

Sud Loire
Beaujolais
Nord-Isère
La Dombes
Ouest Lyonnais
Rives du Rhône
Val de Saône-Dombes
Boucle du Rhône en Dauphiné
Agglomération Lyonnaise
Bugey-Côtière-Plaine de l'Ain

Vers quelle métropole allons-nous ?

veille prospective



inter-Scot



Les Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise

Avertissement

Ce bulletin, qui s'adresse à une large cible, synthétise cinq cents heures d'entretiens. L'ensemble des propos tenus sont capitalisés par ailleurs et constituent une base de veille métropolitaine.

Nous tenons à remercier les personnalités qui ont participé à cette série d'entretiens pour la qualité et la pertinence de leurs interventions :

Belkacem Amrani, Hugues de Beaupuy,
Taoufik Ben Mabrouk, Paul Boino,
Lucienne Borrel, Khaled Bouabdallah,
Ludovic Boyron, Olivier Brachet,
Alain Brunet, Bruno Charles,
Noël Comte, Alain Cottalorda,
Louis Colrat, Bernard Constantin,
Yves Crozet, Philippe Dibilio,
Jacky Darne, Jean Dorey,
Laurent Escobar, Yves François,
Jean Frébault, Céline Gentili,
Jean Gravezat, Pierre Héritier,
Chantal Hilaire, Alain Huet,
Pierre Jamet, Claude Janin,
Denis Labbe, Denis Lafay,
Xavier Laroche, Louis Lavergne,
Pascal Loustalot, Patrick Lusson,
André Micoud, Christian Montès,
Dominique Mouillaux, Stéphane Muzika,
Xavier Nussbaumer, Daniel Navrot,
Régis Neyret, Bruno Pelletier, Jacques Perrat,
Dominique Prenat, Philippe Prud'homme,
Stéphane Rabilloud, François de Sars,
Pierre-Yves Tesse, Benoit Thomé,
Lucie Tortel, Thierry Toulemonde,
Franck Scherrer, Laurent Valla,
Frédéric Viallet, Jacky Vieux,
Guy Walter.

L'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise a édité en juillet 2005 dans le cadre de la démarche inter-Scot un carnet de veille prospective. Ce document avait pour ambition d'ébaucher des scénarii d'évolution de la métropole lyonnaise.

Les perspectives définies avaient vocation à être testées auprès d'élus locaux, de décideurs économiques, d'acteurs institutionnels et de représentants du monde scientifique.

Entre décembre 2005 et février 2006, une soixantaine de personnalités ont ainsi été interrogées.

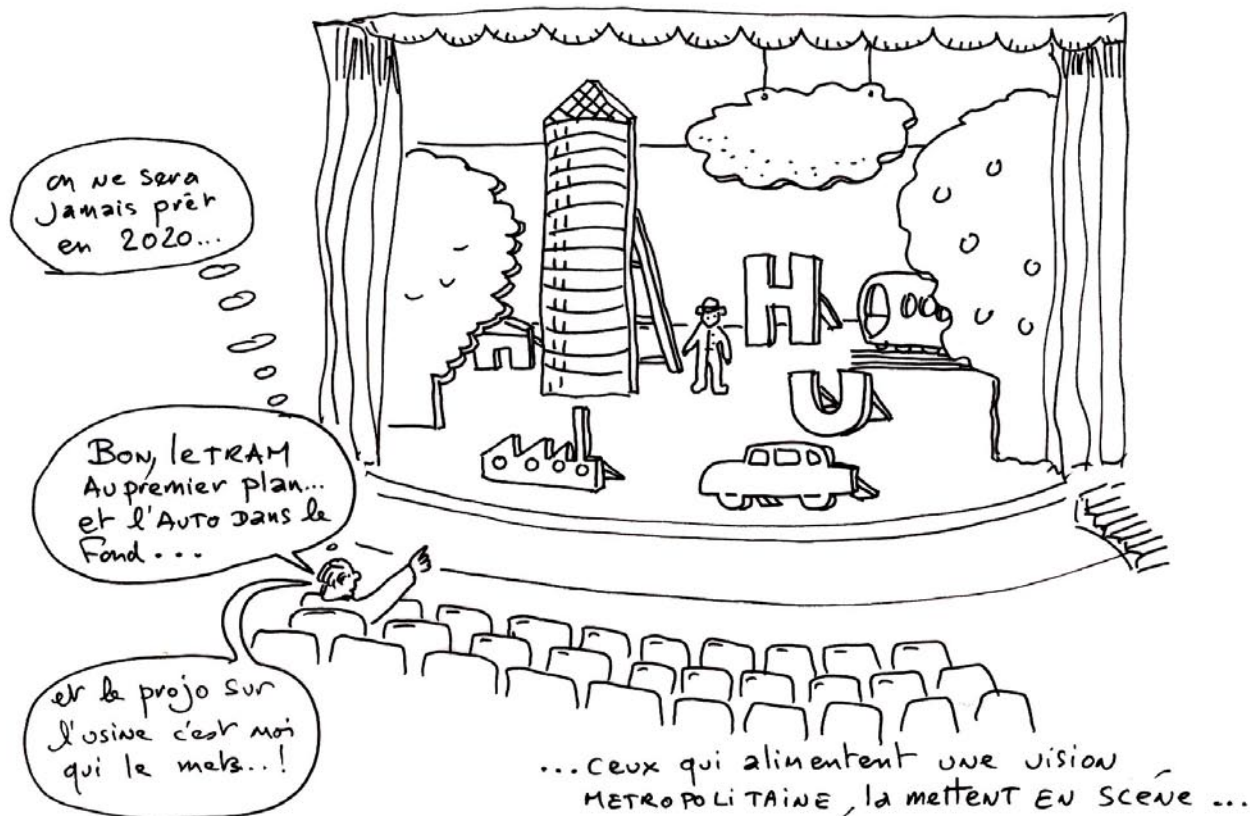
Le présent bulletin de veille donne une première restitution des perceptions de ces personnalités métropolitaines sur quatre thèmes directeurs : l'organisation politique métropolitaine, sa structuration spatiale, le modèle de développement dominant et l'identité de l'aire métropolitaine.

Cette série d'entretiens constitue une image de la métropole utilisée comme base de référence pour les exercices de veille métropolitaine qui seront menés ultérieurement.



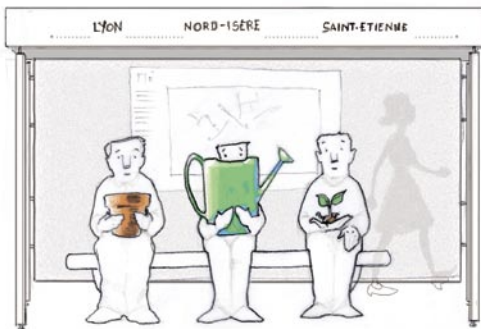
Vue aérienne du centre de l'aire métropolitaine lyonnaise

«La scène métropolitaine»



Vers une organisation de la métropole par champs de compétences

L'organisation politique métropolitaine et les logiques qui la sous-tendent sont une donnée de l'avenir des territoires qui la composent. L'affirmation d'une volonté politique commune peut conduire à la gestion coordonnée du territoire, canalisant les rivalités territoriales, les forces du marché et les lourdeurs institutionnelles. A l'inverse, en l'absence de convergence politique, une vision cohérente du territoire a peu de chances d'exister. Longtemps marquée par la suprématie pour ne pas dire l'hégémonie de Lyon et les positions défensives des territoires voisins, la métropole lyonnaise montre aujourd'hui les signes d'une convergence politique à long terme.



Un « tripôle » complémentaire ?

Vers un renforcement progressif de la gouvernance métropolitaine lyonnaise ...

Si l'ensemble des personnalités interrogées évoque la prééminence d'une organisation politique éclatée, elles ne perçoivent pas moins des tendances au rapprochement qui pourraient à terme l'emporter. Pour reprendre les propos de Franck Scherrer, Directeur de l'Institut d'urbanisme de Lyon, «les fiefs ont toujours existé en région lyonnaise mais des interdépendances réelles contredisent leur avenir». Pour s'en convaincre, il suffirait de se référer au rapprochement de Lyon et de Villeurbanne ou, plus récemment, l'adhésion de Givors-Grigny à la communauté urbaine.

Plus fondamentalement, des rapprochements stratégiques se dessinent. Ainsi, le couple Lyon / Saint-Etienne semblerait à terme irréversible car essentiel à la poursuite des objectifs affichés par les deux métropoles. En effet, Saint-Etienne ne retrouverait pas le chemin de la croissance sans Lyon et Lyon réaliserait difficilement son ambition européenne sans Saint-Etienne. Plus à l'est, le Nord Isère apparaîtrait, potentiellement, comme un partenaire important, avec une volonté des élus de se tourner vers Lyon. Certes, son poids démographique est nettement inférieur à celui des agglomérations lyonnaise et stéphanoise mais il posséderait des atouts

non négligeables : réserves foncières, activités logistiques et localisation au cœur d'un nœud de transport.

... Qui se fera par le biais de dispositifs fonctionnels

Les acteurs interrogés s'accordent également sur la nature de la construction métropolitaine. D'après eux, elle ne se fera pas au travers d'un coup d'éclat mais au travers d'une succession d'étapes fonctionnelles visant à la mise en place d'outils de gestion à bonne échelle. Avancer en priorité sur des thématiques plutôt que vers un projet global paraît plus raisonnable. Comme l'affirme Jean Frébault, président du Conseil de développement du Grand Lyon, «avant de parler d'intercommunalité de projet à l'échelle métropolitaine, essayons déjà de mettre en place des intercommunalités de gestion à cette échelle. Les outils partenariaux rassurent et sont concrets.» Le projet Real (Réseau express de l'Agglomération Lyonnaise) semble justement être le signe que l'on s'oriente sur cette voie. L'enjeu est de taille puisque ce sont les transports qui permettent de rassembler les territoires de la métropole. Le problème sera d'aller au delà de la contractualisation, pour parvenir à la création d'un syndicat mixte se subsistant aux AOTU existantes. Cette démarche partenariale pourrait être étendue au foncier, au logement et au développement économique.



Rencontre des présidents de l'inter-Scot - février 2005

À cet égard, l'inter-Scot apparaît comme un cadre pertinent pour expliciter le principe de ce type de démarche.

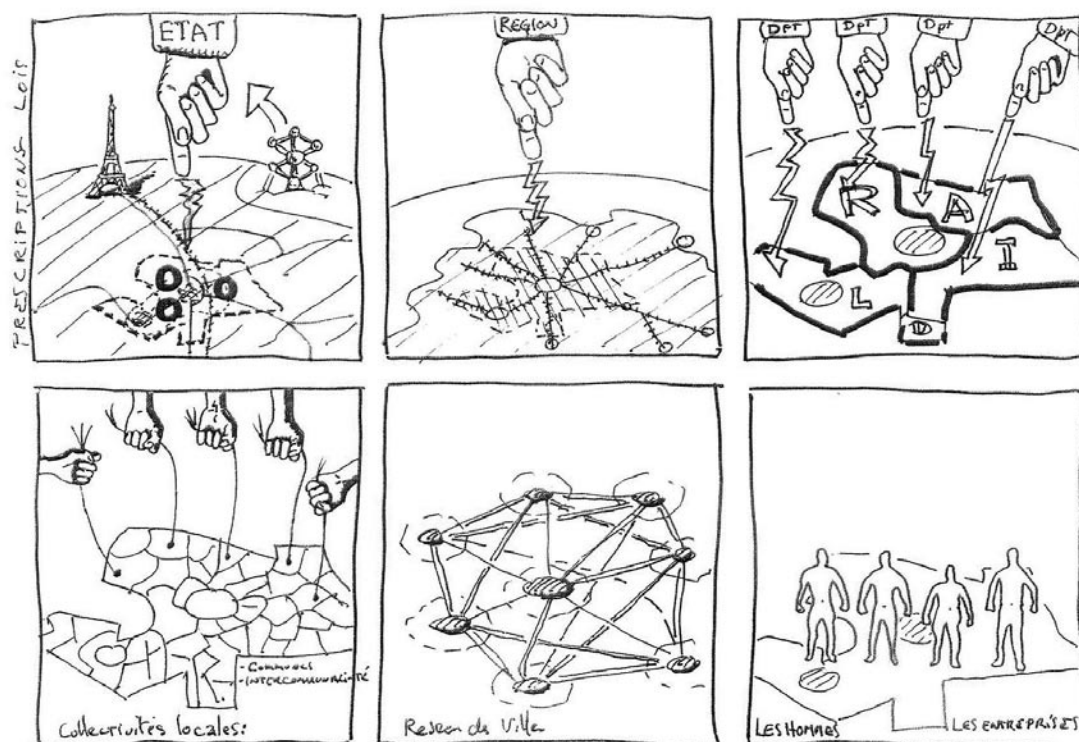
Toutefois, comme le souligne Bruno Pelletier, maire de Chavanoz, «il y a un risque dans la multiplication de ce type d'instances techniques avec, à l'extrême, une saturation de l'emploi du temps des élus».

Dans le long terme, la maturité du principe de gestion métropolitaine devrait permettre d'aboutir à une organisation de projet plus avancée. Dans une version plus institutionnelle, la Région urbaine de Lyon pourrait devenir l'instance de gouvernance métropolitaine intégrée.

Les obstacles à la construction de la gouvernance métropolitaine lyonnaise

En contrepoints de cette vision de long terme plutôt positive, les entretiens font apparaître de nombreux obstacles à l'émergence d'une véritable gouvernance métropolitaine. Ces obstacles sont d'ordre institutionnel : attitude défensive des départements et des préfetures, paradoxes de la loi Chevènement,

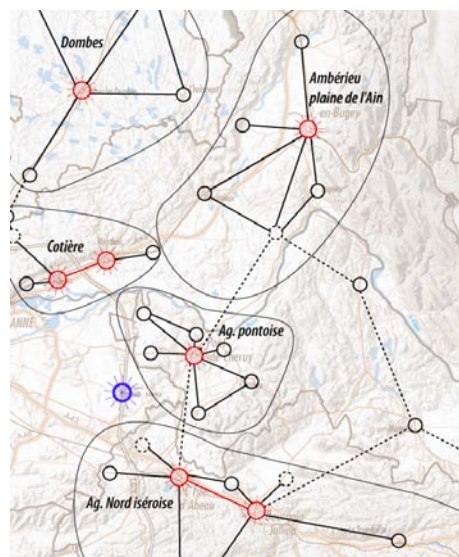
absence de l'élection au suffrage universel direct des exécutifs intercommunaux, désengagement de l'Etat. Ils sont aussi symboliques : image technocratique du Grand Lyon, crainte de la perte des identités locales, jargon employé pour évoquer la gouvernance métropolitaine, manque de volonté politique... Louis Lavergne, maire de Bourgoin-Jallieu, touche sans doute le cœur du problème : «Il semble que Lyon ne deviendra pas une grande métropole européenne si elle n'est pas en capacité d'organiser un réel partage du pouvoir et si, de l'autre côté, les territoires avoisinants n'assument pas davantage l'idée que leur développement dépend de l'agglomération lyonnaise.» Car Patrick Lussion, directeur de la prospective au Conseil régional Rhône-Alpes le rappelle : «Avant le mandat de Raymond Barre, même à l'intérieur du Grand Lyon, il n'y avait pas de sentiment d'appartenance à l'agglomération, laquelle restait très clivée entre l'Est et l'Ouest. C'est en donnant des responsabilités aux maires de l'Est qui le souhaitent que Raymond Barre a rendu possible une évolution des mentalités.»



«Les acteurs»

D'une métropole autocentrée à une structure métropolitaine plus multipolaire

La structuration de l'espace métropolitain se fait encore incontestablement dans le sens centre-périphérie. Toutefois, les tendances relevées par les meilleurs mettent en évidence un phénomène de renforcement des polarités secondaires qui laissent espérer une mutation vers une structure spatiale plus équilibrée.



Extrait de carte : polarités intermédiaires

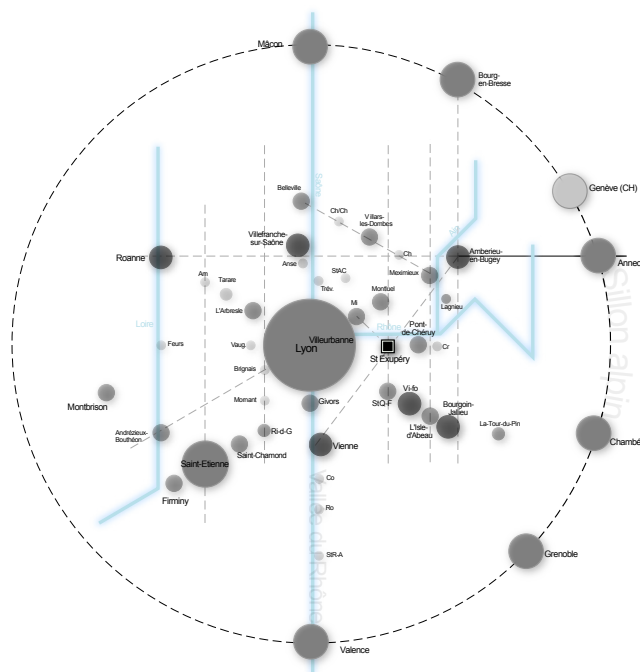
L'agglomération lyonnaise reste le moteur du processus de métropolisation

Lyon conserve un pouvoir de polarisation certain en matière économique et attire les ménages à revenus élevés. Parallèlement, la hausse des prix de l'immobilier alimente un puissant mouvement de diffusion de la population non solvable au sein de l'espace métropolitain. Ainsi, le Grand Lyon aurait perdu en 2003 - 2004 environ 1 000 ménages sur le marché de l'accession. Et, d'après Laurent Escobar, directeur de Stratis, il s'agit là d'un processus durable qui ne pourra être enrayer sans mise en place d'une politique foncière et de logement volontariste de la part de la collectivité.

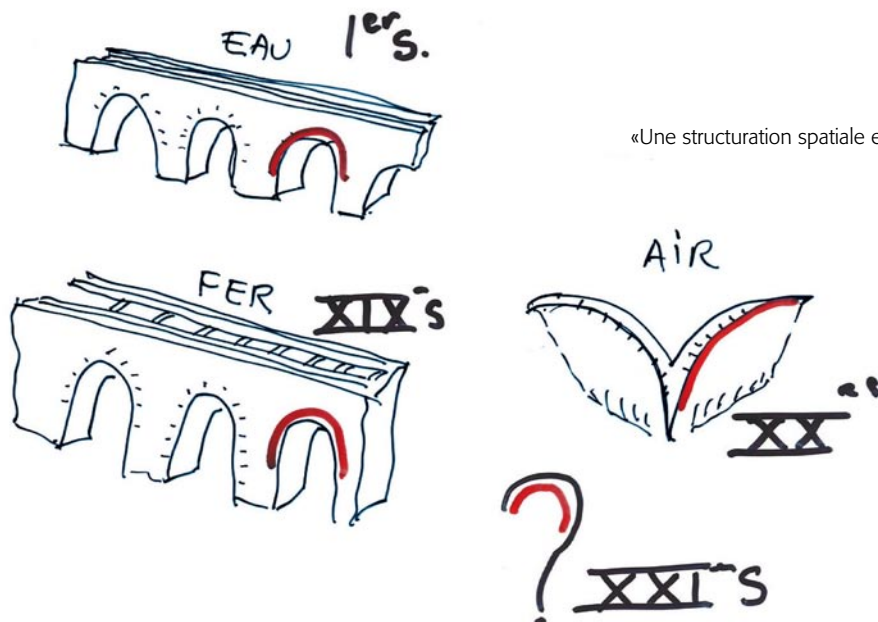
Des pôles secondaires qui s'affirment

La spécificité du phénomène métropolitain lyonnais est qu'il s'appuie sur l'agglomération stéphanoise et des pôles urbains secondaires. Ces villes répondent à une demande d'urbanité des ménages « rejetés » par l'agglomération lyonnaise et structurent leur hinterland. Selon Stéphane Musika, Directeur de l'Epora, ces pôles secondaires répondent au souhait d'une moindre densité urbaine, d'un accès facilité à la nature, d'une accession moins onéreuse à la propriété et d'une proximité des bassins d'emplois et des services.

Si Saint-Etienne apparaît encore comme une agglomération en difficulté, ses grands projets d'aménagements laissent espérer une renaissance. En



La structuration multipolaire



effet, un renforcement de l'économie tertiaire est à prévoir lorsque l'on observe l'ampleur des projets immobiliers, notamment autour de la gare de Chateaufort. Sur le volet résidentiel, l'hypothèse d'une captation croissante des forces centrifuges de l'agglomération lyonnaise peut être faite, avec une production de logements privés collectifs d'environ déjà 400 par an.

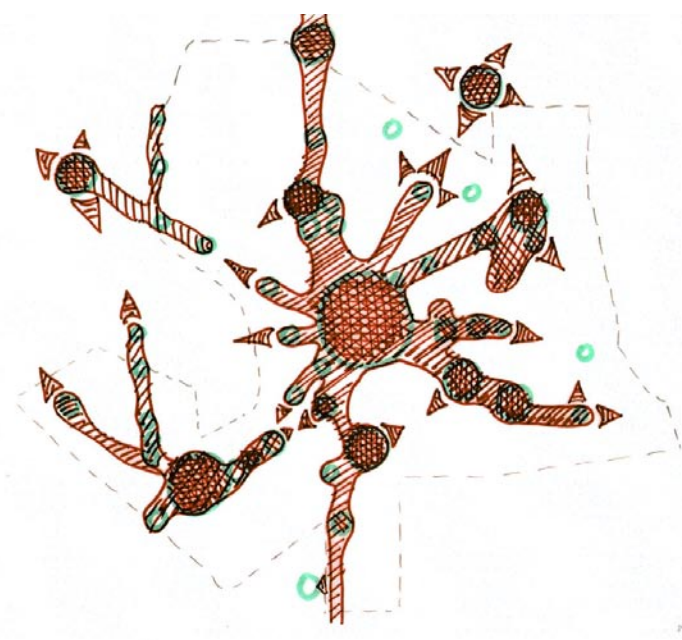
Les pôles secondaires tels que Villefranche-sur-Saône, Vienne, Bourgoin-Jallieu... se renforcent et rayonnent sur leur environnement immédiat. Ainsi, la croissance de la production privée de logements collectifs est environ de 450 logements par an sur Villefranche-sur-Saône, 350 sur l'Isle-d'Abeau.

Un risque d'urbanisation en doigts de gant

Toutefois, derrière ce pari sur le rééquilibrage du phénomène métropolitain lyonnais, pèse encore la menace d'un prolongement de la périurbanisation et d'une organisation en doigts de gants. Selon Paul Boino, maître de conférence à l'institut d'urbanisme de Lyon, la périurbanisation va se poursuivre en fonction de l'évolution des possibilités de déplacements automobiles et le prix du pétrole ne freinera pas cette tendance car il sera durablement inférieur à celui de l'immobilier. Il souligne d'ailleurs l'incohérence entre les efforts de renouvellement urbain engagés par Saint-Etienne métropole et la volonté de construire l'A45.



Des pôles secondaires qui s'affirment : marché couvert de Villefranche.



«La pieuvre» métropolitaine ou le risque d'un développement urbain non maîtrisé.

Une économie d'ores et déjà métropolitaine

En matière d'organisation économique du territoire, la synthèse des entretiens fait apparaître trois idées forces : le rôle moteur des activités à vocation internationale, la métropolisation de la sphère économique et l'importance croissante de l'économie résidentielle (liée à la présence d'habitants ou d'actifs).

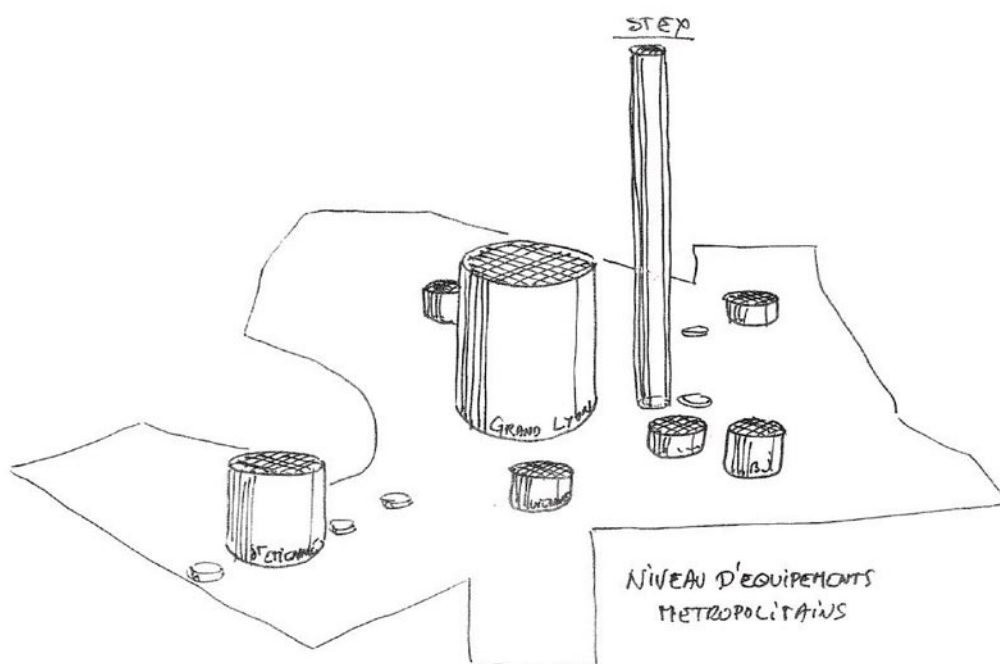


Le rôle moteur des activités à vocation internationale dans le dynamisme métropolitain

Les veilleurs économiques soulignent tous l'importance stratégique des activités à vocation nationale et internationale dans le maintien du dynamisme économique métropolitain. Pour Jean Dorey, directeur du Pôle universitaire lyonnais; *«une économie qui se contente de répondre à ses besoins locaux n'a pas d'avenir»*. En renouvelant des secteurs industriels traditionnels et en renforçant les liens entre la recherche et l'industrie, les pôles de compétitivité semblent consolider cette vocation nationale et internationale de l'économie métropolitaine.

L'aspiration à un espace économique multipolaire

Un grand nombre d'acteurs interrogés soulignent l'importance de l'organisation spatiale dans l'accompagnement de cette dynamique économique. A cet égard, l'organisation multipolaire des activités est souvent évoquée comme une réponse efficace aux défis économiques de demain. Comme le souligne Xavier Nussbaumer, directeur du développement chez Immochan, *«la concentration continue de la population n'est pas souhaitable : elle accroît la demande, elle fait augmenter les prix et accentue les contraintes de localisation qui pèsent sur les populations moins favorisées.»*





Plateforme d'échange de Saint-Exupéry

Au modèle de la concentration parisienne, certains acteurs opposent clairement une structure multipolaire qui permettrait à la métropole lyonnaise d'atteindre une taille critique européenne tout en évitant les effets de thrombose. Le rapprochement entre Lyon et Saint-Étienne est perçu, à cet égard, comme un véritable enjeu, ces deux agglomérations ayant, comme le souligne Pierre-Yves Tesse, direction de la Stratégie des territoires et de l'Action régionale de la CCI de Lyon, des compétences complémentaires en termes de recherche (plutôt à Lyon), d'application (Saint-Étienne) et de savoir-faire industriels.

La complémentarité géographique est aussi recherchée vers l'Est de l'agglomération lyonnaise. Philippe Prud'homme, responsable du pôle développement local au Grand Lyon, rappelle que *«l'Isle-d'Abeau apparaît comme la plus grande réserve foncière, située au centre d'un nœud d'infrastructures routières et ferroviaires, avec la possibilité d'accueillir des activités qui ont besoin d'espace»*.

Un renforcement nécessaire des grands équipements

S'ils sont positifs quant à l'avenir économique de la métropole, les acteurs économiques pointent unanimement des carences qui pourraient gripper, à terme, la machine économique.

La saturation des infrastructures routières et ferroviaire existantes, l'insuffisance de grands équipements logistiques sont des sujets qui reviennent régulièrement dans les entretiens. Il y a un besoin clairement exprimé en faveur de la construction d'un véritable projet autour de Saint-Exupéry, d'une meilleure valorisation du port de Lyon Edouard

Herriot, d'une plate-forme multimodale rail-route d'envergure... L'Etat et les collectivités territoriales sont perçus, dans ce domaine, comme devant être le moteur de ces améliorations.

Autre maillon faible évoqué par les personnalités interrogées, l'accompagnement des entreprises qui apparaît inadapté et éclaté. La politique de guichet unique est unanimement proposée. D'après Alain Muet, Délégué général du Medef Rhône-Alpes, l'Aderly et Erai devraient fusionner.

L'économie « résidentielle »

Pour reprendre les mots de Lucienne Borrel, responsable du département marketing et commercial de l'Epida, *«l'économie résidentielle est essentielle non seulement pour alimenter l'attractivité du territoire mais également pour simplement maintenir sur place les habitants, les entreprises»*. L'évolution de l'économie résidentielle dépend de la solvabilité des ménages, du financement des services publics et de l'attractivité touristique du territoire. Force est de reconnaître que cette fraction de l'économie ne se banalise pas ; tous les territoires ne disposent pas d'une offre de services suffisante. Les services sont encore déficitaires dans le périurbain et l'économie résidentielle, par exemple, est l'un des défis du renouveau démographique stéphanois.

Le tourisme apparaît comme un axe à renforcer par tous les territoires de l'aire métropolitaine. Le concept de tourisme d'affaires se développe progressivement. Le tourisme grand public peine à prendre sa place bien que le patrimoine architectural et touristique de la métropole soit exceptionnel.



Port Edouard Herriot de Lyon



Pôle optique de Saint-Etienne



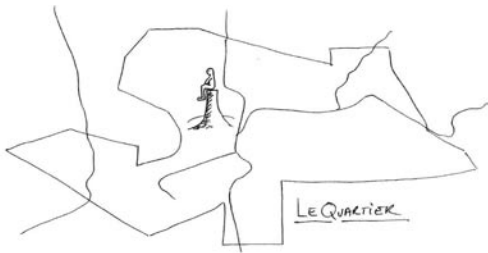
Centre logistique Ville nouvelle



Centre logistique Parc industriel de la Plaine de l'Ain

Une ou des identités de la métropole

Contrairement à l'identité communale ou nationale, l'identité métropolitaine est une notion floue et complexe. Elle renvoie à des interprétations très variées : approche structurale, conscience symbolique et construction pragmatique.



La commune : l'identité territoriale de référence

L'ensemble des acteurs interrogés situent l'ancrage territorial à l'échelle de la commune. Celle-ci apparaît comme le lieu d'attachement. L'essor des mobilités domicile-travail renforce ce phénomène. Le vote de confiance accordé par les citoyens aux maires, qui reste leur élu préféré, témoigne de l'importance de cet échelon local. La deuxième strate d'appartenance locale qui apparaît clairement est celle du pays. Les gens savent à quel ensemble culturel supra-communal ils appartiennent : le Beaujolais, La Dombes, la Bresse,



Musée urbain Tony Garnier



Jardin ouvrier à Saint-Priest

Une ou des identités métropolitaines ?

L'identité métropolitaine est beaucoup plus difficile à établir. Ces interprétations, correspondant à des clefs d'approche différentes, sont multiples.

Un certain nombre d'acteurs approchent l'identité métropolitaine au travers du prisme social. Selon eux, il ne peut y avoir d'identité métropolitaine sans solidarité entre territoires. La ségrégation sociale et économique entre centre-ville, banlieues et espace rural et la recherche de l'entre-soi leur apparaît trop marquée pour permettre la construction d'une identité métropolitaine. Ce qui construit le sentiment métropolitain c'est l'accès à l'emploi, à l'éducation et à la qualité de vie. Pour employer les termes de Dominique Mouillaux, chargé de mission « politique de la ville » à la DDE du Rhône, « vivre dans un quartier de relégation a un impact sur la possibilité d'appartenance à un ensemble plus vaste ». Pour qu'il y ait adhésion à un territoire métropolitain, il faudrait donc selon certains valoriser des éléments auxquels tout le monde a accès.

D'autres acteurs ont une approche plus symbolique de la métropole et laissent une place importante à l'histoire et à l'événement dans la construction de l'idée métropolitaine. Pour Régis Neyret, vice-président de l'Office du tourisme du Grand Lyon, la question de la différenciation sociale, celle de la ségrégation, constituent des questions nationales, non spécifiques à la région lyonnaise. Dans les identités qui composent la région lyonnaise, il existerait des éléments partagés, sur différents registres. Il y a d'abord ceux qui constituent la carte d'identité de la région lyonnaise à l'échelle internationale (qui participe à l'attractivité touristique de Rhône alpes), mais qui ne sont pas forcément fédérateur à l'échelle locale : les biennales, Lyon Patrimoine de l'humanité, le patrimoine de Le Corbusier à Firminy, les Alpes. Il y a des éléments plus localisés ou inscrits dans le quotidien de tous qui ont un pouvoir fédérateur : le fleuve Rhône, la fête des lumières, le patrimoine gallo-romain, l'OL, l'ASSE.

La vision fonctionnaliste de la métropole est celle qui ressort le plus fortement des entretiens de veille métropolitaine. D'après Jacky Darne, ancien maire de Rillieux-la-Pape, les habitants comprennent que la compétition économique passe par l'organisation de grands ensembles métropolitains. Il y a une compréhension du fait que l'échelle métropolitaine correspond à une échelle fonctionnelle et qu'elle nécessite une coopération métropolitaine. A cet égard, la mise en place d'un RER métropolitain avec carte orange commune constituerait à l'évidence un signe fort de l'émergence du fait métropolitain.



Les berges du fleuve Rhône



Dès lors, la cible prioritaire de cette question de l'identité métropolitaine semble être, non pas les habitants mais les élus et les décideurs territoriaux car ce sont eux qui prennent les décisions, ce sont eux qui doivent se mobiliser pour agir à l'échelle métropolitaine. Autrement dit, plutôt que de parler d'identité métropolitaine, parlons plutôt de culture de la coopération métropolitaine. À ce niveau, selon les personnes interrogées, le chemin à parcourir reste long lorsque l'on observe déjà la frilosité des élus aux ensembles intercommunaux.

Ces interprétations structurelles, symbolique et fonctionnaliste n'apparaissent néanmoins pas incompatibles et sont souvent reliées par les observateurs. Il est fort probable que l'identité métropolitaine résulte du mélange de ces trois approches.



Le sport comme vitrine internationale
OL - Real Madrid, 13/09/2005



Vestige gallo-romain

Halle de Chatillon-sur-Chalonne



Fête des lumières

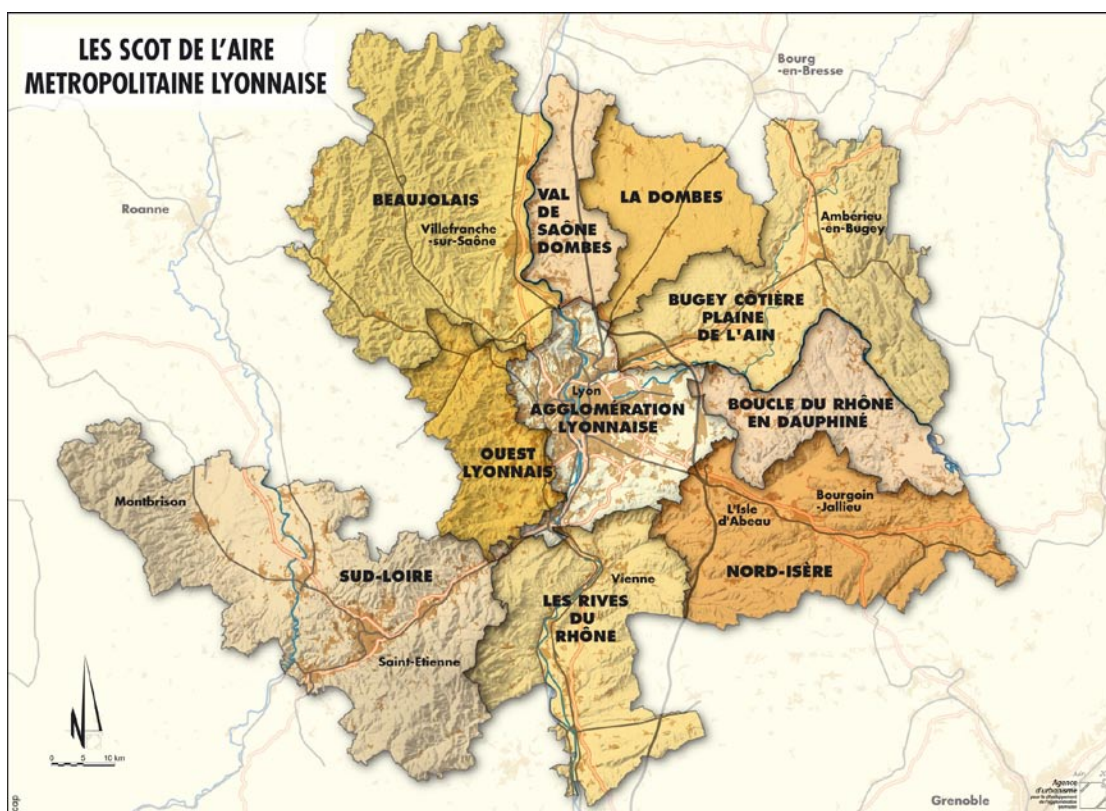


Les perspectives

L'analyse des entretiens laisse apparaître une métropole encore marquée par la domination de l'agglomération centre qui attire activités à valeur ajoutée, ménages à revenus élevés, pôles d'enseignement supérieurs. Toutefois, certains territoires voisins ont su profiter de ce rayonnement en captant les exclus du marché foncier lyonnais, en renforçant les services à la population et en attirant les activités économiques. Et Saint-Étienne, deuxième pôle urbain de la métropole lyonnaise, fait preuve d'une volonté forte de renouer avec la croissance, volonté qui se traduit

concrètement par la mise en place de programmes de développement immobilier et résidentiel très ambitieux.

Ces évolutions traduiraient pour de nombreuses personnes interrogées un glissement vers une organisation plus multipolaire de la métropole. La construction d'une nouvelle carte métropolitaine semble toutefois fragile et ne pourra s'imposer que si elle bénéficie d'une volonté forte de l'agglomération lyonnaise de partager les fruits de la croissance et d'une acceptation franche par les territoires voisins d'un avenir métropolitain commun.



www.inter-scot.org

Rédaction : Yannick Deguilhem, Sybille Thirion

Maquette : Hervé Fayet

Illustrations : Robert Jessel, Stéphane Toraldo (page 4)

Photographies : Agence d'urbanisme

Cartographie : Sébastien Rolland, Philippe Capel

Réalisation des entretiens : Boris Chabanel (AD'Missions)



Pôle Grands Territoires

18 rue du lac - BP 3129 - 69402 Lyon Cedex 03

Tél. 04 78 63 43 70 - Télécopie 04 78 63 40 83

www.urbalyon.org

Pour toute information sur la démarche inter-Scot, contacter **Sybille Thirion** 04 78 63 43 90 s.thirion@urbalyon.org

