



Les ressorts du développement territorial

Synthèse des visites et échanges sur les stratégies métropolitaines

Martin Vanier : Pour faire la synthèse des trois visites — rencontre du promoteur constructeur immobilier Sogelym Steiner, rencontre du directeur et visite de l'Opéra, visite du site Confluence, je propose qu'un membre de chaque groupe fasse une présentation rapide de la visite, en mettant l'accent sur les acteurs, les enjeux et les stratégies. Nous demanderons ensuite à Benoît Quignon, directeur général du Grand Lyon, à Corine Tourasse, directrice de la prospective et de la stratégie d'agglomération du Grand Lyon, et à Jean-Gabriel Madinier, directeur général adjoint du Grand Lyon, de réagir à ces présentations.

Sogelym Steiner

Je fais partie du groupe qui s'est rendu chez Sogelym Steiner. Ce promoteur est un partenaire des collectivités, fortement inséré dans les réseaux des entreprises de l'agglomération puisque son métier est principalement de faire de l'immobilier d'entreprise. Il réalise de l'immobilier technologique requalifié dans le Grand Lyon et accompagne ses partenaires industriels dans d'autres agglomérations — à Saint-Denis à côté du stade de France et à Grenoble.

L'entreprise travaille avec une relativement petite équipe (60 personnes), mais avec un fort support financier, puisque Steiner est porteur de capitaux venant de la Banque cantonale de Genève. L'activité de Sogelym Steiner repose sur une problématique de veille et de proposition de solutions pour concevoir des outils adaptés aux attentes des entreprises, avec comme ambition de faire preuve de réactivité et d'apporter des solutions clé en main. Par rapport aux grands groupes, comme Bouygues, qui sont sur le même marché, Sogelym Steiner s'est présenté comme le petit des gros et le gros des petits, en mettant l'accent sur le fait que l'entreprise est un acteur historique du territoire et qu'elle peut faire preuve de plus de souplesse et de réactivité que les grands groupes. Elle ne s'inscrit pas dans une logique de promoteur immobilier pour faire de la vente clé en main par appartements. Elle réalise des opérations et les met à disposition de clients, et ne se lance généralement dans une opération que quand elle a un client, c'est-à-dire un investisseur qui rachète l'opération une fois qu'elle est réalisée et qui la donne en location. Elle intervient également dans la réhabilitation d'immeubles anciens.

L'entreprise est manifestement à l'écoute des demandes locales à travers les relations qu'elle a établies avec les élus du secteur pour détecter et évaluer les attentes et pour se mettre en situation d'anticipation. Par exemple, elle réfléchit à des projets en lien avec le contournement Ouest de l'agglomération lyonnaise. Si ce contournement se réalise, l'entreprise sera prête, peut-être plus rapidement que d'autres promoteurs, à concevoir des opérations répondant aux attentes des sociétés et des collectivités.

La stratégie de l'entreprise est de maintenir son enracinement lyonnais et d'approfondir ses liens avec le tissu industriel et les collectivités territoriales de l'agglomération afin de bien faire son métier. Même si elle a quelques activités à l'extérieur et vise, certes, une certaine diversification en termes géostratégiques, il n'est pas dans ses intentions d'essaimer tous azimuts sur la carte de France.

Lyon Confluence (Patrice Vergriete)

Lyon Confluence est une grande opération d'urbanisme qui a pour objectif de récupérer et transformer des friches SNCF ou des terrains accueillant des activités fortement consommatrices de foncier pour une plus-value qui n'est pas à la hauteur d'un centre d'agglomération comme Lyon. Le projet est de transformer ce territoire en un espace beaucoup plus valorisant pour le centre de l'agglomération. Le territoire de Lyon Confluence est au cœur de l'agglomération : juste derrière la gare de Perrache et à deux pas de la place Bellecour. Les opportunités foncières ont permis de faire un projet très ambitieux.

La logique politique du projet a évolué avec le passage du mandat de Raymond Barre à celui de Gérard Collomb. Au début, il s'agissait de faire essentiellement du résidentiel haut de gamme. Maintenant, l'objectif est d'y installer encore du résidentiel haut de gamme mais avec une part de logements sociaux, plus un certain nombre d'activités qui contribuent au développement de l'agglomération et répondent aux ambitions de Lyon comme métropole internationale.

J'ai trouvé l'opération assez classique. Elle suit toutes les grandes tendances des grands projets urbains actuels, notamment le rapport à l'eau, qui se développe dans de nombreuses villes européennes. Cette importance de l'eau est poussée jusqu'à la construction d'une darse à l'intérieur de ce territoire, pourtant situé à la confluence de la Saône et du Rhône. Ce bassin aquatique pénétrera dans le quartier et un certain nombre de logements haut de gamme et un centre de loisirs seront construits autour. De grands efforts seront faits pour réaliser des constructions HQE, avec des bâtiments très performants en la matière. Pour animer ce territoire qui devrait avoir les caractéristiques d'un quartier branché, les responsables du projet ont fait un pari, très classique dans la fabrication de ce type de quartier, sur l'art contemporain. Il est notamment prévu d'y construire un musée et un ancien entrepôt reconverti abrite déjà la Biennale d'art contemporain. Pour les logements, les appartements les mieux situés coûteront jusqu'à 5 000 euros le m².

Le coût du projet est évalué à 150 millions d'euros à la charge de la collectivité publique, essentiellement de la Communauté urbaine. C'est un projet important, qui va s'étaler sur plus d'une décennie, l'horizon d'achèvement du projet étant la fin des années 2010. Un certain nombre d'équipements s'installeront dans le quartier avant cette date, notamment l'Hôtel de Région.

Le quartier est caractérisé par de nombreux flux de circulation. Il est traversé par une voie ferrée, dont la transformation a coûté très cher, et bordé sur tout le long de la rive du Rhône par une autoroute (cf. la mode des pénétrantes autoroutières des années 60-70) utilisée par 100 000 véhicules par jour, ce qui est considérable.

L'originalité de ce projet tient au fait qu'il est rendu particulièrement complexe par cette nécessité de gérer ces flux autoroutiers et de reconstruire le quartier autour d'eux.

Avec l'aménagement de nombreux espaces et promenades vertes, la qualité de l'espace public est à souligner. C'est une constante à Lyon. La voirie centrale est particulièrement pacifiée en termes de circulation. La Communauté urbaine de Lyon est reconnue comme la meilleure en France en matière de gestion des espaces publics, notamment quand il s'agit d'apaiser la circulation et de respecter les piétons et les transports collectifs. On le sent en se promenant à Lyon et je pense que ce sera le cas dans ce quartier. Ce projet a donc des éléments d'excellence, mais en même temps des orientations très classiques.

Opéra de Lyon (Pierre Bretel)

Deux aspects essentiels ont été soulignés au cours de la visite de l'Opéra. Le premier est l'aspect architectural du lieu, certes, intéressant, mais qui m'a moins frappé que le deuxième aspect, à savoir la politique du directeur de l'Opéra, Serge Dorny. Généralement, pour des raisons culturelles et économiques, le public de l'Opéra est assez élitiste. La politique de l'Opéra de Lyon combine une ambition de reconnaissance internationale, comme pour tout opéra, et, en même temps, une volonté d'ancrage au niveau local. Cet ancrage se manifeste par une recherche d'intégration au quartier de la Croix-Rousse et par une tentative, réussie, d'associer aux activités de l'Opéra les habitants de Vénissieux, commune connue pour avoir une forte proportion de populations d'origine immigrée et de catégories socioprofessionnelles défavorisées. Autre exemple d'intégration des forces locales : la mise à disposition pendant l'été de jeunes ayant l'habitude de faire du hip hop devant l'Opéra d'une salle de l'opéra pour leur permettre de s'entraîner. Ce groupe est devenu champion du monde de hip hop. Bel exemple de pressentiment et de bonne utilisation des talents.

L'opéra de Lyon fait travailler 350 personnes. Son activité principale est orientée autour du théâtre lyrique classique et de la danse, avec une programmation très intéressante d'après le catalogue que j'ai vu pour cette saison. En matière de danse, l'Opéra de Lyon attire les grands chorégraphes de danse contemporaine. La programmation est également remarquable au niveau du théâtre lyrique. Pour renforcer son assise internationale et créer une certaine rareté en France, les créations ne peuvent être vues qu'à Lyon ou à l'étranger, l'Opéra ne faisant des coproductions qu'avec des chorégraphes ou des metteurs en scène étrangers. Si ces créations venaient à Paris ou dans d'autres grandes villes françaises, l'Opéra de Lyon perdrait de sa spécificité et de sa capacité d'attraction. Cette politique est en phase avec l'idée que l'Opéra de Lyon est un des emblèmes de l'agglomération.

Le recrutement des spectateurs est également original. On sait que, généralement, les spectateurs viennent par abonnement. A Paris, 90% des spectateurs à l'Opéra et au théâtre sont des abonnés. A l'Opéra de Lyon, le directeur a décidé qu'ils ne dépasseraient pas 40%, ce qui exige de conduire des actions de communication vigoureuses pour attirer des spectateurs à chaque nouvelle création. C'est une politique exceptionnelle et assez osée, mais elle marche bien.

J'ai également été frappé par la volonté de faire participer tout le personnel à la même passion de la danse et du théâtre lyrique. Les artistes, danseurs, décorateurs, ont tous la fierté de leur métier, et ils ont tous participé aux actions d'initiation et de communication destinées aux populations de la Croix-Rousse et de Vénissieux.

L'Opéra de Lyon est un lieu ancien du théâtre lyrique, complètement rénové par Jean Nouvel en 1993 dans le but de rationaliser l'espace et de disposer de salles supplémentaires de répétition. L'organisation de la scène permet d'avoir des décors utilisables en répétition et sur scène en temps voulu. La salle est extrêmement sombre et on n'est pas obligé d'aimer, même si c'est du Jean Nouvel. C'est une réussite par certains côtés, mais moi-même je l'ai trouvée un peu pesante.

Martin Vanier : Monsieur Quignon, dans ces trois présentations, qu'est-ce qui est spécifique à Lyon en matière d'acteurs, d'enjeux, de stratégies du développement territorial, et dans les ressorts du développement territorial ? Ces trois témoignages doivent vous donner une série de motifs de satisfaction, même si le projet Confluence a été analysé un peu comme du déjà-vu.

Benoît Quignon : Sur le projet Lyon Confluence, je ne partage pas le regard sévère de M. Vergriete. Je pense qu'il s'agit d'un projet d'une ampleur remarquable, puisqu'il permettra le doublement du centre-ville de Lyon, qui est déjà une grande ville. Certes, il existe ce genre de projet ailleurs en Europe, dans les quinze premières métropoles européennes, ce qui n'est pas partout en Europe, surtout avec une telle ampleur. Nous avons déjà fait appel à quelques signatures prestigieuses d'architectes et l'approche de la trame urbaine conduite par François Grether et Michel Desvigne est très intéressante.

J'estime que l'Opéra de Lyon conduit une politique culturelle originale qui rejoint ce qui est fait aujourd'hui au niveau des biennales d'art contemporain et de danse. Il y a quelques années, le Grand Lyon, voulant remettre à jour ses statuts et affichant une ambition métropolitaine, a pris le relais de la ville de Lyon pour l'organisation des biennales, en affirmant que le « vivre ensemble », le rayonnement, l'image et la création culturelle étaient des éléments clés dans la réussite d'un projet métropolitain. La Communauté ne l'a pas fait en reprenant une institution comme l'Opéra ou le Musée des beaux-arts, mais en choisissant d'intervenir sur un mode de l'ordre plus du *soft* que du *hard*.

En partant d'un substrat économique, l'ambition de ce territoire est d'être une métropole qui essaie d'avancer sur trois pieds :

- l'économique ;
- le social au sens du « vivre ensemble », de l'équilibre et de la mixité, où l'on compte de belles réussites — cf. la première couronne de l'Est lyonnais avec, par exemple, les communes de Vaulx-en-Velin ou de Vénissieux, en plein renouvellement des espaces publics, de l'architecture, qui deviennent de plus en plus attractives.
- la dimension environnementale au sens large du terme, avec le souci d'un développement soutenable à moyen ou long terme.

Ce type d'approche est moins incisif que le propos d'une métropole qui miserait tout sur tel ou tel aspect : on a parlé tout à l'heure de Toulouse et d'Airbus, et d'autres villes européennes comme Barcelone identifiées à des spécialisations très pointues. Notre volonté d'équilibrer les trois éléments du développement est une marque de fabrique de l'agglomération lyonnaise, avec un affichage fort de ses ambitions, mais qui présente le risque de voir notre posture sinon banalisée, du moins un peu lissée. Nous avons fait ce choix en fonctionnant par consensus, en étant très ouverts sur les

différentes échelles territoriales de gouvernance. C'est plus compliqué et cela prend plus de temps qu'une gestion autoritaire du territoire.

Je ne suis pas lyonnais et je pense donc avoir une certaine objectivité sur la question : j'estime que ce type de développement est sans doute moins flamboyant mais plus durable que d'autres formes de développement.

Patrice Vergriete : Il ne faudrait pas mal me comprendre, je n'ai pas critiqué le projet Confluence. Je voulais simplement dire qu'on retrouve aujourd'hui dans la fabrication des projets urbains une sorte de mode, avec notamment le rapport à l'eau et la place de l'art contemporain, qui se retrouvent dans tous les projets urbains dits innovants. C'est ce que je voulais dire par « classique », sans nuance péjorative.

Martin Vanier : Lyon est une métropole généraliste, qui conduit des opérations modèles. Confluence en est une, je pense qu'il y a un accord général pour estimer que Millénaire 3 a aussi été une réussite. Cela sous-entend une évolution naturelle vers une métropole banale, qui se conforme à un mode dominant de faire. On peut avoir dans ce domaine les meilleurs ressorts de développement du monde et de belles réussites, mais reste la question de la capacité de Lyon à faire la différence avec d'autres villes qui font les mêmes efforts et qui suivent les mêmes modèles de politiques publiques. Je vais peut-être un peu loin, mais j'essaie de susciter une réaction.

Benoît Quignon : Le Grand Lyon, tout banal qu'il est, essaie de développer l'entrepreneuriat à l'échelle de son territoire. Il le fait pour toutes les couches de la population et pour tous les âges. Je vais vous quitter pour rejoindre l'opération Campus Création montée par l'association Vouloir Entreprise. Cette opération vise à repérer des créateurs d'entreprises dans le monde universitaire, qui n'est pas réputé pour être le plus entrepreneurial. Le thème du débat que je co-animerai porte sur les caractéristiques innovantes et créatives d'un territoire ou d'un établissement public. Avec l'entreprise Decaux, nous allons présenter un exemple parfaitement banal, Vélo'V, un service de prêt/location de vélos, qui permet aux lyonnais de prendre des vélos en libre service dans des stations situées à différents points de la ville et de les déposer à une autre station lorsqu'ils ont atteint leur destination. C'est un service nouveau créé ici par le fournisseur et par le client, qui est copié par Paris, et qui intéresse maintenant Chicago et Los Angeles. Nous sommes donc fiers d'être banals.

Corinne Tourasse : M. Quignon a rappelé que nous avons un certain goût du consensus et des choses bien faites. Nous avons fait un travail approfondi sur les valeurs et sur les emblèmes du territoire dans une démarche de différenciation. Nos valeurs sont notamment l'humanisme et la solidarité. Lyon a beaucoup de sièges de grandes ONG internationales, quelques grandes figures humanistes qui ont laissé une tradition fortement ancrée dans la vie de la société civile lyonnaise, le combat des canuts a marqué les courants de la mutualité française et les mouvements de coopératives. Nous avons aussi des valeurs de laboratoire assez fortes, avec des élus et des acteurs sociaux qui savent vite dépasser les divergences politiques et se mettre d'accord quand ils pensent qu'un projet est de qualité. Ces valeurs se reflètent aussi dans la gastronomie, avec le plaisir de se mettre autour d'une table et d'y faire discrètement des affaires. Mais un de nos élus a fait remarquer que le problème de ces valeurs, très positives, sont molles. Elles ne sont pas très brillantes, ce qui est une faiblesse dans un monde où la concurrence repose sur une communication percutante. Cela ne signifie pas qu'elles

sont banales.. Si demain, l'enjeu est de combiner des talents, notre culture du laboratoire fait que nous avons un terreau qui s'y prête bien. Dans le domaine de la culture, on a évoqué ce que fait Serge Dorny. Dans le cadre de la Biennale de la danse, nous organisons un défilé dans lequel les chorégraphes professionnels travaillent avec des groupes d'amateurs dans les quartiers en difficulté. C'est une grande fête populaire qui relève à la fois de la recherche d'excellence culturelle et de l'animation territoriale. Nous avons de nombreux exemples de ce genre, loin de la banalité.

Alain Garcia : Je tiens à remercier les organisateurs pour leur excellent accueil. L'intérêt de ce genre de réunion est de pouvoir parler sans détour. La région d'où je viens, l'Aquitaine, aimerait bien bouger autant que vous. Elle ne pourra peut-être pas le faire toute seule et elle aurait besoin de travailler avec les régions voisines. J'espère que nos élus se saisiront de ces axes de développement.

J'aimerais rebondir sur les propos de Martin Vanier. Dans la présentation que vous avez faite, je n'ai pas bien compris la place des différentes composantes : le Grand Lyon, Lyon, le Scot, l'inter-Scot, et je me suis demandé si vous-même vous retrouviez dans cet emboîtement. Je ne sais pas qui fait quoi et je me demande s'il y a un schéma global ou si chaque composante s'occupe seulement de sa partie.

Par ailleurs, j'ai bien compris votre message sur les valeurs et je trouve que c'est une bonne idée. Mais aujourd'hui, il me semble que les régions, les villes et les pays qui réussissent attaquent le monde. Pourquoi êtes-vous si modestes ? Pourquoi ne vous attaquez-vous à rien ? Vous semblez vous limiter à votre territoire et vous ne me donnez pas envie, ce qui est dommage. Nous avons besoin de territoires, de villes et de régions qui nous donnent envie.

Bruno Johannes : J'ai été frappé par la façon dont Mme Tourasse présente la ville de Lyon. Tous les orateurs mettent en avant comme ultime valeur la bonne gestion : la Biennale comme une façon de travailler ensemble, Confluence comme une approche de la trame urbaine, l'Opéra comme un art de faire de la culture, la ville comme un mode de gouvernance. C'est toujours une approche en termes d'outils, comme si vous recherchiez avant tout une bonne gestion. En tant que consultant, j'ai retrouvé beaucoup de mon vocabulaire habituel. Mais vous n'insistez jamais sur ce que vous voulez faire, sur les projets et sur la vision que vous portez. Je pense que c'est ce biais dans la présentation qui a donné l'impression d'une ville bien gérée, mais qui ne sait pas bien où elle veut aller.

Jean-Gabriel Madinier : On voit ici les limites de l'exercice, qui consiste à présenter le territoire de façon assez impressionniste et partielle, avec quelques projets et quelques acteurs. L'objectif de ce séminaire est de montrer comment peuvent se combiner les stratégies de différents acteurs, et il est impossible de faire le tour de tous les acteurs de la métropole.

J'aimerais insister sur une spécificité de Lyon : la qualité du dialogue que, pour avoir été en poste dans d'autres régions, je peux confirmer.

- Qualité du dialogue entre notre territoire et les territoires voisins. Par exemple, sous le mandat de Gérard Collomb, le président du Grand Lyon a engagé une démarche de dialogue avec les territoires partenaires, dont certains refusaient systématiquement la discussion auparavant. On a vu des panneaux « Non au grand méchant Lyon » dans certaines communes de l'Est lyonnais, qui craignaient qu'après la loi Chevènement, nous cherchions à étendre autoritairement notre périmètre. Ce n'est pas ce qui s'est passé. Il y a eu des

rencontres, des dialogues sur des intérêts communs, et, *in fine*, un agrandissement du périmètre de la Communauté urbaine, ce qui est rarissime.

- qualité du dialogue entre le Grand Lyon et les autres échelles de territoires. Il y a ici beaucoup de territoires de développement qui n'ont rien à voir avec les territoires administratifs. L'emboîtement de structures est une réalité à laquelle nous sommes confrontés et nous devons faire avec. J'admets qu'il est compliqué de savoir qui fait quoi. Mais, malgré cette complexité administrative, nous arrivons à agir, ce qui n'est pas le cas partout ailleurs. Ce qu'a expliqué Jean Frébault sur le Conseil de développement refondé et sur la manière dont il fonctionne est remarquable et peu banal. De même des démarches de concertation.

Bruno Johannes : Cette réponse reste encore dans le registre de la qualité des outils. Je ne nie pas que ce soit une valeur très positive. Je viens de Montpellier, une ville qui attache beaucoup d'importance à de grandes opérations qui brillent, mais beaucoup moins aux outils. Nous sommes simplement sur des positionnements opposés.

Corinne Tourasse : Nous travaillons aussi sur un projet, même si nous l'avons moins mis en avant. Je comprends votre question et je pense que notre projet pâtit du fait qu'il est sans arrêt réactivé, ce qui est en même temps une bonne chose et une faiblesse. Une bonne chose parce que je ne crois pas que dans des univers complexes, on puisse faire des choses simples. Dans des univers complexes, on doit inventer des scènes de dialogue parce qu'il y a plusieurs niveaux de dialogue nécessaires. Une faiblesse parce qu'il y a perte de lisibilité du fil rouge de notre action. À chaque fois que nous relançons une démarche stratégique, nous réactivons le projet. Par exemple, au cours de ce mandat, nous avons fait un PLH, un PLU communautaire avec 57 communes, le Scot et l'inter-Scot, nous avons participé à la DTA, lancé Lyon 2020, lancé un agenda 21 qui a été l'occasion de poser la question du développement durable. Chacune de ces démarches était justifiée, et, à chaque fois, nous avons dû réactiver la question du projet qui soutient notre action publique.

Aujourd'hui, plusieurs de nos collaborateurs nous ont fait remarquer qu'il serait plus facile d'indiquer clairement, en deux ou trois points concis et percutants, ce que veut Lyon pour les vingt prochaines années. Nous avons essayé, par exemple en disant que Lyon veut être au top 15 des villes européennes. Mais cela a suscité de nombreux débats : quel classement privilégier, en vertu de quels critères ? La compétition est-elle vraiment nécessaire ? Après ces débats, nous n'avons conclu définitivement. Notre projet garde sa complexité puisqu'il y a beaucoup d'échelles territoriales, d'acteurs et d'entrées thématiques. On ne peut pas résumer une quarantaine de pages en deux ou trois slogans. Cela ne veut pas dire que nous ne pouvons pas travailler sur des slogans, chaque slogan visant des cibles marketing particulières. Par exemple le slogan Only Lyon. Lyon 2020 a été abordé sous l'angle de la compétition, ce qui a réellement fait débat. Maintenant que nous avons une relative adhésion autour de la question de la compétition, je suis sûre que nous pourrons avancer dans de meilleures conditions qu'avant.

Q : Votre intervention me pousse à m'interroger sur la question de la rupture. Prenons l'Olympique lyonnais, champion de France depuis six ans, en Ligue des champions tous les ans, avec d'excellents résultats. C'est un club solide et sérieux, mais pas très aimé en France parce qu'il ne produit pas un jeu chatoyant et extraordinaire. Au niveau européen, il n'arrive pas à franchir les quarts de finale, peut-être parce qu'il n'arrive pas à flamber lors d'un match, ou à casser la tirelire pour investir, de

façon pas forcément raisonnable, sur une star. Pensez-vous que Lyon est mûre pour avoir ce genre de grain de folie et sortir de son image solide, sérieuse et efficace ? Je finirai sur une plaisanterie qui a un grain de vérité : on dit que si on veut qu'un projet aboutisse à Grenoble, il faut dire aux Grenoblois que personne ne l'a jamais fait. Si on veut qu'un projet se fasse à Lyon, il faut dire aux Lyonnais que les autres le font.

Corinne Tourasse : Je ne vois pas pourquoi il faudrait une rupture. Pour être dans le top 15 ? Nous voulons être dans le top 15, mais pas avec les seuls critères des investisseurs économiques. Nous voulons inventer notre propre référentiel de classement. Ce n'est pas avec un grain de folie qu'on y arrivera.

Pierre Veltz : Nous devons rester conscients du fait que nous avons eu une vue assez superficielle de ce qui se fait à Lyon. Avec le peu que nous avons vu, nous ne sommes pas en état de porter des jugements définitifs. Ce qui me frappe est que ce qu'on dit sur Lyon pourrait être dit un peu partout. J'ai le sentiment que nous nous sommes centrés sur un débat un peu factice sur une spécificité lyonnaise qui serait d'être *soft*, discrète, de privilégier la gestion... On retrouve cela dans la plupart des autres villes. J'anticipe un peu sur un thème que nous aborderons lors du prochain séminaire : ce que devient la politique, la façon dont on se représente et dont on essaie de gérer le bien commun. On s'aperçoit que même au niveau des États, cela devient très difficile, à l'exception de quelques flambées lors des campagnes électorales. Mais on retombe très vite dans un discours forcément gestionnaire où la complexité prend le dessus.

J'aimerais revenir sur la question des échelles. Quelqu'un évoquait l'histoire ce matin et a mentionné les Oream, qui étaient des structures parfaitement technocratiques mises en place par l'État central, avec un peu de partenariat local. Je trouve qu'elles avaient au moins l'avantage de prendre les problèmes à la bonne échelle. Par exemple, dans le Nord-Pas-de-Calais, l'échelle était la métropole lilloise, ce qu'on appelle aujourd'hui l'aire urbaine centrale. Ici, je suis frappé par le fait que, dans cet emboîtement de niveaux, le plus pertinent est le plus grand. On pourrait même considérer qu'il est un peu juste parce qu'il faudrait aussi prendre en compte ce qui se passe à Grenoble. Je crois qu'on est en train de vivre un changement par rapport auquel nos institutions, et, peut-être, nos façons de réfléchir, ont du retard. Aujourd'hui, l'unité pertinente pour réfléchir à la fois sur les problèmes de développement économique, d'équité sociale et d'environnement n'est plus l'agglomération métropolitaine, mais la région urbaine. On le voit au niveau international. Ce seront les grandes régions urbaines qui seront les entités pertinentes. Ici, il s'agirait de Lyon–Saint-Etienne–Grenoble, en poussant peut-être vers Valence et en remontant au-delà de Villefranche. Plus au Sud, ce serait Aix–Marseille–Toulon–Avignon, et probablement Toulouse–Bordeaux au Sud-Ouest. On n'est plus dans les échelles classiques.

Or, à Lyon, on a fait un Scot qui n'est même pas à l'échelle des problèmes de l'agglomération lyonnaise. Par exemple, si on réfléchit sur la mobilité en région lyonnaise, on voit bien qu'il manque l'équivalent du RER. Il y a un réseau de chemin de fer qui n'est pas utilisé comme un RER et les projets de transports en commun qui ont été bâtis ne sont pas à la bonne échelle. Aujourd'hui, le développement urbain se fait bien au-delà du territoire du Scot. Deux discours sont possibles. L'un consiste à dire que la complexité est une bonne chose, parce qu'elle oblige à être créatifs et qu'elle crée des emplois en multipliant les structures et les interfaces entre les structures. L'autre discours consiste à dire qu'il faudrait peut-être avoir plus de vision et admettre que les échelles sont

dépassées. Il faudrait peut-être aller plus vite vers l'échelle pertinente parce que la bataille sur la compétitivité et sur l'équité se joue dans les dix ans à venir.

Corinne Tourasse : Nous avons écrit différents scénarios et nous avons fait des propositions pour faire sauter le cadre législatif. Nous sommes lucides sur le fait que cela ne viendra pas tout de suite. Mais même si nous avons un grand Scot, pensez-vous qu'il serait si facile à mettre en œuvre ? Cela nous obligerait de toute façon à faire des schémas de secteur. Je suis d'accord avec vous sur le fait que les périmètres actuels ne sont pas adaptés, mais un seul SCOT n'est pas la bonne solution. En plus, cela gommerait la question des pilotages politiques de ces territoires. Je n'aime pas l'idée qu'il n'y aurait pas de rivalités et de diversités politiques à gérer. Elles existent toujours et il faut de toute façon les prendre en charge. Je suis moins convaincue que vous de l'existence d'un idéal rationnel des périmètres parfaits.

Pierre Veltz : Je n'étais pas en train de défendre un idéal rationnel. Tous les périmètres ont une certaine pertinence. Je ne crois pas non plus que le Scot soit l'outil parfait et je n'ai pas la solution. Je pose simplement la question de savoir si on réfléchit vraiment à la bonne échelle aujourd'hui.

Denis Vallance : J'ai trouvé que certains de mes collègues ont été très durs sur la lisibilité du projet. J'ai l'impression qu'il y a une sorte de pudeur à dire quels objectifs on poursuit. Vous avez insisté sur la richesse humaine sur laquelle s'appuie toute votre stratégie. Le seul reproche qu'on pourrait vous faire, qui est plutôt une qualité, est que vous semblez avoir le sentiment qu'affirmer que votre objectif premier est le service aux habitants de la Communauté urbaine de Lyon n'est pas suffisant. Sur le schéma qu'a présenté Benoît Quignon ce matin, il y avait en haut les six signes de réussite, chacun ayant une dimension internationale, et en bas la performance de base selon six axes. Il me semble que ces éléments de performance de base sont vraiment vos objectifs politiques : l'accessibilité, la taille humaine, l'économie généraliste, le cadre de vie et les services de proximité, une solidarité affirmée avec accès à l'emploi et au logement, et une gouvernance économique parce que vous avez une histoire industrielle forte. Je trouve dommage de mettre en bas de document ces objectifs. Je préfère l'approche qui insiste sur ces valeurs. L'objectif d'une communauté urbaine est d'abord de servir ses habitants et son territoire avant de chercher à jouer un rôle international. Ce dernier, s'il est atteint, doit surtout contribuer à servir la population et les territoires. J'ai l'impression que vos objectifs sont bien là, mais que vous n'osez pas le dire parce que c'est tellement naturel à Lyon que vous pensez que ce n'est pas très motivant. Je viens de Nancy et je rêve d'avoir ce que vous avez ici, notamment cette capacité à discuter entre acteurs locaux.

Jean-Gabriel Madinier : Le *slide* de Benoît Quignon ce matin présentait des éléments de performance de base, puis les stratégies et les signes de réussite. Il s'agissait de voir de quoi on aurait besoin dans l'objectif d'une compétition internationale, mais je suis d'accord avec vous sur le fait que c'est réducteur. Pour autant, ce n'est pas parce qu'on a mis les performances de base au bas du tableau qu'elles ne sont pas importantes. Au contraire, il s'agit de ce qui est incontournable dans la performance de l'établissement. L'essentiel de notre travail consiste bien à améliorer la performance de base. Notre démarche interne repose sur deux piliers : l'efficacité et la responsabilité d'une part, et l'approche usagers d'autre part. Nous essayons de mieux comprendre et de mieux répondre aux besoins des usagers par des démarches dont certaines relèvent du marketing des services et d'autres de la concertation. Tout en faisant ce travail essentiel, nous nous sommes demandé ce qui nous permettrait d'être dans la compétition et de nous différencier par nos signes de réussite. Le mandat

actuel a renforcé nos orientations, notamment en termes de cohésion sociale, de politique de la ville et de logement social.

Marc Censi : J'aimerais revenir sur la notion d'échelle. C'est un vieux débat que de trouver la bonne échelle de la réflexion, qu'il faut distinguer de la bonne échelle de l'action. La notion de bonne échelle aboutit nécessairement à des dimensions assez vastes, qui se sont par exemple traduites par les cinq grands chantiers portés de façon récurrente par la Datar. C'est, certes, une réflexion utile, mais qui comporte un côté autoritaire et jacobin. On a vu les limites, dans les années 70 et 80, de ce regard rationnel sur la façon d'organiser des territoires apporté par une entité supérieure. La réflexion à grande échelle pour l'organisation de l'espace et pour une coordination est une bonne chose, mais ce que nous recherchons dans le développement, c'est l'action, la somme des initiatives qui permettent de créer des activités et des emplois. Là, la dimension globale de la réflexion ne peut plus jouer parce qu'on fait face à une multiplicité d'acteurs dont chacun a sa propre logique et qu'on est nécessairement confronté à des problèmes de gouvernance et de complexité. Céder à la tentation de vouloir toujours remonter à des échelles rationnelles pour des raisons planificatrices comporte une part d'utopie. On en a fait l'expérience avec les grands gestes d'aménagement du territoire dans les années 70 et 80. Aujourd'hui, nous recherchons un élan qui permette de libérer les énergies locales. Il faut donner à l'ensemble des acteurs la capacité de prendre des initiatives qui correspondent à la recherche de leur propre intérêt tout en s'inscrivant dans une orientation générale.

Je suis d'accord avec Madame Tourasse sur le fait qu'il faut savoir gérer la complexité. Notre problème n'est pas d'attendre une impossible réforme de l'organisation territoriale et un redécoupage parfait des territoires. En revanche, nous devons accepter une fois pour toutes que nous sommes confrontés à un problème de gestion de la complexité. Les territoires sont tellement imbriqués, les acteurs tellement variés, et l'incohérence entre les territoires vécus et les territoires administratifs est telle qu'il nous faut des méthodes nouvelles d'approche pour lesquelles la gouvernance est une sorte de terme générique. J'apprécie beaucoup la caractéristique lyonnaise mise en évidence au cours du séminaire et qui a été résumée par la phrase « Ici, on arrive assez vite à s'entendre ». Je connais beaucoup de territoires où on entre en conflit à tout bout de champ. Si Lyon a ce fond de sagesse bourgeoise qui privilégie la capacité à s'entendre, elle pourra s'accommoder de la complexité des territoires et des structures et faire converger les choses.

Pierre Veltz : J'aimerais insister sur le fait que mon propos n'était en rien un plaidoyer pour le retour à une utopie technocratique. Je pense que l'échelle des problèmes réels est en train de changer. Si on regarde ce qui fonctionne dans le monde, on s'aperçoit qu'il s'agit d'échelles qui regroupent au moins trois millions d'habitants. L'année dernière, nous avons fait un voyage d'études au pays basque espagnol. Il comprend trois millions d'habitants et a une autonomie politique dont on rêverait en France. Je n' imagine pas que nous puissions suivre exactement ce genre de modèle, mais je constate qu'une unité de cette taille, qui comprend Bilbao et San Sebastian, fonctionne de manière très cohérente, ce qui lui donne une force internationale incroyable. Il ne s'agit pas de faire un découpage ou de supprimer des niveaux, mais je pense que la bonne unité politique pour traiter les problèmes de compétitivité économique et de solidarité pour les gens est plus vaste que celle que nous utilisons aujourd'hui. Les gens circulent à l'intérieur et en dehors de ces aires administratives, nous aurions intérêt à réfléchir à des aires urbaines plus importantes que celles d'aujourd'hui.

Marc Censi : Le Pays basque espagnol et la Catalogne sont des territoires qui ont réussi la réalisation d'une identité culturelle forte et, en même temps, un pouvoir politique qui recoupe cette identité culturelle. C'est un peu ce qu'on recherche tous. Mais si on le recherche par une réforme des territoires administratifs français, compte tenu de notre histoire longue, on n'y arrivera pas. C'est pourquoi il faut rechercher cela dans le cadre de la gouvernance, qui permet d'être à la confluence d'une identité culturelle, de l'appartenance à une communauté et d'une tentative d'organisation méthodologique.

Corinne Tourasse : Je pense qu'on pourrait quand même simplifier la complexité. Pour les déplacements quotidiens dans l'aire métropolitaine lyonnaise, il y a treize autorités administratives de transport. Notre projet REAL de service unifié de transports collectifs, qui devrait être mis en place en 2010 et qui n'est pas si révolutionnaire que cela, a été difficile à organiser. Un auditeur a fait remarquer que l'objectif d'une communauté urbaine est au fond de satisfaire les besoins de sa population et de ses territoires. Une notion est en train d'émerger dans la tête de nos élus : l'idée qu'à côté des États, les grandes villes européennes et mondiales ont un rôle à jouer et une responsabilité dans l'avenir de la planète, notamment sur les grandes questions d'environnement, d'équilibre Nord-Sud et de solidarité. C'est une question que Gérard Collomb prend très au sérieux. Il ne s'agit pas seulement d'avoir une place à l'international pour créer de la richesse et en faire bénéficier sa population. Aujourd'hui, les grandes villes sont sur l'échiquier international et se demandent comment assumer cette responsabilité. Le Grand Lyon s'interroge sur cette question, mais nous ne savons pas encore bien comment y répondre. Derrière cette question, on trouve celle de la reconnaissance du leadership politique sur ce territoire. Je ne pense pas que cette dernière question soit un vrai problème, parce que le président du Grand Lyon est le leader incontesté de ce territoire. Mais il n'en est pas toujours convaincu parce que le système électoral et la confusion permanente des alliances ne sont pas faciles à gérer. Nous devons donc aussi construire le leadership politique du Grand Lyon, mais la complexité institutionnelle ne nous y aide pas.

Patrice Vergriete : Plus que le Pays basque et la Catalogne, l'exemple du Grand Londres est pertinent pour nous. Il ne se fonde pas sur une identité préconstruite comme au Pays basque, mais sur une logique de solidarité en termes de mobilité. Il faut un certain courage pour redéfinir une échelle politique sur ces bases de mobilité. Il ne faut pas oublier que les départements français ont été créés sur la base du trajet qu'on pouvait faire à cheval en une journée. Je voudrais citer deux exemples qui m'ont troublé. Paris est en train de refaire le quartier des Halles, mais les principaux usagers de ce quartier n'auront pas le droit de s'exprimer sur ce projet puisqu'ils viennent de banlieue et que leur vote ne compte pas à Paris. Je trouve choquant que 80% des usagers du quartier soient exclus de ce processus. À l'opposé, avec l'étalement urbain, on observe la fuite de personnes juste de l'autre côté de la limite de la communauté urbaine pour profiter d'une taxe foncière et de coûts réduits tout en continuant à bénéficier des services urbains. L'identité compte, mais les questions de mobilité sont essentielles et induisent parfois des comportements de rejet de la solidarité qui posent problème dans les territoires. Quand on parle du top 15 des villes européennes, le Grand Londres est une expérience qu'il faut regarder avec attention.

Pierre Veltz : L'enjeu à Lyon est de passer dans la catégorie de villes comme Munich et Stuttgart. Quand on parle de mobilité, on pense toujours à la mobilité physique, mais il ne faut pas oublier qu'Internet facilite considérablement le travail à courte distance. Cela permet aussi de faire fonctionner les villes et les réseaux de villes. Aujourd'hui, il est plus facile pour quelqu'un qui vit à

Saint-Étienne de travailler avec un quelqu'un de Lyon. On ne vit plus dans le même monde d'un point de vue fonctionnel et il y aurait intérêt à engager une réflexion sur la grande échelle métropolitaine.

Jean-Gabriel Madinier : Je suis étonné qu'il n'y ait eu aucune question sur les résultats de notre action. On peut, par exemple, se poser la question de l'attractivité du territoire. Son solde migratoire est proche de zéro. L'accroissement de la population est uniquement dû au solde naturel.

Martin Vanier : Cela dépend de quel territoire tu parles. Si tu parles du territoire d'agglomération, oui, mais si tu élargis la focale, la situation est différente.

Jean-Gabriel Madinier : Je parlais de l'agglomération.

Corinne Tourasse : Le solde migratoire est nettement moins dynamique qu'à Nantes ou à Rennes.

Jean-Gabriel Madinier : C'est uniquement le solde naturel qui alimente la croissance de la population, ce qui peut susciter des questions sur notre attractivité. Par ailleurs, la taxe professionnelle est en partie un indicateur de richesse et nous sommes obligés de constater que la croissance de cette taxe est moyenne. Pourquoi notre taxe professionnelle croît-elle nettement moins qu'à Nantes ? Est-ce dû à un rattrapage de tertiarisation ? On pourrait se poser beaucoup de questions sur les résultats de notre stratégie pour le territoire et pour l'établissement.

Martin Vanier : J'ai l'impression que quand tu te réfères à Nantes, tu penses à un article assez provocateur dont nous avons discuté.

Jean-Gabriel Madinier : Je pense surtout à des statistiques de taxe professionnelle. Je n'arrive pas à comprendre pourquoi la croissance de cette taxe à Nantes est nettement supérieure à celle de l'agglomération lyonnaise.

Martin Vanier : Je me référais à l'article de Laurent Davezies et Philippe Estèbe qui figure sur le site de l'lhedate. Il développe une sorte de théorie post-métropolitaine et donne l'alerte sur les économies d'agglomération. Davezies et Estèbe te répondrait sûrement que la différence entre Nantes et Lyon tient au fait que Lyon a atteint une taille et une complexité qui rendent les choses plus difficiles, alors que Nantes tire davantage de bénéfices parce que la ville fonctionne à une échelle qui lui permet de résoudre plus facilement les problèmes. Ces éléments de contenu me semblent être plus au cœur de la problématique du développement que les questions d'ingénierie institutionnelle, qui sont, certes, importantes, mais sur lesquelles le débat ne progresse pas beaucoup. Je vous recommande les travaux de Christian Lefebvre sur quelques éléments de réussite ou d'échec des différents dispositifs de gouvernance métropolitaine qu'il a observés dans le monde, y compris à Londres et Lyon.

J'ai trouvé intéressant que Madame Tourasse souligne qu'il faudrait que Lyon invente son propre référentiel, alors que Pierre Veltz a contesté la spécificité des acteurs ou du développement, en estimant que les problématiques importantes sont les mêmes partout. J'espère que demain, on reviendra sur l'intérêt d'une approche par une sociologie du développement, une fois qu'on aura admis que la complexité n'est pas vraiment dépassable, même si les complications peuvent se résoudre. Mme Tourasse estime que le patron de la région urbaine est forcément le patron de l'agglomération, ce qui me semble mériter une discussion approfondie. Il serait peut-être temps d'inventer le fédéralisme territorial plutôt qu'une autre forme d'organisation à l'échelle de la région.

Corinne Tourasse : Je parlais de la région dans son rôle d'ambassadeur et d'acteur à l'échelle mondiale.

Martin Vanier : Oui, mais je pense que le modèle fédéral mériterait d'être testé au niveau local et métropolitain. On a surtout parlé du rôle des acteurs publics dans le développement territorial, il ne faut pas oublier le rôle des acteurs privés. J'aimerais que nous puissions les interpeller demain au cours de la discussion qui devrait être plus sociologique et moins institutionnelle. Ces entrepreneurs, petits et grands, sont le carburant du moteur. Il serait intéressant de voir en quoi ils se retrouvent dans les stratégies métropolitaines qu'on a évoquées.

Philippe Moreau : J'aimerais apporter des réponses concernant la capacité de Nantes à générer de la taxe professionnelle. Benoît Quignon a dit que le souci de Lyon était de faire venir ou de faire émerger un maximum de petites entreprises innovantes. Lors de notre visite chez Sogelym Steiner, nous avons vu exactement le contraire. Cette société de promotion immobilière, par un jeu de promotions relationnelles politico-économiques, lie la politique aux grands acteurs industriels régionaux et leur fait miroiter l'avantage d'un déménagement du centre de Lyon vers la périphérie. Avec le bénéfice tiré de la vente du foncier, ces grands acteurs industriels peuvent réinvestir. Pendant ce temps, Sogelym Steiner construit ou reconstruit des bâtiments industriels dans lesquels ces grandes entreprises se réinstalleront comme locataires, les propriétaires étant des investisseurs. Ces derniers finiront par fixer les loyers qu'ils veulent et empêcheront la petite entreprise innovante de venir s'installer. J'ai entendu que M. Collomb était reçu quatre fois par an par cette entreprise. Si son approche consiste à conforter la grande entreprise et à oublier que l'émergence d'une industrie développée passe par les petites entreprises, c'est une mauvaise politique. Il faut que la valorisation d'une entreprise se fasse sur des brevets, mais il faut aussi permettre aux petites entreprises qui démarrent de le faire sur de l'actif immobilier et du foncier à des niveaux de prix supportables. On ne peut pas faire des investissements si on n'a pas une hypothèque sur du foncier à présenter au banquier pour pouvoir se faire prêter de l'argent. Nantes a beaucoup bénéficié de l'effet côte Ouest depuis une dizaine d'années. Mais les entreprises sont aussi venues s'y installer parce qu'elles ont trouvé leur compte dans les politiques d'aménagement foncier, par exemple avec des loyers à faible taux et des aides à l'investissement foncier. Aujourd'hui, la multiplication des entreprises génère une taxe professionnelle bien supérieure à la vôtre.

Georges Dubrez : J'aimerais intervenir sur les territoires et les périmètres en faisant un peu appel à l'histoire. Marc Censi a parlé de jacobinisme. Le problème français est en partie dû au fait que les territoires d'aujourd'hui ont été constitués en cassant toutes les connivences de fonctionnement qui existaient auparavant. On a par exemple cassé tout ce qui faisait vivre Orléans en organisant des départements réduits aux acquêts. L'Orléanais a six ou sept sous—régions réparties dans des régions différentes. Même si les échelles ont changé, les territoires sont très écartelés. Lyon a, par exemple, un tout petit département parce que les Constitutionnels ont voulu punir la ville. Ce département a du mal à fonctionner sur un plan institutionnel. En outre, quand nos élus sont en région, ils sont pour le fédéralisme, mais quand ils sont à Paris, ils deviennent très jacobins. Il faudrait inventer des structures qui permettraient de gérer autrement les territoires, avec des légitimités réelles. Il est intéressant que votre président de Communauté urbaine se demande s'il est légitime. Le suffrage universel apporterait une légitimité réelle à cette fonction. Tout converge pour dire que ce serait peut-être une réforme à faire, mais rien n'avance parce que quand les élus, une fois à Paris, deviennent très jacobins.

Jean-Gabriel Madinier : Je partage ta dernière conclusion. Il y a un divorce croissant entre les attentes des citoyens à l'égard d'une institution comme la nôtre, avec une réelle demande de leadership, et des statuts qui restent largement hérités du XIX^{ème} siècle. Chaque semaine, nous sommes confrontés à des problèmes dus au principe de spécialité. Nous avons fini par dépasser cette question, mais nous sommes vraiment dans des inadaptations institutionnelles fortes. C'est une question qu'on ne pourra pas contourner éternellement.

Martin Vanier : Je ne crois pas qu'il existe aujourd'hui un seul débat sur la question du territoire qui arrive à contourner cette question, mais je ne pense pas que ce soit le fond du problème.

Jean-Gabriel Madinier : Je ne le pense pas non plus. Au Grand Lyon, nous avons finalement décidé d'agir indépendamment de nos compétences, en reconnaissant que nous sommes le cadre le plus adapté pour de nombreuses questions sur lesquelles nous n'avons juridiquement aucune compétence. Mais cette option comporte un certain risque juridique.

Martin Vanier : L'institution dont tu parles a bel et bien été créée par un geste d'autorité à un moment donné. Elle a été créée par l'État et en partie contre l'organisation territoriale locale. Quarante ans après, on ne peut que s'en féliciter parce que c'est devenu un acteur central au niveau local. Je pense que le territoire en tant qu'objet de politique institutionnelle a tendance à recouvrir le territoire en tant que construction sociale et économique, ce qui est en faveur du développement.