », du « Barest » ou du « Camus » de Moscou à Alger !

Pour revenir au PADOG, je dirais qu'il a eu quelques mérites : mettre en évidence les nécessités de protection des ressources naturelles, créer des solidarités entre les villes (qui n'ont été que de très courte durée), faire admettre que Lyon devait être la capitale régionale et qu'en conséquence il fallait la pourvoir d'un centre capable d'accueillir des activités de direction et des équipements de niveau régional (d'où la Part-Dieu) et enfin celui d'éviter, très temporairement, le mitage du territoire (ce fut ensuite un échec total !).

Un autre avantage du PADOG a été de provoquer la modification des limites départementales. Elle fut beaucoup plus modeste que celle que nous souhaitions : de mesquines questions de circonscriptions électorales ont stoppé net les avancées.

■ **Existait-il en France d'autres exemples de planification à cette échelle ?**

Si je réponds « non » ce sera exact et inexact. Exact, parce qu'aucun plan n'a été publié. Inexact, parce qu'en Alsace, (où j'ai travaillé jusqu'en 1961) les départements avaient créé des ateliers d'urbanisme qui travaillaient de manière synchrone. Je crois me souvenir que dans le nord, en raison des problèmes que posaient les bassins industriels, les planificateurs travaillaient dans un souci d'intérêt régional. Mais, il n'y avait pas de plan ressemblant au PADOG. En province, nous étions donc des précurseurs, ce qui nous a valu de recevoir de nombreuses missions étrangères qui venaient voir les travaux des planificateurs et urbanistes... et qui en profitaient pour rendre visite aux industriels du bâtiment. Il faut rappeler que Lyon, grâce à la profusion de matériaux de construction disponibles (sables et graviers), a permis l'éclosion précoce d'usines de préfabrication.

Le gouvernement (DATAR) adoptera ensuite la politique des Métropoles d'Equilibre et les ORganisations d'Etudes des Aires Métropolitaines (OREAM) pour lesquelles le PADOG servira un peu de guide voire même d'exemple. Avec l'OREAM Lyon-St Etienne-Grenoble, l'ambiance changera radicalement, certainement à cause de l'institutionnalisation des politiques propre à la France ! Puis il y eut l'épisode des villes nouvelles : en haut lieu fut décidé qu'il y aurait deux villes nouvelles en lieux et places des points d'appui du PADOG. Je persiste à penser que l'Isle d'Abeau a remis en question l'équilibre du plan original ne serait-ce que par sa situation iséroise. Il est convenu de dire que Louis Pradel était opposé à la création de l'Isle d'Abeau. Erreur ! Pradel n'a jamais été opposé à la création d'une ville nouvelle à la condition qu'elle soit implantée dans le département du Rhône ! Pour Louis Pradel comme pour nous, la première chose qu'il convenait de faire avant de réaliser la ville nouvelle était d'étendre le département du Rhône.

■ **Comment naissent les réflexions autour du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) de l'agglomération lyonnaise ?**

Avec Jean Meyer et une autre équipe du ministère de la construction, nous arrivons à délimiter, grâce aux études du PADOG et à ses zones de peuplement, un périmètre du groupement d'urbanisme plus conforme à la logique planificatrice. Le territoire concerné, qui deviendra le périmètre du futur SDAU, s'étendait au-delà de celui de la Communauté urbaine.

Simultanément, je participais avec le centre d'études du ministère aux recherches conduites pour arriver à la modernisation des textes de loi de 1958 qui aboutiront à la loi d'orientation foncière de 1967 sur les SDAU et les POS. L'équipe qui gravitait autour du directeur de l'Aménagement Foncier, Roger Macé, avait développé plusieurs hypothèses pour le schéma à long terme. A Lyon, compte tenu du réseau ferré, Roger Macé m'avait demandé de regarder ce que donnerait, dans

le cadre des dispositions du PADOG, un «schéma directeur de structure» (SDS) qu'il a soumis à Lyon aux fonctionnaires de sa direction. Il fut également présenté discrètement à la SNCF qui le «fusilla» et nous avec ! Pourtant, Lyon avait la particularité d'avoir une desserte ferrée pratiquement circulaire à partir de laquelle des voies se dirigent dans toutes les directions : vers le nord, sur les bords de Saône, rive droite et rive gauche, vers l'ouest en direction de Paray-Le-Monial, Roanne et Clermont-Ferrand, au sud ouest vers Saint-Genis-Laval, vers le sud sur les bords du Rhône, rives droite et gauche vers l'est vers Grenoble ou Genève, au nord sur le plateau de la Dombes et



Source : Charles Dellante, documentation personnelle

La première approche de ce futur SDAU a été, sur la base des analyses multicritères engagées, la rédaction d'un livre blanc qui sera publié en 1969. Sa rédaction avait été facilitée par les études et réunions du PADOG qui fournissaient quantités de renseignements et donnaient des idées d'hypothèses de partis. Lorsque j'entends dire qu'il n'y a pas eu de planification à Lyon avant l'arrivée de je ne sais quel messie, j'avoue ne pas comprendre !

Encore un exemple, nous avons tenu compte des facilités que pouvaient offrir les voies d'eau en matière de transports pondéreux. Avec Jean Pelletier, nous avons entrepris un voyage d'étude en Allemagne pour nous rendre compte des progrès de la mise en état de navigation du Main, du Neckar et du Rhin. Avec la CNR, nous

avons ensuite examiné les possibilités de développement de la navigation entre le Rhin et le Rhône avec les conséquences qu'un tel changement d'attitude pourrait avoir sur les villes et les ponts urbains. A Lyon, les services de la navigation ont reconstruit les ponts Kœnig et Maréchal Juin. Le maire de Lyon avait donné son accord pour que soit développés les ports fluviaux de Gerland et des bords de Saône (port Rambaud). Il faut se souvenir que dans les années 60, le développement économique était basé sur l'industrie et l'agriculture. Le poids du tertiaire était infime et nous avons commencé de l'évoquer lors des projets de centres et en particulier l'établissement du programme de la Part-Dieu. Jean Labasse avait alors lancé la notion de secteur « quaternaire » que nous avons traduit en tertiaire supérieur.

■ Avec du recul, la succession des plans (PUD du GU, PADOG, OREAM, SDAU...) donne l'impression qu'entre le temps de la conception et celui de l'approbation, la société évolue au point de rendre obsolète toute tentative de planification ?

Certes ! La vitesse à laquelle la ville se transforme rend tout plan désuet... à tel point qu'avant même d'avoir été approuvé, il est en retard ! La planification court toujours après l'évolution tandis que l'urbanisme, s'il est bien conçu, garde un certain caractère d'intemporalité.

Le handicap des planificateurs français réside dans le fait qu'ils ne connaissent pas la prospective... pour la bonne raison que les élus ne veulent pas entendre parler de long terme ! On peut se demander ce que deviendra en France le fameux « développement durable » qui est un vocable creux parmi d'autres. Nous qui n'avons jamais pratiqué la planification avons prêché dès 1972 pour la préservation des ressources naturelles et une HQE... Mais nous n'avons pas su inventer les mots !

Nous ne savons pas regarder et sommes trop forts pour prendre exemple ! Les Néerlandais, nés urbanistes, car ils ont été dans l'obligation de fabriquer leurs terrains à urbaniser, savent depuis toujours économiser et utiliser l'espace à bon escient. De même, les Britanniques et les Scandinaves parviennent encore à planifier parce que la population tient à sa terre. Les Allemands, après une période euphorique, courent après les financiers et lorsqu'ils les ont rattrapés, leur laissent la bride sur le cou mais, oh miracle, parviennent à de bons résultats ! Nous avons été précoces en planifiant avec une trentaine d'années d'avance... ! Puis dès 1972, avec Valéry Giscard D'Estaing « l'urbanisme à la Française » perd son caractère humaniste et hygiéniste pour devenir financier... tout le monde dit économique, moi je persiste et signe : financier ! Les plans d'urbanisme d'aujourd'hui n'intègrent jamais la notion d'économie, et c'est bien dommage !

■ Le SDAU approuvé en 1978 paraît pourtant bien déconnecté de la réalité socio-économique ?

Peut-être... Mais c'est un plan des années 60 : lors de l'approbation les études avaient vieilli... Le mal français réside dans le temps consacré aux procédures d'approbation : les commissions locales d'aménagement et d'urbanisme et toutes les autres étaient d'une somptueuse lourdeur, ce qui a entraîné de multiples ajustements et modifications et donc des retards en chaîne. Les études de planification sont en fait enterrées à cette époque ! Les dérives de la planification ont commencé au moment où les grands ensembles sont construits en fonction des terrains disponibles et où l'implantation des bâtiments dépend de la nature des grues des entreprises !

La planification aurait pu avoir un impact beaucoup plus grand en France si messieurs les parlementaires avaient imposé la « ligne budgétaire unique » chère à Edgard Pisani. Celle-ci aurait permis la cohérence des financements des équipements. Ainsi, la planification aurait avant tout été pensée pour satisfaire les besoins des hommes et non pour servir les échéances électorales toujours à court terme. Durant ma longue carrière, il ne m'est arrivé qu'une seule fois de concevoir et réaliser un équipement qui a reçu un prix 30 ans après !

Si vous m'interrogez sur la pratique de la planification de nos jours, je répondrais qu'il ne faut jamais désespérer des hommes car les choses paraissent devoir s'améliorer grâce à la structuration de la Communauté urbaine. Mais il manque à la collectivité une stratégie basée sur une vision politique à long terme que l'on suivrait grâce à des tableaux de bord *ad hoc* pour rectifier la trajectoire au jour le jour...

