



***PROJET D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT
DURABLE DU SCOT DE L'AGGLOMERATION
LYONNAISE***

Première contribution du Conseil de Développement

(adoptée par l'assemblée plénière en séance du 18 janvier 2007)

SOMMAIRE

PRÉAMBULE

Conduite des travaux préparatoires à cette première contribution

Implication du Conseil de développement dans la suite des travaux du SCOT

1. LA QUESTION DU PÉRIMÈTRE

1.1 Le périmètre du Sepal paraît inadapté à la réalité de la métropole lyonnaise

1.2 Propositions

2. LES TROIS CHOIX FONDATEURS

2.1 Le concept de développement

2.2 L'environnement

2.3 La solidarité

2.4 Transversalité nécessaire

3. L'ARCHITECTURE DU PROJET

3.1 La multipolarité

3.2 Les équipements et les pôles

3.3 Les systèmes de transports

4. DES POINTS À DÉVELOPPER D'AVANTAGE

4.1 L'enseignement supérieur, la formation et la culture

4.2 Les activités de production de biens

4.3 Les activités logistiques et le transport de marchandises

4.4 La maîtrise foncière

4.5 Des sujets peu ou pas abordés dans le document de synthèse support de travail

GLOSSAIRE

ANNEXE

Synthèse des résultats du questionnaire sur le PADD adressé à l'ensemble des membres du Conseil de développement

PREAMBULE

Le Conseil de développement tient tout d'abord à remercier le Sepal et le Grand Lyon pour la saisine qui lui a été faite sur le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) et plus particulièrement sur la première étape de celui-ci que constitue le projet de Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD).

En effet, cette saisine, une des premières du Conseil de développement refondé, répond pleinement à sa mission première qui est de participer à l'élaboration du projet d'agglomération, et le SCOT est bien un acte majeur dans la construction de ce projet. Aussi la saisine du Conseil de développement sur le SCOT est un acte fort et motivant pour son redémarrage.

C'est d'ailleurs en raison de l'importance du sujet que les membres du Conseil de développement regrettent de n'avoir eu qu'un temps très limité pour se prononcer sur le PADD. Ils regrettent également de n'avoir pu disposer que d'une synthèse très succincte (10 pages) du document projet de PADD pour effectuer leur travail, le document complet n'ayant pu être accessible que début janvier. Ils saluent toutefois les apports qui leur ont été donnés par les élus et les techniciens du Grand Lyon, du Sepal et de l'Agence d'urbanisme lors des réunions plénières et des réunions de travail.

Le Conseil de développement s'est donc plié à l'exercice de produire une contribution aussi pertinente que possible à partir d'un document très synthétique, conscient qu'il risquait parfois de pointer des éléments manquants dans la synthèse mais développés dans le document projet de PADD complet. La contribution présentée ici doit donc être lue en prenant en compte les conditions de sa production.

Elle n'entend pas traiter de façon détaillée de tous les points mais surtout faire émerger ce qui, au sein du Conseil de développement, fonde les points saillants de consensus et de dissensus par rapport au projet proposé, et ce qui est apparu comme des lacunes du document, sur la base des éléments fournis. Elle se limite volontairement en son état actuel à l'approche des enjeux majeurs, des choix fondateurs et à un premier survol de la « géographie » générale du projet, sans aborder les recommandations par secteur géographique qui demandent nécessairement un travail plus fouillé, qu'entend poursuivre le Conseil de développement.

CONDUITE DES TRAVAUX PRÉPARATOIRES À CETTE PREMIÈRE CONTRIBUTION

Le lancement des travaux a eu lieu lors de la séance plénière du 17 octobre 2006. Messieurs André Chassin, Directeur du Sepal et Olivier Roussel, Responsable du dossier SCOT au sein de l'Agence d'Urbanisme, sont venus présenter les enjeux à l'échelle métropolitaine et le contenu de l'exercice du SCOT aux membres du Conseil de développement. Suite à ces présentations, un groupe de travail regroupant une cinquantaine de personnes, membres titulaires du Conseil et membres associés s'est réuni trois fois (16 novembre, 6 décembre, 16 janvier) pour préparer le projet de contribution soumis à l'assemblée plénière avant transmission au Grand Lyon et au Sepal. Philippe Gamon, Directeur adjoint des politiques d'agglomération du Grand Lyon, a apporté au groupe les éclairages nécessaires sur le concept d'organisation multipolaire. Étant donné le temps imparti et les éléments à disposition des membres du Conseil, le groupe chargé de préparer cette contribution a choisi de concentrer son travail sur la première partie du document, sans aborder dans ce premier temps la déclinaison territoriale des choix fondateurs et de l'architecture du projet.

Sur cette base, le Conseil de développement a concentré sa contribution sur trois points :

- ▶ La question du périmètre
- ▶ Les choix fondateurs
- ▶ L'architecture du projet

Le groupe de travail a également choisi d'adresser un questionnaire à l'ensemble des membres du Conseil de développement, titulaires et associés, pour permettre de compléter ou conforter les avis exprimés par le groupe. 40% des 400 personnes interrogées ont renvoyé ce questionnaire dont les résultats complets sont présentés en annexe.

Enfin, certains membres ont souhaité contribuer individuellement par écrit sur le PADD. Ces contributions écrites seront disponibles sur le site du Grand Lyon dans la rubrique du conseil de développement.

<http://www.grandlyon.com/Conseil-de-developpement.1381.0.html>

IMPLICATION DU CONSEIL DANS LA SUITE DES TRAVAUX DU SCOT

Au-delà de cette première contribution, le Conseil de développement propose au Sepal d'accompagner l'ensemble du processus d'élaboration du SCOT, et d'engager un véritable dialogue avec ses représentants. Il souhaite être, parmi les concertations qu'ouvrira le Sepal, un des modes d'expression de la société civile, permettant que le débat sur le SCOT et les orientations qu'il engage pour le futur de l'agglomération soient autant que possible partagés avec tous les acteurs du territoire. Si le SCOT est véritablement un projet pour la métropole lyonnaise, ses habitants, ses acteurs économiques, universitaires, culturels, associatifs..., il est nécessaire que le Sepal fasse œuvre de pédagogie et plus encore qu'il aide à l'appropriation auprès de l'ensemble des acteurs.

Le Conseil de développement souhaite y participer activement et cela le conduit à prendre trois initiatives pour que la parole de certains acteurs soit écoutée. Il se propose ainsi d'organiser au cours du premier semestre 2007 sous forme de forums :

- ▶ une rencontre avec des jeunes,
- ▶ une rencontre avec des professionnels de l'urbain,
- ▶ enfin en partenariat avec la RUL, il engagera une réflexion avec les représentants de la société civile dans les territoires périphériques à l'agglomération (les neuf autres SCOT).

Il souhaite également qu'un dialogue en continu puisse s'établir avec l'équipe d'étude mobilisée par le Sepal.

1. LA QUESTION DU PÉRIMÈTRE

1.1 Le périmètre du Sepal paraît inadapté à la réalité de la métropole lyonnaise.

Pour les habitants, les entreprises et les acteurs du territoire, le périmètre du SCOT est beaucoup trop limité pour penser le devenir de la métropole à moyen et long terme, et son organisation spatiale. Il leur semble qu'un tel découpage met en question l'ambition affichée d'une métropole européenne qui compte. A la question de l'échelle la plus pertinente pour penser l'avenir de l'agglomération, la majorité des membres du Conseil de développement répond qu'il s'agit du territoire de la Région Urbaine de Lyon ou de celui de l'InterScot. C'est-à-dire une échelle qui correspond davantage aux enjeux métropolitains et aux territoires vécus et à la bonne prise en compte des réalités de l'aménagement réel. Le Conseil de développement insiste toutefois sur l'importance d'articuler les différentes échelles de territoire pour un développement cohérent et harmonieux.

Le Conseil de développement souligne en particulier avec force :

- ▶ que beaucoup de ceux qui vivent et/ou travaillent dans la région lyonnaise ont des **pratiques de vie quotidienne et de mobilité qui transgressent les frontières administratives** et mettent en relation plusieurs territoires de la métropole (dissociation des lieux d'habitat et de travail, échanges économiques, commerciaux et services aux entreprises, pratiques individuelles d'achats, de culture et de loisirs, espaces de sociabilité),
- ▶ qu'il saute aux yeux que la **plupart des thématiques abordées dans le SCOT ne peuvent être pensées qu'à une échelle plus large, celle de la métropole**, qu'il s'agisse des besoins en logement, de la diversité sociale, du rayonnement économique, du marché de l'emploi, de l'organisation des déplacements, de la préservation de l'environnement et des ressources, ou de l'organisation « multipolaire » du territoire. Cette interdépendance des territoires ne gomme nullement la nécessité de regards à des échelles plus locales, intermédiaires ou plus larges. C'est à l'**emboîtement des échelles qu'il faut également travailler**.

Les résultats du questionnaire adressé aux membres du Conseil de Développement confortent clairement ce point de vue.

2.2 Propositions

Le Conseil de Développement est conscient que ce problème d'échelles de territoire, qu'a également bien identifié le Sepal, pose la question du morcellement des périmètres institutionnels et des organisations administratives, en France et particulièrement en région lyonnaise où le territoire de la métropole déborde sur plusieurs départements et inclut de nombreuses intercommunalités. Celles-ci heureusement se renforcent mais doivent aussi **développer leurs coopérations**.

Ce morcellement apparaît pour beaucoup comme autant de freins au développement de la métropole à la bonne échelle et implique donc une impérative coordination.

Le Conseil insiste donc auprès de l'ensemble des collectivités publiques concernées, sur la nécessité, du point de vue des acteurs de la société civile, de **franchir une nouvelle étape vers l'invention d'un système de gouvernance plus intégré à l'échelle métropolitaine**.

Dans l'immédiat, le Conseil préconise également que les outils existants soient utilisés au maximum, dans l'esprit de la dynamique évoquée précédemment. Parmi ces outils il faut citer :

- ▶ la *Directive Territoriale d'aménagement* (DTA) de la métropole lyonnaise élaborée à l'initiative de l'Etat, opposable au SCOT et dont on peut regretter qu'elle soit insuffisamment connue de la société civile,
- ▶ le *Schéma Régional des Transports* en cours d'élaboration, que le SCOT devra prendre en compte lorsque le schéma aura été adopté. De manière générale, même si elle n'apparaît au Conseil comme l'échelle prioritaire à laquelle se réfléchit l'avenir de la métropole, l'échelle régionale ne peut être totalement absente de la réflexion,
- ▶ la *démarche InterScot* en cours, initiée par les maîtres d'ouvrages des 10 SCOT de l'aire métropolitaine pour développer leurs coopérations,
- ▶ les travaux de l'*Association Région Urbaine de Lyon* avec notamment les réponses à l'appel à coopération métropolitaine lancé par la DATAR, qui recouvre lui-même plusieurs volets.

Concernant l'InterScot, le Conseil se réjouit de la démarche initiée, avec l'appui de l'Agence d'urbanisme. Il invite les différents maîtres d'ouvrage de SCOT de la région lyonnaise à la conduire avec volontarisme. Au delà d'un simple échange d'informations et de points de vue, il s'agit bien de construire ensemble une véritable pensée commune sur la vision du devenir de ce territoire, et de son organisation spatiale, inspirant les différents PADD. Les membres du Conseil saluent le chapitre commun InterScot présentant un diagnostic partagé et des objectifs communs aux 10 SCOT qui est à leurs yeux un premier pas en ce sens.

A cet égard, il souhaite également que l'association RUL, comme espace de concertation permanent entre différentes collectivités (intercommunalités, départements, région, autorités organisatrices de transports...), **renforce sa capacité de pilotage de cette dynamique**, et offre aussi un lieu de rencontre pour la société civile à l'échelle métropolitaine.

C'est en particulier pour apporter sa pierre à cette dimension métropolitaine que le Conseil de développement souhaite travailler par la suite avec les instances de la société civile, notamment **les conseils de développement de l'ensemble de l'aire métropolitaine**.

La réflexion présentée ici s'appuie sur des territoires « vécus », affranchis des périmètres institutionnels et des répartitions de compétences. Dans la mesure où sa mise en œuvre dépasse largement les limites institutionnelles et les compétences du Grand Lyon voire même du Sepal, le Conseil de développement s'interroge sur les moyens envisagés pour entraîner les partenaires institutionnels et les territoires voisins du Grand Lyon dans une démarche commune de collaboration et dans l'élaboration d'un projet volontariste en matière d'organisation du territoire et des services. La question est notamment posée sur les incitations possibles permettant d'aller vers la mutualisation des équipements à l'échelle métropolitaine. De même il convient de s'interroger sur le degré d'adhésion des autres acteurs institutionnels pour construire le réseau de transports en commun qui soutiendra le développement multipolaire.

2. LES TROIS CHOIX FONDATEURS

Le Conseil ne remet pas en cause les choix fondateurs – développement, environnement, solidarité – qui reprennent les piliers du développement durable. En revanche, il se préoccupe des modalités de traduction et de mise en œuvre de ces choix, aujourd'hui non explicitées.

La majorité des membres ressent que l'exigence de la **compétitivité** est nécessaire pour le devenir de l'agglomération, notamment dans le contexte international; pour autant la « compétition » posée comme un postulat de départ ne va pas de soi pour une partie des membres qui s'inquiètent du devenir de ceux qui ne pourront pas suivre cette compétition. Compétition pour quoi ? pour qui ? ...au détriment de qui ? Il est important de clarifier les conditions de cette compétition pour que chacun puisse y adhérer sans crainte.

2.1 Le concept du développement

La qualité de vie apparaît aux membres comme un critère prioritaire pour être dans la compétition des métropoles, suivi de près par la capacité à créer des emplois, et la qualité de l'enseignement supérieur.

La définition de ce que recouvre le **concept de « développement »** est sans doute ce qui suscite le plus d'interrogations ou de débats. Les membres reconnaissent évidemment la nécessité de produire des richesses et de dégager des emplois pour attirer des gens et des activités et développer le territoire, mais il y a débat au sein du Conseil sur l'idée de centrer trop exclusivement le développement sur l'attractivité économique, et cela au détriment peut-être d'autres finalités de développement de notre territoire. Ils soulignent le rôle que doit jouer **l'innovation** dans le processus, innovation qui doit être mobilisée dans tous les registres, celui de l'économie bien sûr, mais aussi dans le culturel, le social, l'éducation, etc. Ces innovations sous-tendent en effet un certain nombre de conditions, d'espaces dédiés notamment, qui relèvent directement du SCOT.

L'accent mis quasiment exclusivement sur les dimensions économique et démographique du développement apparaît restrictive alors que ce dernier devrait s'appuyer sur l'ensemble des activités humaines. **La culture** par exemple n'est pas évoquée, or la créativité qu'elle favorise n'est pas indifférente au développement. On peut de même citer les loisirs ou le tourisme qui jouent un rôle majeur dans ce registre.

Par ailleurs, le terme de développement est perçu dans le document essentiellement sous l'angle de **l'attractivité**, tant économique que résidentielle. Les membres considèrent qu'il est important d'exprimer davantage la place des forces et des populations locales car leur mobilisation est le premier ressort du développement. Il apparaît en effet prioritaire de développer les capacités de la métropole à mettre en valeur et à mobiliser les forces créatives du territoire par rapport à l'attraction d'activités et de populations extérieures. Il s'agit ainsi de **mieux conjuguer les dimensions endogène et exogène du développement**.

Même si ces champs ne relèvent pas directement du SCOT, les membres du Conseil de développement pointent l'importance de **l'excellence universitaire et de la qualité des ressources humaines locales** pour l'avenir de la métropole, éléments qui relèvent directement de cette capacité à valoriser et à s'appuyer sur le terreau local. Les membres du Conseil considèrent également que **les services aux entreprises** constituent un secteur porteur d'avenir pour le développement de l'emploi dans la métropole peu abordé dans le document.

Au travers de leurs réponses au questionnaire, les membres du Conseil expriment l'importance que revêt la **question du logement** pour la réussite du développement de l'agglomération. Cette question du logement ne se limite d'ailleurs pas aux plus défavorisés mais s'étend à d'autres groupes de la population notamment aux jeunes et aux familles. Elle constitue, avec **l'emploi**, deux axes essentiels pour les membres du Conseil.

Le Conseil de développement soulève aussi la question des **indicateurs de mesure** de la performance des territoires, évoquant l'introduction d'indices tels que l'indice de développement humain¹, d'équité sociale ou l'empreinte écologique. Ils proposent aussi de ne pas s'en tenir à l'analyse de ce qui crée des emplois, des investissements, mais aussi de ce qui ne permet pas d'en créer voire conduit à les détruire.

¹ **Indice de développement humain** ou **IDH** est un indice statistique composite, créé par l'ONU en 1995, permettant de classer les pays du monde au regard de leur développement qualitatif (et non uniquement économiquement quantitatif comme le PIB). Il est calculé par la moyenne de trois indices quantifiant respectivement la santé/longévité, le savoir/niveau d'éducation, le niveau de vie. *Source* : Wikipedia http://fr.wikipedia.org/wiki/Indicateur_de_d%C3%A9veloppement_humain

2.2 L'environnement

Sur la question de l'**environnement**, le Conseil de développement considère que le document qui lui est soumis, ne fait pas suffisamment ressentir l'urgence de certaines problématiques environnementales ou sociales notamment, qui imposent de prendre des mesures fortes. Si la formulation « moteur de l'innovation » est belle, les incidences qu'elle devrait susciter ne ressortent pas, y compris en termes d'activités économiques et de mobilisation sociétale.

La vision donnée de l'environnement reste dans un discours tendanciel qui ne semble pas prendre en compte les évolutions qui auront lieu d'ici trente ans et les **ruptures possibles** voire nécessaires à venir, **bouleversements climatiques, pénuries énergétiques, menaces sur la biodiversité** notamment.

Il met peu en avant le fait que l'environnement, les actions qui y sont associées, les dynamiques de recherche qui y sont liées, sont facteurs de développement économique et humain, de même qu'ils représentent un enjeu de solidarité et de santé publique.

Dans le même ordre d'idées, les membres s'interrogent sur la **prévision démographique** tendancielle prise en compte. Que se passera-t-il si la croissance est différente de celle qu'on prévoit ? Le Conseil s'interroge aussi sur la prise en compte de l'évolution de la structure de la population (par âge notamment) et celle des ménages (décohabitation, etc.), compte tenu de son impact sur l'habitat, les besoins en logement, la demande de transports, etc.

Ne faudrait-il pas envisager **des scénarios alternatifs** qui montreraient à la fois quelles sont les marges d'incertitude, les ruptures possibles, et aussi les choix incontournables, ceux qui sont indispensables dès à présent et qui s'imposent quelque soit la vision à long terme retenue ?

2.3 La solidarité

La **solidarité** quant à elle met l'accent, dans le projet de PADD, principalement sur le **logement social**. Ce sujet est, de l'avis de tous, un thème essentiel pour les années à venir car il conditionne non seulement la question de la solidarité mais aussi celle du développement. Il mériterait sans doute d'être replacé dans le cadre plus large d'une **politique sociale de l'habitat**, incluant l'exigence de mixité sociale à travers les politiques d'urbanisme et les politiques foncières dans tous les territoires.

Il paraît au Conseil qu'il serait également nécessaire d'**élargir la notion de solidarité** et de faire plus de place dans ce chapitre à des politiques à peine évoquées, tout particulièrement les **politiques éducatives, culturelles, d'espaces publics**, ou absentes de ce chapitre comme **l'emploi**.

Au delà des politiques de mixité sociale à travers l'offre de logement, il faut insister sur le développement d'une organisation de l'espace et de la vie urbaine, qui lutte contre les processus de ségrégation, et favorise **la diversité sociale, le lien et le brassage social, le non-enfermement des territoires** tout en prenant en compte le besoin de sécurité. Pour le Conseil de développement, le choix de la solidarité doit s'exprimer de façon transversale, prenant en compte les différentes dimensions du « vivre ensemble » et les lieux où il s'exerce.

2.4 Transversalité nécessaire

Tout en étant conscients de la difficulté de l'exercice d'écriture de la transversalité, il semble au Conseil que, tant sur la forme que sur le fond le document devrait aller plus loin.

Le Conseil de développement souligne ainsi la nécessité de travailler à **la transversalité entre les trois choix fondateurs**, transversalité qu'aurait pu mieux exprimer l'utilisation de l'expression « développement durable » alors que celle-ci paraît liée, dans le document sur lequel le Conseil a basé ses travaux, aux seules questions environnementales. Or cette notion devrait recouvrir l'ensemble des choix formulés, non seulement environnementaux mais aussi économiques et sociaux. Le souhait du Conseil de développement est que, à travers l'affichage clair **de l'enjeu de développement durable**, ces choix soient vus dans une perspective transversale, que l'attention soit portée à leurs interactions, à leur combinaison, pour une métropole attractive et où il fait bon vivre : comment ces choix fondateurs se conjuguent-ils entre eux ? Comment inter réagissent-ils ? Quels sont les leviers d'action envisagés pour mettre en pratique cette transversalité ?

Le Conseil de développement attire l'attention sur le fait que les deux sujets majeurs de ses préoccupations que sont **le logement et l'emploi** nécessitent une analyse et une prise en compte transversale, croisant les questions de développement, de solidarité et d'environnement, notamment aux travers des problématiques de déplacements qu'engendrent les trajets domicile travail.

L'importance de travailler à la fois l'attractivité économique, le potentiel local en matière de ressources humaines, la question de l'habitat et des transports est un exemple qui illustre ce besoin de transversalité.

En effet, pour recruter les populations qui travaillent dans les industries et les activités périphériques notamment, il est nécessaire de pouvoir combiner ces paramètres ce qui n'est pas forcément le cas aujourd'hui et ne ressort pas non plus du document.

Par ailleurs, dans le PADD, une question essentielle paraît peu abordée : **le foncier**. Or, il conditionne le devenir de l'économique comme du résidentiel, il est un passage obligé dans la réflexion environnementale et il est un enjeu de solidarité dans la mesure où les coûts, dans la logique de marché, pèsent sur les possibilités d'accès au logement. Il semblerait souhaitable que le SCOT mette en valeur les moyens à disposition des pouvoirs publics pour anticiper les besoins en foncier.

Travailler la transversalité, c'est aussi accepter que des « débats » s'engagent, par exemple entre transport et environnement, attractivité résidentielle et solidarité, développement économique et développement humain, développement et solidarité, etc.

3. L'ARCHITECTURE DU PROJET

3.1. La multipolarité

Les membres du Conseil de développement s'accordent à dire que le choix d'une organisation multipolaire est une orientation très forte et très significative à laquelle la majorité des membres adhère même si elle paraît à certains un peu utopique et floue. Elle apparaît aussi un peu provocatrice par rapport à la tendance « naturelle » observée.

Bien sûr, les propositions faites par le PADD montrent bien que cette multipolarité relève inéluctablement de l'échelle de l'InterScot ou de la Région Urbaine qui en est proche et que c'est donc à cette échelle qu'elle doit être affichée et décidée.

Dans le souci de rendre plus opératoire cette orientation, le Conseil de développement propose qu'une fois le PADD adopté, **tous les grands projets que développe l'agglomération soient examinés sur leur capacité à contribuer au renforcement de la multipolarité visée.**

Une telle recommandation pourrait être énoncée dans le SCOT. On ne pourra d'ailleurs faire alors l'économie de la question « par qui ? », ce qui rend nécessaire une explicitation de la gouvernance future. Le Conseil de développement insiste par ce biais sur la notion de suivi de la **mise en œuvre** du ou des SCOT et pose la question de l'échelle pertinente à laquelle celui-ci doit être organisé.

Les membres s'interrogent sur la distance qui existe entre l'image projetée et la réalité actuelle et atteignable. Il leur semble que cette distance est importante. Si l'on prend l'exemple de la localisation au cours des dernières décennies de fonctions urbaines contribuant à la centralité telles que commerces, multiplexes, universités, établissements de santé ou autres grands équipements, on fera sans doute le constat d'une dispersion spatiale plutôt que d'une concentration sur quelques pôles forts et bien desservis en transports en commun. Il serait intéressant que le Sepal ou l'agence d'urbanisme produise une cartographie montrant les décalages entre l'existant et le « souhaitable » et en tire un certain nombre d'enseignements. Parvenir à une telle organisation nécessiterait une série d'actions extrêmement fortes sur le foncier notamment et sur l'attraction d'emplois et de services pour pouvoir imposer cette nouvelle organisation du territoire. Or, certains membres ne ressentent pas cette détermination dans le document.

Elle nécessite une réflexion approfondie sur les **« ingrédients » nécessaires pour faire des polarités intermédiaires** des réussites en terme de vie économique, urbaine, sociale, culturelle, etc. Il semble en effet au Conseil de développement que la seule présence d'un pôle de transports ou même d'un point d'accès à un réseau lourd de transports en commun ne peut suffire comme ferment de ces polarités. La question de la politique foncière apparaît comme déterminante pour réussir les choix énoncés, tant en terme de développement des activités qu'en terme de réponse aux besoins de logements diversifiés et à la mixité sociale.

C'est une action très forte que de vouloir corriger les déséquilibres existants pour parvenir à stopper le développement en tâche d'huile et imposer une organisation basée sur des pôles intermédiaires. Certains membres regrettent toutefois que les documents transmis n'intègrent pas la question de l'incidence sur le champ climatique des choix qui seront faits. Notamment en ce qui concerne les déplacements engendrés par ce modèle que certains perçoivent comme générateur de mobilité supplémentaire, alors que la finalité est en principe l'inverse.

Enfin parce que la multipolarité doit, elle aussi, se réfléchir à **une échelle plus large** que le périmètre institutionnel du SCOT, les membres pointent la nécessité déjà évoquée de travailler avec les autres Conseils de développement des territoires voisins directement concernés par cette proposition.

3.2. Les équipements et pôles : composition, nature, rapport entre les pôles

a. Les équipements

La question des équipements et de leur localisation est posée suivant qu'ils sont « uniques » (opéra par exemple) ou multiples (hôpitaux, lycées, etc.). Autant sur les seconds, les membres du Conseil de développement s'accordent à dire qu'il doit y avoir **une répartition des équipements sur les différents pôles**, autant sur les équipements uniques, il n'y a pas de consensus au niveau du Conseil sur la pertinence de les concentrer au centre de l'agglomération ou bien de les répartir sur différents pôles. D'un point de vue positif, la seconde hypothèse pourrait contribuer à ce que ces équipements uniques donnent une identité propre à leur pôle d'accueil, limitant ainsi le risque d'uniformisation de ces pôles intermédiaires.

D'un autre point de vue, la dispersion de certains des équipements métropolitains uniques sur différents pôles périphériques risque de provoquer une augmentation importante des déplacements contraire aux objectifs environnementaux. Le Conseil de Développement souhaite approfondir cette question pour peser les avantages et les inconvénients de la dispersion des grands équipements.

Concernant les pôles hospitaliers mais aussi les autres équipements dont le Grand Lyon n'a pas la maîtrise, le Conseil de développement s'inquiète des moyens dont disposent les collectivités pour maintenir l'objectif de répartition territoriale présentée face à des logiques de restructuration qui elles même ne semblent pas prendre en compte les logiques d'échelles et d'accessibilité mises en avant dans le projet.

b. Les pôles

Plusieurs membres considèrent que les activités économiques et les leviers indispensables pour que celles-ci se trouvent localisées plutôt à un endroit qu'à un autre (notamment sur les questions d'espaces dédiés) ne sont pas assez traités dans le projet multipolaire. Certains suggèrent de croiser les propositions de répartition d'équipements avec les bassins d'emplois.

La limite de ce croisement réside dans le fait qu'il lie une répartition très stable (celle des équipements et du résidentiel) à une répartition à fort renouvellement (celle des emplois). C'est pourquoi il semble difficile d'imaginer une organisation stable des transports en commun sur la base des activités. La question de l'accessibilité des pôles d'emploi et des déplacements domicile-travail ressort pourtant comme un sujet majeur de préoccupation des membres du Conseil de développement et doit être traitée sur le long terme par des moyens adaptés.

La qualité de l'organisation spatiale de ces pôles, de leurs espaces publics et de leur accessibilité interne pour tous, et la densité de leur occupation sont des dimensions importantes que devra traiter le SCOT.

La traduction économique des pôles devrait notamment s'illustrer par une réflexion sur les localisations privilégiées ou emblématiques des « pôles de compétitivité » : cela suppose que des espaces soient réellement dégagés pour les activités économiques, selon leurs attentes, en centre ou en périphérie.

c. Rapport entre les pôles

Du point de vue territorial, les membres s'accordent à dire que l'intérêt de la multipolarité réside en partie dans la qualité des espaces qui sont exempts d'urbanisation. Les membres s'accordent sur l'intérêt du réseau vert, celui des espaces naturels et agricoles et s'interrogent sur les garanties de pérennité et les usages de ces espaces. Ce réseau apparaît d'ailleurs trop peu traité dans le document.

Du point de vue institutionnel, il semble aux membres que l'organisation multipolaire induit des responsabilités partagées entre centre et périphérie qui ne sont pas assez mises en avant, ce qui, pour certains, donne au document un caractère un peu trop « lyonno-centré ». Ils renvoient à l'importance d'une gouvernance adaptée, à la bonne échelle.

En conclusion, le Conseil de développement estime que cette question de la multipolarité, complexe mais d'un grand intérêt, mérite d'être approfondie par l'équipe d'étude, à la fois pour chercher à clarifier le concept et aussi identifier les marges de manœuvres pour l'action.

3.3. Les systèmes de transports

De manière générale, le Conseil de développement regrette la faiblesse actuelle du document sur les problématiques de transport, à la fois sur la question des transports en commun, où le propos devrait être plus ambitieux, surtout la dimension multimodale et inter-modale, mais aussi sur le réseau routier de l'agglomération.

a. Transport de personnes

Concernant le **transport de personnes**, les membres du Conseil constatent que l'essentiel de la présentation porte sur le réseau de transport en commun ferroviaire. Certains regrettent que les connexions avec le réseau fluvial mais aussi avec les autres modes ne soient pas davantage mises en avant.

Les membres du groupe souhaiteraient que les **interconnexions modales** soient plus mises en valeur (parcs relais notamment). En effet, le concept de multipolarité ne fonctionne que s'il s'accompagne d'un réseau de mobilité performant pour que les gens puissent se rendre d'un pôle à l'autre sans forcément passer par le centre de l'agglomération. De ce point de vue, c'est le système de déplacements qui structure le projet, et l'architecture de celui-ci est fortement influencée par les pôles d'échanges et par l'architecture du réseau qui doit se développer non seulement en radiales mais aussi en rocades.

Concernant le réseau de transports en commun, les membres notent que sa configuration radiale ne permet en effet pas de répondre aux besoins croissants de **liaisons tangentielles de périphérie à périphérie** et particulièrement sur les pôles concernés. Ceci vise tous les modes de transports en commun et pas seulement le ferroviaire. Dès lors que l'on choisit une organisation multipolaire, il leur paraît indispensable de développer un réseau de transports en commun performant « périphérique » pour relier le plus directement possible ces pôles entre eux. Le fait de n'afficher que le réseau radial paraît même en contradiction avec la « décentralisation » proposée par le concept des polarités intermédiaires.

Plusieurs intervenants souhaitent une réflexion plus prospective des transports en commun couplée avec le développement démographique du territoire métropolitain et les problématiques d'habitat notamment (peuplement/dépeuplement de la première couronne et capacité à organiser un réseau ferroviaire à l'échelle de la métropole).

Même si elle ne relève pas du SCOT, le Conseil attire l'attention sur le fait que la réussite du report modal sur les transports en commun dépend aussi fortement de la politique tarifaire à l'échelle métropolitaine qui y sera appliquée et espère pouvoir participer aux éventuelles réflexions qui seront engagées par les collectivités sur la question.

Ils pointent le fait que la complexité des **répartitions de compétences** dans le domaine des transports n'est pas favorable à l'élaboration d'un projet global à la bonne échelle, non seulement du point de vue de sa conception mais aussi du point de vue de son financement.

Il lui semble qu'il y a là un verrou au développement du réseau, qui n'est certes pas l'objet du PADD mais sans le déblocage duquel, l'ambition présentée dans le document paraît assez vaine. A cet effet le Conseil de développement demande un engagement ferme sur la création rapide d'une autorité de coordination (de type syndicat mixte issu de la loi solidarité et renouvellement urbain) qui permette l'harmonisation des dessertes et l'intégration tarifaire au niveau des 11 autorités organisatrices de transports de la Région Urbaine, lui procurant également des ressources complémentaires pour la mise en œuvre de cette politique grâce aux possibilités offertes par le prélèvement d'un versement transport additionnel.

Le Conseil de développement regrette également que les **modes doux** ne soient pas suffisamment pris en compte, notamment les deux roues non motorisés et souhaitent que soit intégré une réflexion sur la continuité des itinéraires cyclables à l'échelle de la Région Urbaine en harmonisation avec les schémas départementaux.

b. Transports de marchandises

Le Conseil de développement note par ailleurs que la problématique du **transport de marchandises** est très peu abordée dans le document. Il rappelle que le bon fonctionnement du réseau d'infrastructures routières reste nécessaire au développement économique et à l'attraction des entreprises et qu'il apparaît insuffisamment traité dans le document remis, de même que la question de la gestion des trafics alimentant les zones économiques de l'agglomération. Concernant les autres modes de transports de marchandises, le Conseil de développement propose qu'ils soient également plus développés, entre autre quant à leurs conséquences. A ce titre, le développement du fret ferroviaire a un impact fort sur le territoire, qu'il soit en terme de réserve foncière (pour d'éventuelles plateformes logistiques intermédiaires ou de nouvelles zones plus facilement accessible par d'autres réseau que le seul routier), d'infrastructures (contournement ferroviaire fret) ou bien encore de risques, de paysage et de nuisances pour les zones traversées par ces infrastructures même si d'un point du point de vue de la pollution et de l'accidentologie au moins, l'utilisation de modes alternatifs à la route pour le transport de marchandises reste un objectif partagé.

Les membres du Conseil de développement manifestent leur intérêt d'approfondir ces réflexions sur l'organisation des transports de personnes et de marchandises à moyen terme. Dans son ancienne forme, le Conseil de développement avait déjà produit un certain nombre de travaux sur le sujet en lien avec les services du Grand Lyon. Le Conseil de développement entend poursuivre ces réflexions en mettant en place un groupe spécifique.

4. DES POINTS À DEVELOPPER D'AVANTAGE

4.1. L'Enseignement supérieur, la formation et la culture

Bien que la question de l'enseignement supérieur, et de façon plus générale de l'accès aux savoirs ne relève pas uniquement de questions spatiales, il apparaît stratégiquement très important de les affirmer comme des leviers majeurs du développement de l'agglomération, tant sur le plan économique que sur celui du développement humain au travers de la qualité des formations proposées et des ressources humaines locales.

Concernant l'Université, le Conseil de développement insiste sur le fait de ne pas se cantonner à la question quantitative mais aussi d'aborder l'Université sur le plan de l'excellence de ses filières, de sa part dans les capacités d'innovation du territoire, des lacunes aussi qui peuvent y exister et du lien avec les grandes écoles, les autres pôles universitaires de Rhône Alpes, les entreprises, la société en général. L'imbrication croissante de la recherche, du développement technologique, de l'innovation et du renouvellement du tissu économique rend ce thème majeur, y compris dans ses implications spatiales.

D'autres lieux contribuent à la formation et à la diffusion des connaissances (centres de formation, bibliothèques, espaces culturels, etc.) qui méritent eux aussi une attention particulière.

Par ailleurs, la question de la vie étudiante ne semble pas suffisamment prise en compte dans les politiques territoriales.

4.2. Les activités de production de biens

Le Conseil de développement considère que le document devrait être plus volontariste sur le devenir du patrimoine et des activités de production de biens de la métropole. Certains membres évoquent l'érosion voire le risque de disparition industrielle au profit d'activités tertiaires plus positives en terme d'image (« abandon du projet industriel »). Ils regrettent que ces secteurs clés de l'économie ne soient pas mieux pris en compte dans les piliers de la métropole, participant eux aussi aux filières d'innovations, créateurs de richesses et d'emplois.

Le devenir de la Vallée de la Chimie est particulièrement cité. Pour être toutefois cohérent avec le projet d'ensemble, le Conseil de développement insiste sur la nécessité que les efforts déjà engagés pour mieux maîtriser les risques liés à ces activités soient poursuivis. Si toutefois l'érosion constatée devait se poursuivre, il apparaît important de réfléchir aux conséquences de cette érosion pour l'économie et le développement de la métropole.

4.3 Les activités logistiques et le transport de marchandises

L'avance prise en région urbaine de Lyon en matière de réflexion, de proposition et de mise en œuvre sur la logistique mérite d'être gardée poursuivie, prolongée par des propositions sur l'organisation des trafics et la capacité d'accueil des activités aux deux échelles, du SCOT de Lyon et de l'InterScot : c'est en effet un enjeu majeur de structuration de l'accueil pour des activités en croissance et mutation forte

4.4. La maîtrise foncière

Comme évoqué précédemment, le foncier est un élément majeur pour atteindre les objectifs que fixe le PADD. Cependant, il semble au Conseil de développement que la politique de maîtrise foncière peu détaillée dans le document n'est pas encore à l'échelle des enjeux exprimés et des préoccupations mises en avant.

En effet, qu'il s'agisse de logement et du développement de la mixité sociale qui doit l'accompagner dans tous les territoires, d'activités créatrices d'emplois ou bien encore de transports individuels ou de marchandises, le Conseil craint un manque d'anticipation sur le long terme des stratégies foncières à tenir pour le développement multipolaire durable du territoire, tant en terme d'espaces nouveaux, d'espaces à réhabiliter (friches) que de coût. A cet égard, la période récente a montré l'insuffisance des outils existants pour maîtriser la dérive des coûts fonciers et anticiper les besoins. Au regard des ambitions affichées, il y a besoin d'un outil puissant à l'échelle métropolitaine.

Le Conseil propose de poursuivre ces réflexions sur le sujet dans le cadre de l'approche géographique qui suivra ce premier travail.

4.5. Des sujets peu ou pas abordés dans le document de synthèse support de travail

- ▶ Les potentiels humains, les compétences, la formation et la capacité des citoyens et des consommateurs d'agir sur des leviers économiques, sociaux ou environnementaux, ne relèvent pas du SCOT mais peuvent influencer les politiques urbaines et pourraient être évoqués à ce titre,
- ▶ La recherche et l'innovation comme essentielles au développement,
- ▶ La nécessité de reconnaître le rôle du développement des services aux entreprises dans le développement de l'emploi,
- ▶ L'environnement comme moteur de croissance économique via les activités qu'il peut générer entre autres par la création d'un pôle d'enseignement et de recherche,
- ▶ La place de la culture dans l'identité et le développement des territoires est sous estimée, certains membres allant jusqu'à préconiser que le socle du territoire ne soit pas l'économie mais le culturel. Le lien entre culture et créativité et donc son impact sur l'ensemble du développement est à expliciter,
- ▶ Les deux approches du logement, facteur d'attractivité et logement social, ne sont pas croisées,
- ▶ La prise en compte de la crise actuelle du logement n'apparaît pas assez clairement, mais surtout, elle ne saurait se limiter au nombre de logement à produire,
- ▶ La question du réseau routier et la clarification des grands projets d'infrastructures qui jouent un rôle important dans l'organisation du territoire et ses possibilités de développement notamment d'un point de vue économique et logistique,
- ▶ Dans la solidarité, l'environnement social, culturel, socio culturel, est particulièrement absent alors qu'il est une des cartes maîtresses de celle-ci,
- ▶ La prise en compte des personnes âgées et plus largement du vieillissement de la population dans la solidarité, mais aussi dans l'impact sur le développement,
- ▶ Les risques naturels sont peu traités. Ils le mériteraient pourtant du fait de leur probabilité d'impact croissante. De même la question des risques industriels en lien avec le devenir des zones de production mériterait du point de vue du Conseil une attention et une information plus poussée,

- ▶ La place du Grand Lyon dans la France, l'Europe, les partenariats à l'échelle du « Diamant alpin ». Le SCOT devrait aborder la place de la métropole lyonnaise dans l'armature urbaine et l'aménagement de territoire national et les responsabilités qui lui appartient d'assumer dans ses relations avec les autres territoires ou grands pôles urbains. Dans cet esprit, les dimensions régionale et interrégionale (grand Sud-Est notamment) mériteraient d'être renforcées.



Comme il est écrit en préambule, le Conseil de développement s'est fortement mobilisé pour pouvoir répondre à cette première saisine sur le SCOT. Il souhaite poursuivre ses travaux sur le sujet dans la suite de l'élaboration du document en constituant un élément majeur du dispositif de concertation qui sera mis en place par le Sepal. Le Conseil de développement envisage alors de remplir pleinement sa mission de développeur de débat public auprès de catégories sous représentées en son sein mais qu'il saura mobiliser : les jeunes, les professionnels de l'aménagement ou encore les territoires voisins, pour pouvoir se faire le porte parole de la diversité des visions et des ambitions pour le développement du territoire.

Conscient que la collectivité seule ne peut pas tout régler, le Conseil de développement peut être un relais utile pour l'implication des acteurs du territoire. Il le sera d'autant plus qu'il aura su associer les forces vives à ses travaux. C'est l'ambition qu'il se fixe sur le sujet du SCOT comme sur les autres et pour lequel il espère obtenir l'appui du Sepal et du Grand Lyon.

GLOSSAIRE

SEPAL : Syndicat mixte d'Etude de l'Agglomération Lyonnaise

SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale

PADD : Plan d'Aménagement et de Développement Durable

DTA : Directive Territoriale d'Aménagement

RUL : Région Urbaine de Lyon

DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale

DIACT : ex. DATAR : Délégation interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires

ANNEXE

Synthèse des résultats du questionnaire sur le PADD adressé à l'ensemble des membres titulaires et associés du Conseil de développement

Certains membres ont souhaité compléter leur participation par la rédaction d'une contribution individuelle. Ces contributions sont disponibles sur le site du Conseil de développement :

<http://www.grandlyon.com/Les-contributions-de-2001-a-2005.2378.0.html>