



Lyon 2010. Ouverture aux acteurs économiques et à la société civile : avancées et limites

Rachel Linossier

► To cite this version:

Rachel Linossier. Lyon 2010. Ouverture aux acteurs économiques et à la société civile : avancées et limites. *Urbanisme*, 2010, 371, pp.56-58. halshs-00577253

HAL Id: halshs-00577253

<https://shs.hal.science/halshs-00577253>

Submitted on 16 Mar 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Lyon 2010. Ouverture aux acteurs économiques et à la société civile: avancées et limites

Rachel Linossier et Lila Combe

Cet article revisite deux des innovations supposées de Lyon 2010, la co-élaboration des stratégies économiques et l'ouverture à la société civile, ainsi que sa postérité dans l'agglomération sur ces deux plans.

Co-élaborer avec les acteurs économiques ?

Le colloque de prospective « *Demain l'agglomération lyonnaise* » organisé par l'Agence d'Urbanisme (Agurco) en 1984 est le point de départ d'une nouvelle approche stratégique de la planification urbaine centrée sur le développement économique à Lyon. Il amorce la révision du Schéma Directeur existant autour de l'enjeu de l'internationalisation et de la mise en concurrence des villes, « *répondant à une attente immuable des élus lyonnais qui sont avant tout des « libéraux-planificateurs* » » (Tetra, 1988). De son côté, l'agence en charge du développement économique (L'Aderly)¹ contribue activement aux réflexions, en produisant un diagnostic de l'agglomération en matière de haute technologie et d'équipements à vocation économique. Elle propose également deux axes de politique économique pour orienter la stratégie de développement territorial : faire de Lyon une ville internationale, doublée d'une métropole technopolitaine (Agurco, 1984).

Les promoteurs de l'argument technopolitain (CCI) soutiennent le principe d'une relation étroite et nécessaire entre l'aménagement urbain et le développement économique, le premier étant perçu comme le moyen privilégié de mise en œuvre des objectifs du second, en conférant aux activités économiques une matérialité visible dans l'espace urbain. Le directeur de l'Agurco (J. Frébault) et les économistes nouvellement recrutés partagent ce point de vue. En revanche, les dirigeants de l'Aderly issus du monde de l'entreprise portent une vision critique de l'urbanisme, qui est vu comme une entrave au développement économique, censé fonctionner seul et être le principal moteur du développement urbain. Ils souhaitent rallier les techniciens à la cause des entreprises pour réduire les contraintes engendrées par la planification dans le libre jeu du marché économique, tandis que les techniciens cherchent à montrer ce que la planification urbaine peut apporter au développement économique, dans le sillage de J. Frébault qui prône la « *révolution dans les têtes* » (Ascher, 1992)². Ce désaccord entre la sphère de la planification urbaine et le monde économique à Lyon puise en partie ses origines dans l'épisode de la Charte Industrielle – une remise en cause par le patronat lyonnais des prescriptions de l'Etat concernant les activités industrielles dans le SDAU en préparation, qui a conduit à la création de l'Aderly en 1974 (Linossier, 2006).

Dans un contexte de décentralisation de la compétence en urbanisme, la solution expérimentée à Lyon par l'Agence d'urbanisme pour l'élaboration du nouveau schéma directeur consiste à appliquer une nouvelle méthode de planification qualitative, émancipée de la rigidité statistique et des dérives prévisionnistes au profit d'une réflexion prospective et du recours au diagnostic territorial, mais aussi plus participative et ouverte au débat. Il s'agit de faire dialoguer les différentes sphères entre elles, de favoriser l'échange des idées et la définition d'intérêts ou d'objectifs communs, afin de déboucher sur une stratégie de développement partagée qui lie les logiques spatiales de l'aménagement aux enjeux concurrentiels du développement économique

Le défi méthodologique est de concevoir d'abord un projet stratégique de développement pour l'agglomération qui soit adapté au nouveau contexte de mondialisation économique et de concurrence entre les villes, pour ensuite le traduire sous la forme d'un document juridique qui mette en cohérence les problématiques économiques avec les logiques de l'aménagement urbain. En d'autres termes : utiliser « à l'envers » un outil technocratique de planification conçu pour encadrer la croissance, en l'assujettissant à une démarche stratégique d'accompagnement et de facilitation des dynamiques de développement induites par le marché. Cela implique de dépasser les clivages traditionnels entre les urbanistes – *urban designers* –, la sphère des technocrates – au service de

¹ Association pour le développement économique de la région lyonnaise, créée par la Communauté urbaine, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon et le Groupement Interprofessionnel Lyonnais.

² Colloque « Renouveau de la planification » organisé à Lyon fin 1989.

l'Etat et des collectivités locales, pris dans le carcan des outils et des méthodes – et le monde économique – focalisé sur la rentabilité immédiate et les problématiques de marché.

Une nouvelle forme de planification urbaine émerge, sur la base de la recomposition des relations entre pouvoir politique, opérateurs techniques et acteurs locaux : « *l'urbanisme partenarial* » (Ascher, 1992). D'inspiration libérale, elle est symptomatique de la profonde évolution des modes de faire de l'action publique en faveur d'une plus grande prise en compte de l'intérêt des acteurs privés et de la sphère économique. Toutefois, se sont surtout les organismes de représentation des intérêts économiques comme la CCI qui participent aux travaux. En revanche, les entreprises à titre individuel sont quasiment absentes (Leblanc, 1993), hormis à travers les entretiens réalisés pour la scénarisation des devenir économiques de l'agglomération (Tetra, 1987). « *Aucun industriel, aucun banquier, aucun commerçant, aucun directeur de firmes de services parmi les membres du SEPAL, ses associés, ses invités. Peu de chefs d'entreprises parmi les dizaine d'experts consultés (...). Cette lacune jure avec la volonté affichée d'orienter le Schéma Directeur du côté de l'économie* » (Prud'homme, Davezies, 1989).

Débattre avec les acteurs du territoire

L'ouverture du débat public s'organise différemment entre l'amont et l'aval du processus d'élaboration de Lyon 2010. La co-élaboration en amont mobilise essentiellement des personnes qualifiées, porteuses de compétences spécifiques dans divers domaines allant de l'habitat aux nouvelles technologies. Une soixantaine d'experts locaux et extérieurs appartenant aux réseaux de l'Agence d'urbanisme et de l'Aderly participent aux groupes de travail thématiques, aux auditions et aux séminaires prospectifs destinés à alimenter la définition du projet : représentants des collectivités et organismes locaux, agents des services de l'Etat, universitaires, chercheurs, consultants, architectes, urbanistes, paysagistes, responsables d'équipements culturels ou d'associations et une quinzaine de représentants d'entreprises. Les dirigeants des principaux organismes et entreprises publiques (Syndicat des transports lyonnais, Rectorat d'Académie, EDF, etc.) sont invités aux réunions du SEPAL. Ces décideurs et acteurs experts, jugés aptes à enrichir les réflexions, contribuent à l'émergence et à la diffusion d'une culture commune des enjeux économiques relatifs au développement de l'agglomération (Lavigne, Dost, 1988). Ils apportent aussi leur caution morale à la définition des orientations du projet et du crédit à la démarche stratégique, selon une approche interactionniste privilégiant les acteurs détenant les ressources nécessaires au développement économique (Padioleau, Demesteere, 1992). Ce choix induit cependant des angles morts parmi les catégories d'acteurs mobilisés pour élaborer le projet : les syndicats, les associations, les usagers et les habitants (à travers les comités de quartier notamment) sont absents de cette première phase.

La phase aval du processus, consacrée à la formalisation et à la présentation publique du projet, est propice à une plus grande ouverture des débats à la société civile organisée. Une série de rencontres thématiques présentant les principaux axes du projet d'agglomération rassemble ainsi plus de 1000 personnes issues de divers milieux socioprofessionnels, dont le secteur associatif sur les transports et le logement³, le monde de l'art sur la culture, le secteur hôtelier et du tourisme, Interpol et le Centre International de Recherche contre le Cancer sur l'internationalisation, de nouveaux représentants d'entreprises sur l'économie... Des rencontres territoriales avec les élus des 71 communes du périmètre de planification, destinées à conforter un portage politique partagé du nouveau Schéma Directeur, et une réunion finale de synthèse à l'Ecole Normale Supérieure complètent cette vaste entreprise de communication. Toutefois, seule une présentation auprès des Comités d'Initiative et de Consultation d'Arrondissements de Lyon (chargés du dialogue entre les conseils d'arrondissements et les associations de quartier) inclut la parole habitante. Le format très circonscrit des échanges, leur survenue à l'issue du processus d'élaboration et leur faible degré d'ouverture à la représentation de la population conduisent au constat que Lyon 2010 fait l'objet d'un processus d'information et de consultation ciblé, mais pas d'une réelle participation citoyenne.

³ Economie & Humanisme, Lyon Métro Transports publics, Union des Comités d'Intérêt Local, etc.

Une ouverture limitée

La démarche marque les esprits de son caractère innovant, justifié dans les discours par son ouverture comparativement au précédent exercice de planification. Le contexte de décentralisation et le recours à une méthode stratégique largement portée par les élus locaux jouent pour beaucoup dans cette impression. L'ouverture du processus de planification se concentre cependant sur certaines catégories d'acteurs institutionnels et d'experts (Offner, 1990). Elle s'inscrit dans une tradition locale de dialogue restreint à quelques associations et dans un contexte de faible institutionnalisation de la participation, malgré l'émergence d'un tissu associatif concerné par le développement et la gestion de la ville. En 1980-82, l'Agence d'urbanisme organise des comités consultatifs, sur les transports en commun et le logement social notamment. Composés majoritairement de techniciens, d'élus et de quelques représentants d'associations, ils sont élargis après 1990 pour traiter des nouvelles politiques urbaines mises en œuvre en application du schéma directeur (Plan Bleu et Presqu'île, parc technologique de Porte des Alpes, POS de Lyon) et d'enjeux sociétaux liés à la ville (mixité urbaine, enfance, etc.). Le processus Lyon 2010 conduit ainsi à l'élargissement du débat d'agglomération concernant l'urbanisme et le développement, tout en scellant le principe d'une discussion associant en priorité les professionnels et les spécialistes. L'accent résolument placé sur le développement économique et l'internationalisation de la métropole, sans véritable espace d'expression pour d'éventuelles voix discordantes ni de prise en compte de la problématique des inégalités sociales dans la formulation du projet stratégique d'agglomération, peut aussi expliquer cette sélectivité de l'ouverture. La démarche ne favorise pas la formulation d'un contre discours ou d'une vision alternative du développement local car les experts, bureaux d'études et consultants mobilisés partagent les mêmes valeurs et regardent dans la même direction. Leur expertise couvre l'ensemble des facettes de l'exercice de planification stratégique : méthodologie, cartographie informatique, communication, perspectives économique et sociétale, analyses thématiques diverses. Et c'est peut-être autant dans le recours aux consultants que dans l'ouverture du débat que réside la nouveauté apportée par Lyon 2010 à la conduite des politiques urbaines, celui-ci devenant une pratique dominante à partir des années 1990 à Lyon (Polère, 2008).

Les prolongements récents

L'élaboration du schéma directeur Lyon 2010 amorce donc l'ouverture des processus de planification à la société civile, avec une mobilisation citoyenne encore limitée mais la recherche d'une expertise de pointe – notamment sur les questions économiques – au delà du territoire local. Elle se prolonge par exemple avec la création du Conseil International de Lyon, rassemblant une quinzaine de dirigeants d'entreprises et d'organismes internationaux implantés dans l'agglomération pour conseiller l'exécutif lyonnais sur la dimension économique des projets urbains et l'intégration des grands équipements culturels dans la stratégie de rayonnement métropolitain. Une nouvelle culture de la participation est également mise en œuvre par l'Agence d'urbanisme à travers l'élaboration du Schéma de Développement Economique de l'agglomération lyonnaise, réalisée en collaboration étroite avec les entreprises et les organismes patronaux. Cette plate-forme stratégique est reprise par le Grand Lyon en 2002 pour fonder sa politique économique et instaurer une gouvernance économique métropolitaine unique en France : Grand Lyon l'Esprit d'Entreprise, qui contribue à asseoir le leadership communautaire sur les politiques urbaines de développement. L'ouverture plus large du débat d'agglomération se réalise à travers l'exercice prospectif Millénaire 3, lancé par le Grand Lyon en 1997 pour énoncer les priorités d'action pour le 21^{ème} siècle, et les réflexions du Conseil de Développement depuis 2001. Ce dernier contribue à définir le nouveau projet stratégique du Grand Lyon « *la Vision métropolitaine – Lyon 2020* », inscrit dans la continuité du schéma directeur Lyon 2010 mais indépendant de la démarche d'élaboration du SCOT.

Avec le recul du temps, Lyon 2010 apparaît donc plus timide, en matière d'ouverture à la société civile, que ce que la mémoire collective a pu en retenir ; il constitue néanmoins à l'époque un véritable « saut culturel » hors de la sphère technocratique. Lyon 2010 marque le début d'un

processus d'ouverture qui s'est progressivement affermi, mais qui débouche sur la problématique actuelle de l'éclatement des dispositifs. Fédératrice et unifiée sur la scène locale, la démarche Lyon 2010 met ainsi en évidence, par contraste, le foisonnement actuel des démarches de réflexion collective sur la stratégie, le développement et la planification dans l'agglomération lyonnaise. La multiplication des scènes de participation favorise le leadership du Grand Lyon, mais induit aussi une fragmentation des débats, posant le défi de leur articulation et de leur lisibilité pour la société civile.

Bibliographie

- Agurco, 1984, *Colloque Demain l'agglomération lyonnaise*, Communications
- Ascher F., 1992, « Projet publics et réalisations privées. Le renouveau de la planification des villes », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°51
- Lavigne J.-C. et Dost F., 1988, *Prospective et planification urbaine. La révision du SDAU de la région lyonnaise*, Economie et Humanisme
- Leblanc C., 1993, *Dans quelle mesure le Schéma Directeur Lyon 2010 peut-il favoriser le développement économique de l'agglomération lyonnaise ?*, TFE, ENTPE/IUL
- Linossier R., 2006, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques, acteurs, territoires*, Thèse de Doctorat en Géographie, Aménagement et Urbanisme, IUL/Lyon 2
- OEIL/Agurco, *Prospective économique et planification urbaine : évaluation scientifique de la démarche conduite pour la révision du SDAU de Lyon*, Rapport pour le Plan Urbain
- Offner J.-M., 1990, « Le "SDAU nouveau" de Lyon », *Métropolis*, n°88-89
- Padioleau J.-G., Demesteere R., 1992, « Les démarches stratégiques de planification des villes. Origines, exemples et questions », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°51
- Polère C., 2008, « 1990 : refonte de l'organigramme et modernisation accélérée des méthodes de travail. Un préalable à des politiques communautaires plus ambitieuses », *40 ans du Grand Lyon*, Millénaire 3
- Prud'homme R., Davezies L., 1989, *L'élaboration du SDAU de la région lyonnaise*, OEIL
- Tetra, 1987, *La prospective des devenir économiques. Révision du SDAU*
- Tetra, 1988, *Observation des démarches de planification territoriale : le cas du SDAU de Lyon*