



Le schéma directeur de l'agglomération lyonnaise

« Lyon 2010 » (1992)

La planification stratégique permet à l'agglomération lyonnaise de prendre son avenir en main

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.

Sommaire :

Pourquoi engager les études d'un nouveau schéma directeur ?	p 3
Le contexte local doit se remobiliser autour d'enjeux à long terme après une décennie d'abandon de la planification	p 3
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	p 4
Un colloque pour relancer la vision prospective pour l'agglomération lyonnaise	p 5
L'élaboration d'un « projet d'agglomération » : une démarche innovante et fondatrice	p 6
Une démarche collégiale mobilisant l'ensemble des « forces vives » de l'agglomération	p 8
Faire de Lyon une agglomération internationale et agréable à vivre	p10
Le projet d'agglomération soulève une large adhésion et quelques critiques	p14
L'impact de Lyon 2010 sur la planification urbaine en France	p15
Ressources utilisées	p18

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 éparsée, 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-clés 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 (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 personnifié 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

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) »

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 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 attractif ⁴ ».

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 ».

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 Autran

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 »

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 régional ⁹ ».

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 : inadaptation 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...

⁸ Jean Frébault – Jacques Moulinier, interview du 4 juin 2008

⁹ Bernard Archer, Secrétaire général du Plan urbain, actes du colloque Demain l'agglomération lyonnaise, Pignon sur rue, 57, 1984

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.

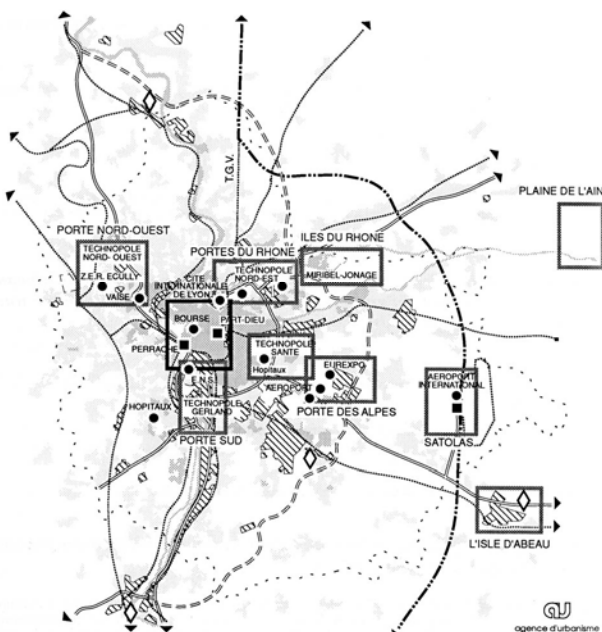
Les réflexions qui aboutiront à un nouveau schéma directeur s'engagent pourtant sur des

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 circonstances ¹⁰ ». Simultanément, il convient d'être ambitieux, c'est-à-dire porter un projet politique positionnant l'agglomération dans la concurrence des autres villes européennes.

Le SEPAL (syndicat d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise) est créé en juin 1985. Il est composé des élus de la communauté urbaine (55 communes) et de 16 communes extérieures. Le document est réalisé par l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon, en collaboration avec la direction départementale du Rhône et la direction départementale de l'agriculture et de la forêt du Rhône. En octobre 1988, le SEPAL et l'agence d'urbanisme présentent la synthèse « Lyon 2010 : un projet d'agglomération pour une métropole européenne ». C'est sur la base de ce document que sera rédigé le véritable schéma directeur, à porté juridique. Il sera approuvé en 1992.

Le SDAU de 1978, produit par les services de l'Etat avait abouti à une vision homogène idéalisée des différents territoires composant l'agglomération, avec une ambition d'organiser la croissance économique et spatiale. Paradoxalement, alors que la collectivité « prend son destin en main », les capacités de financement des projets sont bien moindres que lorsque le SDAU les avait imaginés. Il s'agit donc d'inventer une stratégie « à volume constant » : les ressources fiscales et la population stagnant, les équipements prévus ne sont plus réalistes ni réalisables financièrement.

ESPACES ECONOMIQUES ET POLES DE DEVELOPPEMENT



La grande innovation de la démarche est qu'elle va amorcer ce qu'on va appeler le « marketing territorial » : le territoire n'est pas neutre et la collectivité doit pouvoir promouvoir ses atouts. La stratégie du projet d'agglomération va se construire. Le territoire n'est pas seulement à aménager de manière efficace c'est-à-dire en prévoyant la voirie, les équipements et en effectuant les arbitrages entre l'urbanisation et la préservation de l'espace... Le territoire communautaire est présenté de manière sensible, présentant plusieurs aspects, en révélant et vantant ses particularités, qualités et richesses. « Lyon 2010 » est un outil global au service du développement de l'agglomération et plus seulement régulateur de l'aménagement du territoire. L'agglomération recèle des particularités, des « richesses » susceptibles d'intéresser les investisseurs. La « révélation » des atouts du territoire aux acteurs économiques déjà présents et aux citoyens est

également une innovation pour un document de planification. L'image de la ville, ses représentations, auprès des habitants et pour les acteurs extérieurs devient une notion fondamentale. La prospective est vue selon des enjeux sociétaux globaux et pas seulement urbanistiques. Le schéma essaie de prendre en compte les attentes des milieux économiques en terme d'organisation rationnelle de l'agglomération. La collectivité engage même une politique de soutien à l'essor des activités économiques par l'aménagement et la valorisation.

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

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

L'une des innovations du schéma directeur réside dans le caractère collégial de son élaboration. Les orientations sont le fruit de travaux largement débattus avec des acteurs variés : élus, techniciens, experts, universitaires, société civile (associations)... Différentes études internes à l'agence d'urbanisme ou externes alimentent les débats. Le diagnostic et les propositions d'actions se veulent moins technocratiques mais pragmatiques et portés politiquement. Des débats contradictoires sont menés, un consensus trouvé. « 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 ! ¹¹»

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 ».

¹¹ Jean Frébault, Le Figaro Magazine Rhône-Alpes, 3 décembre 1988

¹² Aderly (Agence pour le Développement Economique de la Région Lyonnaise). Organisme co-fondé en 1974 par la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon, le Grand Lyon, le Conseil Général du Rhône et le MEDEF Lyon-Rhône.

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 XXe siècle »

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 5000 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 1000 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.

¹³ Lyon-Matin, 25 octobre 1988

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 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...* ». 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 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 élus ¹⁶ ». 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 intellectuellement ¹⁹ ».

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

¹⁴ Le Monde Rhône-Alpes, 17 octobre 1988

¹⁵ Respectivement président de l'agence d'urbanisme et vice-président à l'urbanisme à la communauté urbaine de Lyon, adjoint à l'urbanisme de la ville de Lyon et directeur de l'agence d'urbanisme

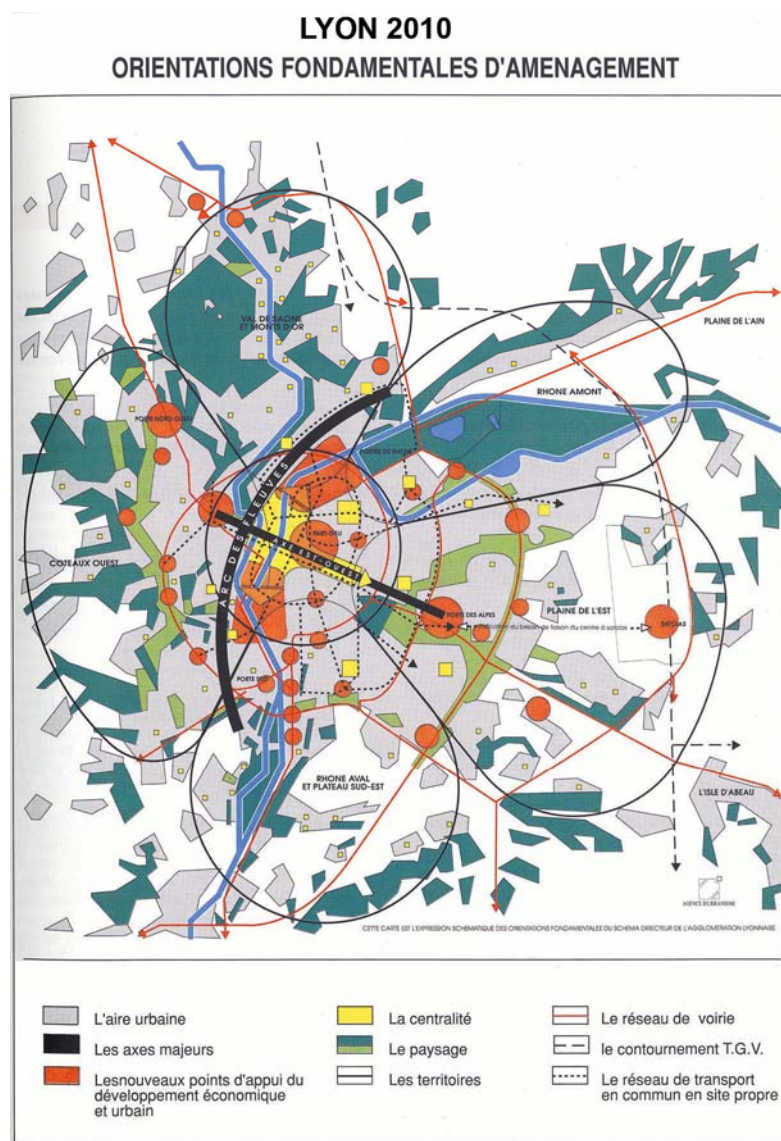
¹⁶ Jean Rigaud, Les Echos, 2 octobre 1988

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

¹⁸ *ibid.*

¹⁹ *ibid.*

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 ».



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 « forte potentialité de

développement » sont identifiés : Part-Dieu / Vilette, 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

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

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

- 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

- 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

- 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 Bonnevey
- 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

- 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

- 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

- 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.

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.

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

²³ Christian Montès, *op. cit.*

²⁴ Taoufik Ben Mabrouk, *op. cit.*

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 techniciens ²⁵ » 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 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'étranglement 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 champ d'investigation

²⁵ Lyon – Libération, 12 octobre 1988

²⁶ ibid.

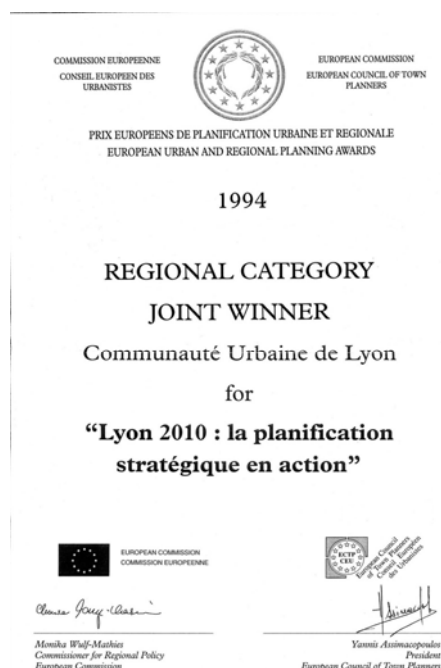
²⁷ Lyon Figaro, 21 octobre 1988, « Delfante casse la baraque »

²⁸ Lyon – Libération, 5 novembre 1988, « R. Gagès cherche l'image de Lyon désespérément »

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 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'Equipement 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

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

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 »

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 engendra 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 .

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

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 décroissant 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 désespérant 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
- « Lyon 2010, un projet d'agglomération pour une métropole européenne », résumé, SEPAL, 1988
- 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