



Les ressorts du développement territorial

## **Lyon Métropole : enjeux, acteurs, échelles, stratégies**

### **Table ronde**

**Martin Vanier**

*Ce séminaire est consacré aux ressorts du développement territorial. Je l'ai organisé avec la collaboration de la Communauté urbaine du Grand Lyon, et, plus particulièrement, avec un des auditeurs de cette année, Jean-Gabriel Madinier, qui m'a fait bénéficier de ses conseils et de ses réseaux. Ce matin, nous tiendrons une table ronde avec cinq acteurs de Lyon et de sa région métropolitaine.*

*Pour que l'assise territoriale soit agréable, il faut que les ressorts du développement territorial soient équilibrés. Cela implique de travailler non seulement sur chaque ressort, mais surtout sur le jeu des ressorts. Entre ces ressorts, il existe plusieurs champs de contradictions qu'il faut essayer de dépasser :*

- *Première contradiction entre les ressorts eux-mêmes, c'est-à-dire entre les champs du développement, entre les différents motifs et leviers du développement, qui sont économiques, environnementaux, culturels et sociaux. Il est rare que ces grands champs convergent dans un idéal de projet. Il faut donc réfléchir au nœud de contradictions qu'est le développement durable. Celui-ci est un impératif, mais ce n'est pas une évidence, parce que les contradictions entre l'économique, le social et l'environnemental restent très fortes. Chacun des acteurs de ces processus de développement a un rôle à jouer pour gérer ces contradictions. Franck Scherrer, directeur de l'Institut d'urbanisme de Lyon, pourra nous expliquer comment ces acteurs approchent cette première contradiction.*
- *À cette contradiction thématique s'ajoute celle qui relève des champs de compétence de chaque acteur. En matière de développement territorial, il faut donc s'intéresser au jeu des échelles. Nous sommes ici à la Communauté urbaine du Grand Lyon, mais le développement territorial met en jeu aussi bien des échelles plus grandes, comme la région urbaine de Lyon, que des échelles plus petites, comme la ville de Lyon. L'ensemble de ces échelles territoriales ne fonctionne pas spontanément de manière cohérente.*
- *Le troisième champ de contradictions est le jeu européen entre les grands ressorts métropolitains que constituent les régions urbaines, qui sont des pôles d'attractivité et de croissance.*

*Pour répondre à ces trois champs de contradictions, de tensions, de rivalités et d'arbitrages, j'ai fait appel à cinq intervenants : Raymond Terracher, vice-président de la Communauté urbaine, maire*

*adjoint de Villeurbanne et président du Sepal (Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise) ; Benoît Quignon, directeur général des services du Grand Lyon ; Franck Scherrer, directeur de l'Institut d'urbanisme de Lyon ; Anne Dubromel, directrice de l'Association Région urbaine de Lyon (RUL) et Jean Frébault, président du Conseil de développement du Grand Lyon.*

Benoît Quignon

Je rebondis sur les trois contradictions abordées par Martin Vanier pour présenter l'agglomération lyonnaise et la manière dont on envisage son développement. Pour affirmer notre stratégie de développement, en tant que dirigeants de l'entreprise publique Grand Lyon, nous avons constamment en tête trois éléments : afficher la stratégie ; tenir compte d'une non coïncidence parfaite entre territoire de l'établissement public et thème du développement — il existe des territoires autour de l'agglomération lyonnaise qui participent de projets relevant d'un territoire métropolitain plus large ; avoir en tête qu'il n'y a pas de performance du territoire sans performance de l'établissement public et sans une capacité de transformation profonde pour relever les défis posés au territoire, le territoire étant une notion parfois vague et variable selon les sujets et les domaines de compétence.

Notre établissement public, c'est :

- 57 communes,
- 1,2 million d'habitants,
- un budget de 1,5 milliard d'euros,
- environ 2 milliards d'euros d'investissement par mandat,
- un noyau de 4 700 agents, auquel s'ajoute l'ensemble des délégataires de service public et des filiales du Grand Lyon, soit près de 10 000 personnes.

C'est donc un outil puissant, qui délivre des services à la population depuis trente-cinq ans. Il a été créé pour mutualiser les moyens et trouver des économies d'échelle dans la réalisation des infrastructures, la desserte en eau potable, l'assainissement, le traitement et la valorisation des déchets. Très progressivement, cet outil, au départ très technique, avec une culture d'ingénieurs, est devenu un outil de projets. Les communes membres de l'établissement public lui ont confié de plus en plus de projets pas seulement d'infrastructure, mais aussi d'aménagement d'espaces, de développement de zones d'activité, et lui ont reconnu la compétence de planification à court, moyen et long terme. L'établissement public a ainsi changé de nature et est devenu une sorte de communauté de destin, c'est-à-dire le lieu où on construit des infrastructures, on réalise les espaces publics, on aménage la ville, on planifie son avenir, et où on réfléchit ensemble, pour imaginer Lyon 2020, à une échelle de temps et d'espace affranchie des limites territoriales et des compétences juridiques. Au-delà de ses limites administratives, quels sont les éléments qui identifient la métropole et, sur chaque thématique, la santé par exemple, quels leviers du développement de demain imaginer ?

La Communauté a pris conscience du fait que le Grand Lyon est un territoire en compétition avec d'autres territoires européens. Ceux qui gagneront sont ceux qui sauront attirer et garder les talents,

et les aider à se développer, qu'il s'agisse de talents économiques, artistiques, culturels ou scientifiques. Il y a cinq ou six ans, la communauté a franchi une étape importante en admettant que cette compétition existait, qu'elle n'était pas uniquement un avatar d'une philosophie néo-libérale, et qu'il était important d'affirmer un certain nombre de valeurs et de projets pour s'y engagerait à notre façon. En tant qu'établissement public, le Grand Lyon a un rôle à jouer pour donner au territoire les moyens de réussir. Dans le cadre de cette compétition, nous voulons aussi peser sur des éléments comme les critères de classement des métropoles en Europe. Nous prenons aussi très au sérieux la thématique du développement durable que vous avez évoquée.

Pour être compétitifs, nous avons procédé à des analyses économiques, urbaines, culturelles et scientifiques, et nous avons identifié un certain nombre des points forts et de points faibles de l'agglomération.

Un des points forts est son caractère assez équilibré sur le plan économique et social. Même si les choses ne sont pas parfaites et ne sont jamais totalement gagnées, Lyon est une agglomération qui a su, mieux que d'autres, gérer la question des quartiers en difficulté. Qui a su, aussi, accompagner la transformation de son économie. Cinq pôles de compétitivité ont été labellisés sur le territoire de l'agglomération. Pour deux d'entre eux, la conception de départ et la maîtrise d'œuvre ont été assurées par le Grand Lyon. Nous avons également été à la pointe en matière de politiques de développement durable, de préservation de l'environnement, d'aménagement de l'espace et de régulation du territoire.

En même temps, cet équilibre nuit à la capacité d'identification de la métropole lyonnaise. A la différence d'une agglomération comme Toulouse, très identifiée à l'aéronautique et à Airbus, Lyon n'a pas de focus particulier sur tel ou tel type d'entreprise ou d'activité qui serait représentative de l'agglomération. Ce qui explique que la communication sur le territoire n'a jamais été très homogène. Nous avons défini une bannière commune avec les principaux partenaires de l'économie lyonnaise et les acteurs de la société, appelée « Only Lyon ». Cette appellation reflète l'idée qu'il y a des choses qu'on ne peut réaliser qu'à Lyon et qu'il faut y venir pour développer ses talents, parce qu'on y trouve non seulement un cadre de vie, mais des éléments liés aux entreprises, à l'université et à la recherche.

En ce qui concerne la gouvernance, nous travaillons sur plusieurs échelles.

- L'échelle de la région urbaine est celle de la métropole à l'horizon 2015-2020, qui comptera 2,3 millions d'habitants et qui jouera alors dans la cour européenne à l'égale de Stuttgart, Milan, voire d'une métropole plus importante comme Manchester. Il est très important pour nous de progresser dans cette direction.
- Il est nécessaire que nous sachions aussi travailler à des échelles plus petites, qui ne sont pas forcément l'échelle communale du seul Lyon. Je pense notamment aux conférences des maires que nous avons mises en place à l'échelle du territoire découpé en neuf secteurs géographiques. Les maires de ces neuf secteurs se réunissent régulièrement pour échanger, travailler avec le Grand Lyon, partager des informations et des projets et faire progresser les politiques publiques du Grand Lyon en les déclinant à une échelle intracommunautaire.
- La troisième échelle de compétences animée par le Grand Lyon nous a permis de développer des pôles de compétitivité. Elle associe l'ensemble des partenaires économiques

de l'agglomération, notamment la chambre de commerce, la chambre des métiers, l'Université de Lyon et la CGPME. Elle vise à partager, à l'échelle du territoire, une ambition économique et des projets bâtis sur un programme d'action collectivement conçu et exécuté pour avoir plus d'efficacité.

*Martin Vanier : Pouvez-vous m'indiquer deux points d'appui et deux points de faiblesse de l'action du Grand Lyon ?*

Benoît Quignon :

Points d'appui : 1) l'élaboration d'une vision métropolitaine ; 2) la gouvernance. Nous avons su faire émerger et gérer diverses scènes de gouvernance — la RUL, les conférences des maires et les différents dispositifs de concertation avec les habitants —, imparfaites mais qui constituent un facteur important de réussite.

Points de faiblesse : 1) nous avons encore du mal à dégager une image forte de Lyon ; 2) à l'échelle européenne, nous sommes encore des nains et nous sommes encore sous-estimés. Il arrive souvent que des homologues européens ou des entreprises soient agréablement surpris lorsqu'ils visitent Lyon. Autre point faible : on assiste de plus en plus à l'émergence d'universités leaders de dimension européenne ou internationale alors que nous souffrons d'un manque d'audace et d'ambition dans le domaine de l'enseignement supérieur.

*Martin Vanier : Je vous remercie. Je passe la parole à la directrice de la Région urbaine de Lyon. Les questions de gouvernance sont votre métier et, étant à la RUL, vous avez aussi un autre regard sur les questions économiques et sociales concernant le territoire.*

Anne Dubromel : Pour rebondir sur les propos de Benoît Quignon, l'autre échelle qui constitue un enjeu important pour Lyon est sa dimension métropolitaine. Il est important de travailler aussi à cette échelle, qui ne correspond pas à un nouveau périmètre administratif. Il s'agit d'un contour assez flou et souple, et qui doit le rester, d'un espace de prise de conscience d'un destin commun et de projets communs.

La prise de conscience de la dimension métropolitaine de l'agglomération lyonnaise est une vieille histoire, puisqu'il faudrait remonter aux travaux de l'OREAM pour retrouver les prémices de cette réflexion, ainsi qu'aux travaux menés à l'initiative de l'État avant la loi de décentralisation, puis à la prise en main de cette réflexion par les collectivités elles-mêmes en 1989, date à laquelle l'association RUL a été constituée.

Au départ, l'association était très centrée sur l'Est lyonnais et une partie de l'Ain. Très vite, quelques élus stéphanois, conscients de leur intérêt à travailler avec Lyon, ont souhaité s'inscrire dans cet espace métropolitain. Depuis les années 90, la RUL est donc l'espace qui rassemble l'agglomération lyonnaise, le territoire situé autour de Bourgoin-Jallieu et toute l'agglomération stéphanoise, soit quatre départements, une communauté urbaine et une communauté d'agglomérations. Elle réunit un certain nombre d'acteurs importants qui, très tôt, ont eu la volonté de travailler ensemble sous une forme souple. La RUL recouvre, certes, un territoire plus étendu que le Grand Lyon, mais en termes d'outils, l'association est une structure juridique souple, avec une équipe administrative de quatre personnes et un budget de 400 000 euros. Il faut donc relativiser son poids par rapport au

Grand Lyon. Les ressorts de travail sont également différents. La raison d'être de la RUL était d'abord de faire travailler ensemble les collectivités du territoire pour avoir un lieu de dialogue, de concertation et de partage des enjeux. Petit à petit, elle est devenue un lieu où on élabore et où on conduit des projets, ce qui a permis de tester en grandeur réelle les difficultés qu'on peut avoir en termes de gouvernance quand il s'agit de passer au partage de projets.

La RUL recouvre un territoire qui compte aujourd'hui près de trois millions d'habitants, ce qui permet de peser quand on se situe dans la compétition européenne. Mais, si l'addition des habitants d'un territoire qui ont un destin commun permet peut-être d'être à la hauteur de certaines villes européennes, cet ensemble n'aura une réalité métropolitaine qu'en mettant en synergie toutes les forces de ce territoire de trois millions d'habitants. En termes d'organisation administrative, nous travaillons sur quatre départements au sein de la région Rhône-Alpes, avec un peu plus de 800 communes et 70 OPCI, ce qui montre la complexité administrative à laquelle nous devons faire face.

L'outil RUL constitue un atout certain. Il est important que les collectivités soient capables de discuter ensemble d'enjeux qui les dépassent chacune dans leur périmètre. Nous animons constamment cette réflexion commune. Il est également important, dans le cadre d'une association à cadre souple et sans obligation, de définir des stratégies en termes de développement et d'aménagement. Nous l'avons fait sur des sujets dont nous voyions l'urgence, par exemple l'organisation et le développement des activités de logistique. Le territoire régional de Lyon est l'un des grands pôles européens en matière de logistique. Pour appréhender cet enjeu de développement, il était nécessaire de travailler ensemble pour définir les ambitions de la région urbaine dans ce secteur d'activité et voir quelles en étaient les conditions d'un développement économique durable. Dans le cadre de la RUL, les collectivités ont élaboré un schéma de cohérence, ce qui montre leur capacité à élaborer des stratégies sans obligation. Aujourd'hui, ce schéma de cohérence peut être transmis aux instances en charge de la planification pour qu'elles le traduisent de manière concrète.

Après avoir défini des stratégies, nous avons une capacité de plus en plus grande à mener des projets qui y répondent. Par exemple, la question des mobilités est un des sujets importants à l'échelle de la RUL. On ne peut pas avoir de grande métropole digne de ce nom sans fluidité des déplacements. Il faut que cet espace soit ouvert et permette des déplacements faciles, et ce dans une perspective de développement durable. La question de l'organisation d'un système de transports collectifs à cette échelle est une question essentielle pour le développement de notre métropole. Mais étant donnée la complexité administrative de ce territoire, cela suppose de faire travailler ensemble treize autorités organisatrices de transport pour dessiner un réseau cohérent à partir de treize réseaux différents qui ont chacun leur logique propre. La RUL pose le diagnostic du système de transports, détermine le mode de mobilité à privilégier pour la région urbaine, la stratégie de travail à adopter, réunit autour de la table les autorités organisatrices de transport et leur propose de conduire ensemble un certain nombre de projets qui permettront de mettre en œuvre le système de transports imaginé. C'est, par exemple, un projet de « centrale de mobilité » fournissant l'information aux voyageurs sur l'ensemble des réseaux. Aussi simple soit-il, il faut au moins cinq ou six ans pour mettre en œuvre un projet qui implique treize partenaires. Autre exemple : un système de « carte orange » qui permettrait une plus grande mobilité et qui lierait fortement les différents territoires de la région urbaine.

En raison de la taille de notre association, nous nous concentrons sur quelques projets. qui ont une valeur exemplaire comme symboles de la stratégie que nous voulons traduire et concrétisation des difficultés de mise en œuvre sur le territoire. Ces projets fonctionnent comme des opérations pilotes.

*Martin Vanier : Cette démarche correspond à un véritable souci de mise en place d'un système performant d'acteurs pour réfléchir aux grands enjeux et aux stratégies de développement du territoire. Je passe la parole à Jean Frébault, président du Conseil de développement du Grand Lyon.*

Jean Frébault

Avant d'occuper cette fonction, j'ai eu un parcours très hybride : fonctionnaire d'État en retraite depuis huit mois, j'ai passé une partie de ma vie professionnelle sur le terrain comme directeur des agences d'urbanisme des agglomérations de Toulouse et Lyon. J'ai également été directeur de l'architecture et de l'urbanisme au Ministère de l'équipement et j'ai exercé le métier d'aménageur dans une ville nouvelle. Je me trouve maintenant dans une position décalée par rapport à ce parcours d'expert et de responsable public, puisque je préside, depuis juillet dernier, le Conseil de développement qui avait été mis en place par Raymond Barre avec l'idée d'être à l'écoute de la société civile. C'est plutôt à ce titre que je m'exprimerai.

Le Conseil de développement s'inscrit dans une longue histoire de planification, d'animation collective et d'ouverture à la société civile. Dans les années 80, avec Lyon 2010, nous avons lancé un des premiers grands chantiers de prospective et de planification stratégique en France, bien avant que la loi SRU en fasse un modèle de référence. Raymond Barre a créé le Conseil de développement à travers le grand chantier de prospective urbaine Millénaire 3. Dans ce cadre, il avait créé un conseil consultatif qui est devenu le Conseil de développement après le vote de la loi Voynet de 1999. À l'époque, ce Conseil était présidé par Jacques Moulinier, un élu ouvert à plusieurs sensibilités politiques. Gérard Collomb a confirmé le rôle du Conseil de développement et la présidence de Jacques Moulinier. Il a ensuite laissé cette présidence à un représentant de la société civile, un industriel. Je lui ai succédé au moment où il a été décidé de refonder ce Conseil pour qu'il ait une représentation plus structurée de la société civile organisée et des citoyens.

Avec 270 membres, Le Conseil de développement du Grand Lyon est le plus grand de France. Il est fascinant par sa richesse et sa diversité, mais il n'est pas facile à manager. Le problème est de mettre en débat différents compartiments de la société civile, ce qui prend beaucoup de temps. Le Conseil regroupe des acteurs économiques, des syndicats, le monde associatif, notamment très présent sur les questions d'environnement « pur » et sur les questions de solidarité, des conseils de quartiers, un collège citoyen et un collège de personnalités qualifiées. Malgré cette diversité, la composition du Conseil est loin d'être idéale : il y a une sous-représentation des femmes, des jeunes et des populations d'origine immigrée. Nous faisons beaucoup d'efforts pour aller vers ces catégories.

Trois points sont importants pour comprendre ce qui caractérise le Conseil de Développement :

- le respect de son indépendance, ce que j'appelle une indépendance « dialoguante ». Les élus de tous bords ne cherchent pas à nous instrumentaliser, parce que nous privilégions le dialogue. Nous travaillons cependant énormément avec les services, qui nous alimentent en ressources ;

- l'écoute et la transmission des messages émis par la société civile, qui peuvent être décalés par rapport au discours des responsables politiques ;
- la préoccupation de rendre plus visible ce qui est invisible dans notre société contemporaine, notamment en travaillant avec des associations comme ATD Quart-Monde, Notre-Dame-des-sans-abris et la Fondation Abbé Pierre. Nous avons ainsi accès à la représentation d'un certain nombre de catégories de la population à l'écart des dynamiques de la société, dont on parle certes beaucoup, mais de manière extrêmement filtrée. J'ai participé récemment à une séance organisée par ATD Quart-Monde, entièrement consacrée à la prise de parole des pauvres qui bousculait nombre d'idées reçues sur les pauvres.

Pour répondre aux problématiques soulevées par Martin Vanier, je commencerai par dire que les dynamiques soulevées par Benoît Quignon et Anne Dubromel sont réelles. La vision que j'ai de l'agglomération lyonnaise, comparée à d'autres métropoles françaises et européennes, est très positive, y compris dans le domaine de la gouvernance. Quelques messages venant du Conseil de développement ont notamment été transmis aux responsables du SCOT, qui les ont pris en considération. L'un de ces messages concerne la pertinence des territoires. L'ensemble du Conseil a estimé que le périmètre du SCOT n'était pas pertinent et ne correspondait pas aux espaces de vie de l'agglomération. Dans la métropole lyonnaise, telle que l'a décrite Anne Dubromel, il y a dix SCOT. Le SCOT de l'agglomération lyonnaise (SCOT central) recouvre environ 1,5 million d'habitants. Le SCOT de l'agglomération est un peu plus large que la communauté urbaine, puisqu'il comprend aussi l'aéroport et se développe un peu vers le Sud. Mais il faut être conscient que la métropole lyonnaise, qui est un exemple particulièrement remarquable de fragmentation institutionnelle, se développe sur quatre départements (le Rhône, l'Ain, le Nord de l'Isère et une partie du département de la Loire) qui ont des identités territoriales fortes. Certains découpages datant des années 60 n'ont pas été complètement digérés : la création de la communauté urbaine, l'aéroport de Satolas implanté en Isère, alors que les relations entre l'Ain et le Rhône sont complexes.

Or, l'espace de vie dépasse largement ces frontières institutionnelles. Les membres de la société civile, qu'il s'agisse des acteurs économiques ou des citoyens, ne comprennent pas ce découpage institutionnel. Ils travaillent dans l'agglomération lyonnaise, habitent à l'extérieur, ou vice-versa, et ont des relations économiques ou culturelles avec les agglomérations voisines. Ils ont le sentiment que la vie économique et sociale quotidienne rend largement obsolète ce découpage institutionnel dont la France souffre énormément.

Le Conseil de développement reconnaît cependant que des chantiers ont été ouverts pour tenter de dépasser cette fragmentation. Le Conseil estime que trois d'entre eux sont particulièrement intéressants et devraient être musclés :

- la directive territoriale d'aménagement (DTA) approuvée début 2007. Elle est vécue comme légitime de la part de l'État, mais largement parachutée d'en haut. Les élus ne contestent pas le bien-fondé de la position de l'État et les thématiques de la DTA. Mais qu'elle vienne d'en haut n'est pas un signe de gouvernance moderne. À titre personnel, je pense qu'il faudrait faire évoluer la loi.
- le chantier Inter-Scot. Les élus ont souhaité lancer une coopération entre les maîtres d'ouvrage et les SCOT. Ce chantier est intéressant, mais, comme il ne s'appuie sur aucun outil réglementaire opposable, il garde une posture modeste. Il essaie de faire partager des

dénominateurs communs et a du mal à aborder les sujets qui fâchent, par exemple la question de l'étalement urbain. En moyenne, on construit 15 000 logements par an dans la métropole lyonnaise, dont 6 000 au cœur de l'agglomération et 9 000 à l'extérieur. Ces derniers consomment énormément d'espace.

- la RUL. Le Conseil de développement estime que la pensée sur le devenir de l'agglomération devrait porter sur l'ensemble de son périmètre. Actuellement, cette pensée est faible et la société civile appelle à faire des progrès dans l'organisation de la gouvernance. Il ne s'agit pas de prendre des décisions radicales comme la suppression de départements, mais d'imaginer des formes d'emboîtement pertinentes. Les membres du Conseil de développement pensent que la RUL devrait être beaucoup plus musclée et pourrait jouer un rôle d'animation plus affirmé.

Je terminerai sur la notion de développement. Benoît Quignon a évoqué une vision du développement liée à la compétition européenne et internationale. Je suis le premier à penser que cet aspect est incontournable, mais de nombreux membres du Conseil ne comprennent pas ce discours de compétition, qui implique qu'il y aura des gagnants et des perdants. Ils se demandent s'il y aura des perdants à l'intérieur de l'agglomération, qui compte des populations en difficulté. Ils ne jugent pas évident de concilier compétition et solidarité, préservation de l'environnement et développement économique. Il y a beaucoup de contradictions au sein du Conseil de développement et une forte demande d'une définition plus large de la notion de développement, non limitée à l'économie et à l'emploi. Beaucoup ont parlé de développement humain (la notion de développement durable est tellement galvaudée qu'on ne sait plus quel terme employer). On voit là l'importance d'une pédagogie tournée vers les citoyens sur les questions de développement et d'aménagement.

*Martin Vanier : Nous laisserons à Patrick Le Galès et au prochain séminaire de l'lhedate la réflexion sur le découpage des périmètres et sur le jeu institutionnel. C'est un beau sujet de science politique, mais je suis géographe et je propose de nous en tenir à la question du développement territorial. Avec les interventions précédentes, nous avons constaté qu'il y a une vraie cuisine de la gouvernance à Lyon, qui dispose de tout ce qu'il faut comme périmètres et comme institutions.*

Franck Scherrer

J'évoquerai les ressorts du développement territorial et les différentes stratégies possibles. Mon métier est fondamentalement de comparer Lyon à d'autres villes et de travailler sur d'autres villes.

En ce qui concerne les ressorts économiques, Lyon est à la base une ville industrielle généraliste. Elle est très différente d'une ville comme Marseille, qui ne compte pratiquement que des emplois publics. La région urbaine de Lyon a une part importante d'emplois privés, en plus très peu dépendants du complexe militaro-industriel et des entreprises nationalisées. Cela a été un inconvénient dans le passé, puisque la métropole lyonnaise n'a pas bénéficié des protections accordées par l'État à certaines industries, comme l'industrie aéronautique, mais c'est peut-être désormais un avantage, puisque les industries lyonnaises sont déjà passées par les dégraissages que connaît Airbus aujourd'hui. L'une des figures de la délocalisation industrielle est Moulinex, racheté par Seb, dont le siège est toujours à Lyon. Lyon a déjà subi les effets les plus durs de la

mondialisation de l'économie, même si des pans entiers de son activité industrielle doivent encore être soumis à une restructuration.

M. Quignon a souligné qu'il serait difficile de communiquer sur une ville généraliste dans son économie. Je préfère retourner la proposition : les outils de communication sont beaucoup trop grossiers pour pouvoir évoquer le fait que Lyon est une ville industrielle, de PME, et généraliste. En particulier en France, on ne sait pas communiquer sur la valeur industrielle d'une ville comme Lyon. Des villes européennes comparables, comme Francfort, n'ont aucune difficulté à communiquer sur le fait qu'elles sont des villes industrielles ou qui apportent des services aux industriels. Les Lyonnais et les élites lyonnaises ont un combat à mener sur la représentation de leur ville dans le contexte français.

Le social est un autre élément de contradiction. Lyon peut être considérée comme la capitale de l'action sociale de nature associative, volontaire ou charitable depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle, en raison de sa forte culture catholique sociale. Il y a une forte prise en compte des disparités sociales et de l'exclusion sociale. En même temps, Lyon est une ville où les contrastes sociaux sont particulièrement forts. La lutte des classes y est très présente et visible dans la géographie : le centre et l'Ouest sont très riches et l'Est est pauvre. Cette répartition géographique est proche de celle de Paris, mais avec une proximité qui fait que le centre est aussi accessible aux pauvres, ce qui n'est pas forcément le cas de Paris. L'avantage est que des espaces publics comme la place Bellecour ou le centre commercial de la Part-Dieu sont des espaces partagés, l'inconvénient est qu'ils sont aussi, en même temps, des lieux de confrontation possibles. Lyon est une ville dans laquelle les tensions sociales sont fortes. C'est un aspect important, pas forcément évoqué dans les discours ou la représentation de la ville, mais le paradoxe entre la capacité d'action et de mobilisation des pouvoirs publics et de la société civile et les tensions sociales réelles est bien là.

En ce qui concerne les ressorts culturels, on est aussi confronté à un certain paradoxe. L'action publique et collective est importante, notamment avec une logique événementielle très forte, dont le symbole le plus marquant est la Biennale de la danse, qui réussit à être un moment de citoyenneté autour d'un événement de création artistique qui a un vrai sens pour la communauté locale et qui n'est pas encore instrumentalisé. La préparer des chorégraphies dans les quartiers pendant deux ans en mélangeant quartiers aisés et quartiers pauvres, la participer à un défilé qui est très suivi est une façon innovante d'utiliser la culture pour refonder une identité lyonnaise, voire métropolitaine puisqu'au-delà de Lyon, cet événement mobilise largement dans la région. En même temps, il est clair que Lyon manque d'une certaine masse critique des milieux créatifs, en raison de la concentration de ces milieux français à Paris. Malgré la bonne volonté des pouvoirs publics, il est difficile d'enclencher des dynamiques qui s'appuieraient sur les secteurs privé et alternatif.

Il faut comprendre deux aspects de la culture politique de Lyon pour parler de ses stratégies de développement :

- Lyon a une culture politique de l'action, ce qui est frappant quand on la compare avec d'autres villes françaises et étrangères. C'est une ville où on agit, où on innove, où on réalise, où on fait ce qu'on a décidé. C'est important à une époque où il n'y a plus beaucoup de marge de manœuvre de l'action publique.

- Dans le même temps, Lyon a une culture politique du consensus. C'est une ville où on n'aime pas montrer ses contradictions. Il y a bien sûr des affrontements politiques, notamment entre la droite et la gauche, mais ils ne sont pas violents et les différents camps et la société civile adhèrent à un projet commun. Millénaire 3 a marché parce qu'il y a eu une mobilisation de la société civile autour du projet. Lyon privilégie donc plutôt des stratégies de continuité et non de rupture.

Lyon 2020, le dernier exercice de stratégie de l'agglomération, réalise un dosage assez subtil d'emblèmes. Certains de ces emblèmes sont tellement consensuels qu'on pourrait se demander s'ils sont vraiment mobilisateurs. La cuisine, emblème très traditionnel de Lyon, est un domaine où il y a beaucoup plus de marge d'innovation qu'on ne le croit si on sort de la gastronomie et si on va vers la cuisine comme élément culturel. De ce point de vue, le travail qu'a fait Lyon 2020 est remarquable. En revanche, les fleuves sont *a priori* ce qu'il y a de plus consensuel à Lyon, depuis le plan bleu de retrouvaille des fleuves en 1980. Cette entente a permis des réalisations superbes, comme l'aménagement des berges qui sont de très beaux espaces publics. Ce thème a traversé tous les mandats et a porté une vision de la ville réconciliée avec son site et avec son patrimoine, mais on a à peu près épuisé le travail de réconciliation entre Lyon et ses fleuves, notamment au centre.

Cependant, ce consensus peut empêcher toute capacité de rupture, de projection vers l'avenir. D'autres exemples montrent qu'on peut être prisonniers de cette culture du consensus.

*Martin Vanier : Je vais passer la parole à Raymond Terracher, président du Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise (Sepal) et conseiller communautaire.*

Raymond Terracher

Il y a quelques années, *Libération* avait titré : « Lyon, politique de la quenelle », en parlant de ces lieux — les salles reculées de restaurants — où se discutaient un certain nombre de choses et où le consensus se faisait. Je ne m'appesantirai pas sur cet aspect. Je vous prie d'excuser Gérard Collomb, qui aurait souhaité être là pour défendre avec fougue les progrès de sa ville, de son agglomération et de sa communauté urbaine, surtout sur le plan économique et universitaire. Il aurait particulièrement insisté sur la liaison entre le développement universitaire, avec la création d'un pôle recherche et enseignement supérieur, et le développement économique, avec les pépinières d'entreprises qui existent déjà et avec tous les sites qui sont à développer autour des pôles de compétitivité pour donner une autre dynamique économique à Lyon. Cette dynamique a commencé à changer, mais il nous reste encore beaucoup de chemin à faire. Il vous aurait aussi parlé du développement durable, qui est un des axes qui a conduit nos réflexions sur le Scot. Les exigences du développement durable impliquent, bien sûr, de chercher à économiser l'espace et à faire une vie meilleure, mais aussi de développer un ou des secteurs économiques.

Lorsque nous avons commencé nos travaux sur le Scot, nous avions en face de nous 72 villages gaulois — les 72 communes de l'agglomération lyonnaise, dont 57 sont dans la communauté urbaine. Il a fallu trouver une pédagogie qui fasse que les discussions apportent du nouveau à ces villages gaulois qui ne s'intéressaient qu'à leur petit territoire. J'ai expliqué à mes collègues élus que nous étions en train de fabriquer l'élite des générations futures, qu'il leur faudrait dialoguer autrement avec les techniciens, qui devaient eux-mêmes apprendre à dialoguer avec les élus. Au travers d'une

soixantaine de réunions, d'ateliers et de séminaires où des intervenants apportaient un regard extérieur, les élus ont appris à travailler sur des sujets dépassant leurs territoires.

Le périmètre du Scot a ses limites et l'inter-Scot n'a pas de réalité juridique, mais il est quand même indispensable de le faire fonctionner ; c'est ce que nous essayons de faire. Dans le Scot, nous sommes partis du raisonnement suivant : si nous ne considérons que les questions d'urbanisme, nous n'avancerons pas. Il nous faut prendre la totalité de la problématique du développement et de la vie de nos concitoyens pour arriver à un Scot qui touche aussi bien les questions de développement économique, de schémas de santé, de schémas culturels et sportifs, que de logement et de transport. Nous avons, en outre, voulu que cette réflexion soit multipolaire. Nous ne sommes donc pas partis du cœur du Scot, qui est la ville de Lyon, mais d'un schéma plus ramifié, qui englobe des pôles secondaires, pour arriver notamment à une réflexion concernant Lyon et Villeurbanne. La prise en compte de tous ces schémas n'est pas une affaire commode. Si on y ajoute les questions concernant l'inter-SCOT, comme le contournement Ouest de l'agglomération et le contournement à l'Est par le chemin de fer, on touche à des questions parfois épineuses et les sujets qui fâchent ne manquent pas. Mais il faudra bien avancer aussi sur ces questions.

Le projet d'aménagement et de développement durable (Padd) adopté à l'unanimité constitue l'ossature politique qui nous permettra d'arriver à un schéma de cohérence territorial complet. Il affirme et traduit un certain nombre de principes : développement économique, universitaire, santé, prise en compte des personnes âgées, prise en compte des phénomènes culturels, des diverses populations et de l'habitat. Ainsi, dans les prochaines années, il faudra faire un effort important de densification de l'habitat afin de limiter l'usage de véhicules personnels et de faciliter le développement du réseau de communication. Le tout doit se faire dans un souci de solidarité et d'irrigation culturelle permanente. J'ai l'habitude de dire que les questions culturelles irriguent absolument tous les programmes, y compris l'habitat, et qu'on aurait tort de les négliger, notamment parce que les villes à développement culturel fort ont une attractivité forte. C'est d'ailleurs ce qui est en train de se passer sur l'agglomération lyonnaise.

À partir de ce travail, nous sommes arrivés à des résultats intéressants. Par exemple, le Padd affirme l'importance des fleuves. Nous pensons que le développement et la réorganisation du port Édouard Herriot — le port principal — sont indispensables, mais qu'il faut aussi développer l'accès et les activités portuaires au Sud et au Nord, là où il y a des espaces disponibles. Sinon, nous n'arriverons pas à avoir les liaisons suffisantes, que ce soit pour les containers qui remontent de Fos-sur-Mer ou pour les autres activités liées à la navigation. La question de la vallée de la chimie est un autre problème important que nous étudions actuellement en profondeur. Nous savons que l'évolution des industries chimiques telles qu'elles sont implantées sur la vallée de la chimie ira forcément dans le sens d'une plus grande sécurité. Or, on ne peut pas aborder tous les problèmes de sécurité sur le site tel qu'il est aujourd'hui et les évolutions de la chimie lourde seront peut-être différentes.

Jean Frébault a déjà parlé des réseaux de transport.

Nous avons également porté une attention particulière aux espaces agricoles. Pour les schémas agricoles périurbains, ce sont les départements, donc les conseils généraux qui sont responsables. Le Scot travaille de façon complémentaire sur ce sujet avec l'aide de l'agence d'urbanisme. Il a été décidé dans le Padd que l'équilibre actuel entre espaces bâtis et non bâtis serait maintenu à son

niveau actuel, à peu près 50/50, pour les prochains vingt à vingt-cinq ans. C'est important, tout comme le fait d'affirmer que les espaces agricoles de proximité doivent être mieux utilisés. Il est un peu idiot d'alimenter certaines usines de transformation alimentaire en produits qui traversent l'Europe alors que les produits des environs de Lyon partent ailleurs. Il y a des mutations profondes chez les maraîchers implantés autour de l'agglomération lyonnaise et nous ne voulons pas voir disparaître cette source d'alimentation de la ville et du Scot, d'où l'intérêt d'avoir étudié un schéma de logistique au niveau de la RUL et de l'affiner en ce qui concerne la desserte interne de la grande agglomération lyonnaise.

*Martin Vanier : Nous avons compris que la problématique est d'avoir un montage cohérent qui ait une portée stratégique entre toutes ces contradictions de gouvernance, d'enjeux et de stratégies d'acteurs.*

Danièle Gay : L'un des ressorts du développement territorial n'est-il pas, surtout, d'être à détente rapide ? Mme Dubromel expliquait tout à l'heure que la tentative de définition d'une politique de déplacement sur les territoires prenait six ans environ. L'année dernière, j'ai visité la communauté urbaine de Madrid où on nous a présenté les très nombreux projets économiques et de transports de la région. Je me demande si une réactivité forte n'est pas un ressort de développement important.

Jean-Louis Perrin : Vous avez presque tous abordé, de façon positive ou négative, la notion d'image autour du développement territorial. En quoi l'image vous paraît-elle importante comme un des ressorts du développement territorial ? Par ailleurs, j'aimerais que M. Quignon nous explique comment, à partir de l'analyse des points forts et points faibles de l'agglomération, on est arrivé à la notion de « Only Lyon », que j'ai un peu de mal à comprendre. Ayant une image extérieure de Lyon, je me demande s'il n'y a pas dans ce slogan une prétention qui ne sied pas tellement à l'agglomération de Lyon. Enfin, on a beaucoup parlé de périmètre et d'acteurs, mais à l'exception de M. Terracher, les intervenants n'ont parlé ni du Conseil général, ni du Conseil régional de Rhône-Alpes. Est-ce un oubli volontaire ou est-ce parce qu'ils participent peu aux ressorts du développement territorial ?

Pierre Mansart : Vous nous avez expliqué qu'il a fallu vingt ans environ pour construire la culture métropolitaine. Mais comment se construit-elle ? Y a-t-il des événements qui permettent d'accélérer cette prise de conscience métropolitaine, une condition *sine qua non* pour y parvenir, des acteurs particuliers qui sont en mesure de la promouvoir ? Quel est le rapport des élus à cette culture métropolitaine ?

Vous avez parlé d'emboîtement des territoires, mais vous n'avez jamais évoqué le localisme et les résistances. Est-ce lié à une culture spécifique à Lyon ?

Enfin, j'aimerais aborder la question du langage. Vous avez utilisé des termes qui ne sont pas très répandus dans le langage politique ou même courant, notamment celui de scène politique. Est-ce un langage qui a précédé ou accompagné la culture métropolitaine ou est-ce une adaptation moderne de cette réalité ?

Sylviane Le Guyader : Vous avez dit que Lyon avait une culture de la décision et de l'action rapides, mais aussi une culture du consensus. Si Lyon a ces deux cultures, vous devez être extrêmement performants. J'aimerais savoir comment vous faites pour concilier ces deux aspects.

En ce qui concerne la compétitivité, vous avez plutôt parlé du positionnement de Lyon dans un contexte européen. Qu'en est-il de la concurrence ou de la complémentarité avec d'autres villes françaises ? Je pense notamment aux six pôles de compétitivité de l'agglomération lyonnaise. Ne faudrait-il pas penser en termes de complémentarité avec d'autres villes françaises.

Pascal Delafosse : M. Frébault a parlé de la difficulté à faire admettre à la société civile une notion de développement uniquement axée sur les questions économiques et d'emploi. J'aimerais savoir ce que vous pensez des tentatives de définition d'indicateurs de développement humain, que l'on décline maintenant au niveau régional. Est-ce que ce sont des outils que vous utilisez ? On voit le monde à travers les lunettes qu'on utilise. Quand on parle de développement, si on y associe toujours les notions économiques de type PIB, on a une vision très particulière. Si on communiquer sur d'autres plans, on a besoin d'autres outils qui soient pérennes.

Franck Scherrer :

#### *Le rôle de la Région Rhône-Alpes*

La Région Rhône-Alpes a la particularité d'être au départ une construction extrêmement artificielle. Toutes les régions le sont, mais c'est particulièrement le cas ici. La Région tient essentiellement par les rapports économiques, avec des spécialisations différentes entre Lyon et Grenoble, et par son réseau de villes. Mais politiquement et symboliquement, jusqu'à une période récente, Lyon a eu beaucoup de mal à être une capitale régionale. Cette absence de légitimité était liée au fait que Lyon n'était pas une ville d'État et n'avait pas l'héritage d'une ville comme Toulouse ou Nantes. La traduction politique de cette situation en termes d'acteurs était qu'il n'y avait aucun discours de la région sur la métropole. C'est en train de changer, mais l'évolution est récente.

#### *Lyon et les autres villes françaises*

En ce qui concerne la compétition entre villes au niveau national, j'aimerais évoquer un élément de diagnostic lié à la géographie : quand on essaie de comprendre quel est le rôle international de Lyon en France, on voit que Lyon était fondamentalement un lieu d'importation. C'est ici que les entreprises étrangères venaient positionner des filiales pour alimenter et conquérir des marchés dans le Grand Sud-Est. Les relations capitalistiques entre Lyon et Marseille sont assez intenses, les entreprises marseillaises étant en partie sous la domination du capital lyonnais. Cette dimension Grand Sud-Est a été beaucoup évoquée dans les années 70, elle est un peu tombée dans l'oubli aujourd'hui, mais elle positionne Lyon comme une sorte de capitale super-régionale. L'affirmation de la dimension internationale et européenne de l'agglomération a commencé avec Lyon 2010 et elle a un peu occulté le rôle de relais des entreprises internationales. Il faut ajouter que, pour une entreprise internationale qui veut s'implanter en France, il n'y a pas beaucoup d'adresses où on s'installe : Paris, puis éventuellement Lyon.

Raymond Terracher :

#### *Une culture de l'action*

À Lyon, nous ne faisons pas plus vite qu'ailleurs, mais nous nous acharnons à trouver un consensus qui traverse les frontières politiques pour réaliser les projets qui nous tiennent à cœur. Il y a

beaucoup de pragmatisme dans toutes les démarches des élus de l'agglomération, mais nous sommes freinés, comme tout le monde, par un fatras administratif qu'il faudra bien alléger un jour. Nous sommes aussi souvent bloqués par les questions liées au foncier. La question foncière ne peut trouver de solution que chez le législateur. J'en appelle aux futurs élus pour que des mesures draconiennes soient prises en ce domaine, sans quoi on ne pourra pas aménager correctement.

Benoît Quignon :

### *La politique de communication*

J'ai été directement interpellé sur la question de l'image. Pour une métropole comme l'agglomération lyonnaise, la question de la communication doit être traitée sérieusement. Nous ne pouvons plus nous contenter de faire notre travail à la lyonnaise, heureux parce que cachés. L'image, la communication et la perception de la réalité des choses sont des éléments de plus en plus déterminants dans le choix de certains acteurs de travailler à Lyon ou avec des lyonnais. Il est indispensable de fabriquer cette communication à partir de la réalité de ce que nous sommes, c'est-à-dire une ville à base industrielle, qui évolue et qui se dote progressivement d'outils de niveau international comme le palais des congrès, l'aéroport, le parc des expositions ou le projet de la Confluence. Il faut que, progressivement, nous parvenions à affirmer une identité et un rayonnement pour alimenter notre portefeuille de projets. Nous ne pourrions pas aller de l'avant uniquement sur des bases endogènes, mais aussi parce que nous saurons attirer des idées et des talents, par exemple au niveau universitaire et au niveau culturel.

Le slogan « Only Lyon » a fait l'objet d'un travail approfondi de la part des acteurs de l'agglomération. Ils sont partis de l'idée qu'on ne pourrait plus aller au combat à l'extérieur si nous n'avions pas une vision commune de nos atouts, de nos faiblesses et de nos ambitions. « Only Lyon » est le résultat de ces travaux et consiste, non à affirmer que nous avons une supériorité dans un domaine ou un autre, mais plutôt qu'en raison de notre histoire et de notre polyvalence, nous sommes un endroit unique où on peut combiner des facteurs de créativité, de cadre de vie, de réussite professionnelle et de développement industriel. Cette idée sera développée au cours des prochains mois sous une forme très modeste, par nos réseaux professionnels et personnels, pour instiller des idées nouvelles sur la perception qu'on peut avoir de Lyon.

Par exemple, à partir de l'opération d'aménagement des berges qui vient de s'achever, nous avons montré que le rapport au fleuve était très différent de ce qu'il avait été au cours de l'histoire de l'agglomération et qu'il commençait à faire sens à une échelle nationale et européenne. C'est en tout cas l'image que nous renvoient les médias, ce qui n'était pas du tout le cas il y a encore quelques années. L'image a son importance, même si s'exposer n'est pas tout à fait dans l'esprit lyonnais.

### *Compétitivité ou complémentarité entre villes*

Du point de vue compétition et complémentarité, nous affirmer sur la scène européenne ne nous empêche pas de participer à des collaborations au niveau français. Le pôle de compétitivité consacré à l'infectiologie et aux biotechnologies appliquées à ce domaine est une combinaison de talents et de centres de recherche grenoblois et du tissu industriel et scientifique lyonnais. Il y a quelques jours, nous avons produit un abécédaire Lyon — Saint-Étienne qui cherche, au niveau des images, des idées

et des projets, à afficher non les oppositions traditionnelles entre les deux villes, mais plutôt les points de convergence, pour faire émerger l'idée que nous pouvons faire beaucoup ensemble.

Anne Dubromel :

#### *Les acteurs*

Le Conseil régional et les conseils généraux sont présents depuis les débuts de la RUL, puisque ses membres fondateurs étaient les départements. La RUL s'est ensuite élargie aux agglomérations qui constituent les grands pôles de développement de l'espace métropolitain.

Nous ne nous demandons pas s'il est légitime de parler des départements, nous le faisons de façon très pragmatique depuis l'origine, puisque nous ne pourrions pas travailler sur les sujets que nous abordons sans en discuter avec les départements, qu'il s'agisse des déplacements ou du développement du tourisme.

La Région co-préside la RUL, ce qui montre la prise de conscience par la région Rhône-Alpes de l'importance de l'espace métropolitain. Il faut rappeler que, dans le premier schéma régional de 1992, il fallait aller jusqu'à la page 40 pour voir Lyon sur une carte de la Région. Celle-ci a fait beaucoup de chemin depuis pour reconnaître le rôle de la métropole lyonnaise, même si ce rôle est toujours sujet à question, avec une certaine préoccupation face au risque de concentration des forces et des moyens qui laisserait à l'écart le reste du territoire régional. La Région Rhône-Alpes a deux espaces métropolitains : la région urbaine de Lyon et l'espace sillon alpin. Elle craint toujours de voir ces deux territoires se développer et créer une sorte de fracture avec le reste du territoire régional. Ces inquiétudes sont présentes, mais la Région est un acteur qui prend de plus en plus sa part dans la vie métropolitaine.

#### *La construction d'une culture commune*

La constitution de la culture métropolitaine a pris des années. Dans le milieu des années 90, la RUL avait travaillé sur la charte Lyon 2010, un document politique fondateur qui portait notamment sur les enjeux, et pour lequel nous avons beaucoup mobilisé les collectivités. C'était un moment de réflexion fort. Je pense qu'il faut passer par ce genre d'exercice pour arriver à une culture commune. Depuis, au niveau de la RUL, nous avons entretenu la culture métropolitaine de façon différente en travaillant thème par thème sur des sujets comme l'attractivité économique, le développement durable ou le rayonnement métropolitain. Il est certain qu'un événement majeur ou un gros projet qui mobiliserait fortement les acteurs du territoire serait certainement un accélérateur de prise de conscience de la dimension métropolitaine. Aujourd'hui, nous n'avons pas de grand projet mobilisateur de ce type. Nous aurions pu l'avoir sur un sujet comme la candidature de Lyon au rang de capitale européenne de la culture. Pour l'instant, nous sommes plutôt dans une démarche de construction de cette culture à petits pas pragmatiques.

Raymond Terracher :

#### *Les résistances locales ?*

Le travail du département en liaison avec la Communauté urbaine est sauvé par le cumul des mandats locaux. Si un conseiller général n'a que cette fonction, il n'est rien. S'il est, en même temps, premier adjoint à la mairie de Villeurbanne et responsable du Scot à la communauté urbaine, il s'établit une cohérence dans le travail qu'il peut faire au sein des différentes assemblées, sans compter les occasions de rencontrer les divers élus régionaux, puisque la région s'est dotée d'une cellule pour regrouper de temps à autre les responsables de Scot. La culture métropolitaine est aussi cette fusion d'élus qui se rencontrent dans tous les réseaux avec les techniciens et les hauts responsables. L'agglomération lyonnaise compte ainsi 150 à 200 personnes qui se voient tout le temps, en de multiples occasions, y compris autres que les réunions d'élus. À partir d'un certain moment, ces relations informelles déclenchent des phénomènes intéressants. Il y a bien quelques résistances très locales, mais elles ont tendance à être de plus en plus gommées. Quand on doit traiter d'un sujet important, les petites communes voient bien qu'elles ne peuvent pas continuer à s'isoler. Il y a un réel progrès que nous devons continuer à impulser.

Jean Frébault :

#### *Les indicateurs du développement urbain*

Nous travaillons à la construction d'indicateurs puisqu'on nous a confié le chantier d'actualisation de l'agenda 21. Nous travaillons notamment sur l'élargissement des indicateurs vers des indicateurs de développement urbain. Mais, au-delà des indicateurs, il faut essayer de développer cette problématique du développement durable dans les politiques publiques, à Lyon comme ailleurs, et trouver des leviers pour dépasser les contradictions éventuelles entre le développement économique et la création d'emplois d'une part et l'aggravation des inégalités sociales et territoriales d'autre part. Il y a actuellement un grand débat sur l'Est lyonnais, qui est le territoire le plus en difficulté, mais pour lequel il y a plusieurs projets de rénovation urbaine. Nous devons trouver un moyen de combiner l'action urbaine, notamment les actions soutenues par l'Anru, l'action économique, à travers les pôles de compétitivité, et l'action de solidarité et d'intervention sociales. Ces trois types d'actions sont traditionnellement plutôt séparés dans les politiques publiques.

#### *La culture métropolitaine*

J'avoue avoir eu la même réaction que celle de M. Perrin quand j'ai entendu pour la première fois il y a quelques le slogan « Only Lyon », et. Il est un peu en contradiction avec une très forte pratique d'ouverture de Lyon vers d'autres territoires, comme le réseau des villes Rhône-Alpes et l'agglomération métropolitaine.

Je peux témoigner que la culture métropolitaine s'est construite sur une période de vingt à trente ans. Auparavant, Lyon et son agglomération étaient très peu solidaires. Je me souviens des propos d'élus de la ville de Lyon qui considéraient que l'Est lyonnais était la banlieue rouge et que l'aéroport de Satolas, situé au-delà de cette banlieue, était un territoire totalement étranger à Lyon. Pendant longtemps, Lyon s'est très peu intéressé à son aéroport. En 1986, quand Francis Collomb, maire et président de la Communauté urbaine, a visité Vénissieux, c'était la première fois qu'un président de la Communauté urbaine allait aux Minguettes. Cet événement a eu énormément de résonance.

C'est par des gestes de ce genre que s'est progressivement construite cette culture métropolitaine, ainsi qu'à travers des scènes formelles et informelles où se rencontrent politiques, acteurs de la

société civile et des milieux économiques. Il faudrait aller plus loin, mais il existe aussi des obstacles. Nous avons regretté que Lyon et Saint-Étienne présentent des candidatures concurrentes pour le titre de capitale culturelle européenne, malgré des discussions pour essayer de fédérer ces deux candidatures. Ce genre de travail est un long chemin, demande beaucoup de volonté et nécessite de donner des signes forts.

Pierre Veltz : Je suis très sensible à ce qu'a dit Franck Scherrer sur l'industrie lyonnaise. Les chiffres de la métropole lyonnaise montrent que le profil d'emplois n'est pas très métropolitain et qu'il est plutôt proche de la moyenne française, ce qui est un peu surprenant pour la deuxième agglomération du pays. Ce constat traduit le fait que Lyon est un cas assez particulier en France : ville industrielle et industrieuse de petits et de grands entrepreneurs, qui n'est pas une ville d'Etat, elle est depuis longtemps dans la mondialisation.

Je ne partage pas forcément l'optimisme de Franck Scherrer sur le fait que ce tissu industriel aurait déjà dépassé les difficultés et les restructurations. Une partie des secteurs industriels lyonnais sont typiquement des secteurs concurrencés internationalement. Ce n'est pas nécessairement un élément négatif, ce peut aussi être une force. Le cas de Toulouse montre bien qu'une économie mono-sectorielle est aussi un facteur de fragilité. Au plan international, toutes proportions gardées, Lyon ressemble un peu à Chicago, avec une grande diversité d'industries assez traditionnelles. Mais on a le sentiment que les Lyonnais ne mettent pas vraiment en avant cet atout. Ils mettent en exergue, à juste titre, les secteurs *high tech*, bien qu'ils ne représentent qu'une part minime dans l'emploi lyonnais et qu'il faudra du temps avant qu'ils ne portent leurs fruits. Le problème de l'avenir du tissu industriel de base est un enjeu extrêmement important de l'agglomération, mais ce tissu n'est pas mis en valeur.

Denis Vallance : J'aimerais attirer l'attention sur une réflexion qui me guide pour ces deux journées en tant que directeur général d'une grande collectivité : comment trouver l'équilibre pour une collectivité territoriale entre l'assise territoriale qui fonde sa crédibilité et donc le service qu'elle apporte aux habitants et sa place dans la compétition internationale ? C'est un des paradoxes forts que nous devons gérer au quotidien. Est-ce vraiment le consensus qui pose problème, ou le fait que l'on souhaite soumettre au consensus toutes les questions ? Je pense qu'on ne peut pas demander à chaque ressort de comprendre le rôle de tous les autres ressorts. Sauf à tomber dans un excès de la logique de démocratie participative, qui est de neutraliser la vision stratégique. Il faut trouver le bon équilibre et maintenir la crédibilité vis-à-vis des acteurs économiques qui vivent dans l'agglomération sans pour autant passer son temps à leur expliquer les raisons de l'enjeu international. Chaque ressort peut jouer son rôle et soutenir les autres sans nécessairement comprendre ce qu'ils font. Cela me renvoie à la question de savoir comment et sur quoi on peut mobiliser un conseil de développement. En général, cette instance a la tentation de s'occuper de trop de sujets et ne joue pas suffisamment son rôle d'aiguillon sur les points essentiels.

Jean Frébault :

#### *Le conseil de développement*

La richesse d'un Conseil de développement est d'abord d'élaborer des messages un peu décalés par rapport à ce qu'on entend de manière générale. Au-delà de cet aspect, son intérêt est quand même

de faire que les ressorts communiquent entre eux, même s'ils gardent leur autonomie. Si, au Conseil de développement, je laisse les spécialistes de transports et les administrations concernées parler entre eux de la carte des transports, ou les membres des chambres de commerce parler entre eux de l'économie, je n'apporte pas une grande plus-value. En revanche, si je mets en face d'eux des citoyens, des associations, des militants de l'environnement, ils vont les entendre et, peut-être, modérer leurs points de vue respectifs. Par exemple, les représentants des chambres de commerce ont entendu des critiques sur leur vision trop étriquée de la notion de développement et ils ont réagi. Je crois beaucoup à l'importance de scènes qui permettent de dépasser les contradictions, où on essaie de construire une vision du bien commun et du futur d'un territoire. Faut-il encore que tout le monde soit au même niveau, que les participants s'écoutent, qu'ils admettent qu'il peut y avoir des controverses et des contradictions. Les ressorts doivent quand même dialoguer les uns avec les autres.

Benoît Quignon :

### *La compétition européenne*

Notre prise de conscience de la concurrence avec les autres métropoles européennes nourrissait la crainte de voir l'agglomération lyonnaise, qui est à la 20<sup>ème</sup> ou 25<sup>ème</sup> place selon les classements, se voir inéluctablement reléguer au dernier rang des métropoles européennes si elle ne réagissait pas. Il y a une quinzaine de mois, nous nous sommes demandé comment, à partir des éléments constitutifs de la performance de base du territoire — la qualité de la gouvernance, une économie généraliste, une taille qui pourrait devenir critique si on imaginait notre avenir à l'échelle de la région urbaine, une histoire nourrie d'une tradition de solidarité sociale — nous pouvions progresser et franchir une étape nouvelle. Pour nous projeter dans l'avenir et nous lancer dans cette compétition européenne, nous devons rester solides sur nos bases. Certains éléments sont indispensables à toute métropole, comme la taille critique et l'accessibilité, d'autres sont propres à l'économie lyonnaise : secteur industriel diversifié et traditionnel, émergence de nouvelles formes d'économie, qualité du cadre de vie et des services. Nous avons ensuite essayé d'identifier les éléments qui nous différencieraient dans la compétition. Par exemple l'événementiel, avec la Biennale d'art contemporain, la Biennale de la danse, le défilé qui associe une dimension artistique, une dimension festive et une dimension de mixité à l'échelle de l'agglomération. La Confluence est un autre élément de différenciation, tout comme l'Université, qui est un élément majeur de notre stratégie, la présence d'un pôle de compétitivité de rang mondial, le quartier d'affaires de la Part-Dieu et quelques entreprises qui sont des leaders mondiaux. Pour continuer à nous développer, nous devons combiner les éléments de base actuels et les thématiques et les identifiants de la métropole porteurs d'avenir.

### *Quel rôle du Grand Lyon ?*

Par ailleurs, nous tentons de faire le lien entre l'hyper-quotidien et la stratégie. Cette question est posée à l'établissement public compte tenu de son histoire, de ses fonctions et de son rôle un peu hybride. Nous ne sommes pas une vraie collectivité territoriale, avec des élus désignés au suffrage universel, mais nous nous comportons un peu comme si c'était le cas. Pour avoir travaillé dans de nombreuses autres collectivités territoriales ou avoir été leur conseil, je sais qu'une machine à fabriquer de la stratégie n'a pas besoin de réagir très vite, mais doit plutôt se mettre en route apparemment assez lentement tout en produisant un grand nombre de projets. À la fin de ce

mandat, nous aurons produit 800 projets d'un montant supérieur à 200 000 euros, qui combinent des métiers extrêmement différenciés. Nous les aurons livrés en temps et en heure dans un cadre budgétaire qui respecte les annonces faites en début de mandat. De ce point de vue, c'est une machine plutôt performante.

En même temps, au travers de ses différentes fonctions, le Grand Lyon produit d'autres choses. Nous évaluons notre portefeuille d'activités en nous interrogeant sur les bénéficiaires de notre action suivant la nature du service rendu. Nous regardons quelles prestations nous leur rendons, depuis les prestations de base — services de proximité de type eau, gaz et électricité, aménagement d'espaces, maintien du patrimoine public de la collectivité et du territoire. Depuis quelques années, on voit émerger des processus de production autour de l'ingénierie de partenariat. Comment être présent dans des domaines nouveaux qui ne sont pas forcément de la compétence de la Communauté mais qui sont indispensables à la réussite du projet de développement du territoire ? On parlait tout à l'heure de l'Université. Le Grand Lyon n'a pas de compétence dans le domaine de l'enseignement supérieur, même si, grâce à sa maîtrise technique, il a réalisé un certain nombre de bâtiments universitaires. Mais, tout en étant un très modeste acteur du dispositif, nous devons faire en sorte que le secteur universitaire, qui est un facteur clé de réussite d'une métropole dans la compétition internationale, puisse se développer. Par notre immersion dans le milieu, par nos outils méthodologiques et par notre vision stratégique, nous essayons d'amener les acteurs à définir un projet qui contribuera au développement du territoire. C'est ce que j'appelle l'ingénierie de partenariat. Il est complexe de faire converger les intérêts de chaque acteur et leur contribution au rayonnement de l'agglomération.

Enfin, nous avons une fonction d'écoute et d'analyse des attentes de nos bénéficiaires, et donc de fabrication d'une offre de services adaptée. C'est une sorte de fonction de marketing des services publics.

Franck Scherrer : Cette question traverse toute l'action publique territoriale : comment ne pas sombrer dans la contradiction entre des politiques de cohésion territoriale et de services rendus, d'un côté, et, de l'autre, des politiques de compétitivité et de rayonnement ? Ce problème se pose à tout acteur public. Avec l'aménagement du territoire, on a apporté à la fois des autoroutes au fond des campagnes et des éléments de compétitivité. Aujourd'hui, on a du mal à développer des projets qui concilient les deux. Mais peut-être qu'en France, nous avons trop vite tendance à intellectualiser cette question, alors que la seule façon d'évaluer la réponse est de partir des projets concrets et de voir s'ils marchent ou non. Par exemple, le festival Les Invites de Villeurbanne fait sens à la fois au niveau de la collectivité locale en resserrant les liens et au niveau international en participant du rayonnement de l'agglomération. En revanche, le patrimoine industriel à Lyon est négligé, abandonné, et il n'y a aucune stratégie autour de la mémoire et du patrimoine industriels. Parmi les choses qui avancent, on trouve le fait d'utiliser une compétence technique comme celle de la voirie pour faire une politique de requalification des espaces publics aussi bien dans les quartiers pauvres que dans le centre-ville. Cela permet de participer à la fois à la cohésion territoriale et au rayonnement international en créant un espace public de très haute qualité avec des signatures d'architectes connus.

Raymond Terracher : Je répète depuis longtemps dans les instances politiques où je me trouve que nous, élus, devons changer notre approche des problèmes et notre langage. La langue de bois a

causé beaucoup de dégâts pendant des années. Depuis au moins le mandat actuel, nous avons tenté de trouver une autre manière de travailler. Les périodes électorales, notamment quand elles sont locales, peuvent être meurtrières pour les projets. Au bout d'un moment, certains projets s'arrêtent. J'essaie de faire un contre-feu dans le Scot, puisque celui-ci se poursuit jusqu'en 2010, bien au-delà des élections. Je ne vois pas pourquoi nous passerions une année à ne pas travailler à cause des échéances électorales. C'est une petite révolution culturelle qui est à faire dans nos institutions, dans nos partis et dans nos pratiques politiques, pour que nous prenions d'abord en compte l'intérêt public et l'intérêt du développement, notamment culturel.