



**HAL**  
open science

# De la “ planification stratégique et volontaire ” à la “ planification interactive et incitatrice ”, quelles évolutions dans la territorialisation du développement économique lyonnais ?

Dominique Mignot, Silvia Rosales-Montano, Florence Toilier

## ► To cite this version:

Dominique Mignot, Silvia Rosales-Montano, Florence Toilier. De la “ planification stratégique et volontaire ” à la “ planification interactive et incitatrice ”, quelles évolutions dans la territorialisation du développement économique lyonnais ?. ASRDLF. Les dynamiques territoriales : débats et enjeux entre les différentes approches disciplinaires - XLIII<sup>e</sup> colloque de l'ASRDLF, 11, 12 et 13 juillet 2007, Grenoble/Chambéry, France, 2007, Grenoble, Chambéry, France. 25 p. halshs-00175751

**HAL Id: halshs-00175751**

**<https://shs.hal.science/halshs-00175751>**

Submitted on 1 Oct 2007

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

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



**Association de Science Régionale  
De Langue Française**

XLIII<sup>e</sup> colloque de l'ASRDLF  
Grenoble-Chambéry  
11,12,13 juillet 2007

## **LES DYNAMIQUES TERRITORIALES**

### ***DÉBATS ET ENJEUX ENTRE LES DIFFÉRENTES APPROCHES DISCIPLINAIRES***

DE LA « PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET VOLONTAIRE » À LA  
« PLANIFICATION INTERACTIVE ET INCITATRICE », QUELLES  
ÉVOLUTIONS DANS LA TERRITORIALISATION DU DÉVELOPPEMENT  
ÉCONOMIQUE LYONNAIS ?

Dominique MIGNOT\*, Silvia ROSALES-MONTANO\*\*, Florence TOILIER\*

\*

\*\*

Laboratoire d'Économie des Transports  
ENTPE  
Rue Maurice Audin – 69120 Vaulx-en-Velin  
[mignot@entpe.fr](mailto:mignot@entpe.fr)  
[toilier@entpe.fr](mailto:toilier@entpe.fr)

Agence d'Urbanisme pour le développement de  
l'agglomération lyonnaise  
18 rue du Lac  
BP 3129, 69402 Lyon cedex 03  
[s.rosalesmontano@urbalyon.org](mailto:s.rosalesmontano@urbalyon.org)

#### ***Résumé :***

L'objectif de cette recherche a été de tenter de mettre en évidence les enjeux et les contradictions de la planification et des stratégies du développement économique lyonnais, et les évolutions (voire les difficultés) de sa territorialisation au niveau « métropolitain ». Après un premier bilan des enjeux passés, depuis les années 1960, et sur la base d'un travail préalable d'expression de « paroles d'acteurs », une enquête auprès de 368 acteurs locaux a été réalisée. L'enquête nous a permis de pointer des contradictions et/ou désaccords concernant tant le bilan que les enjeux en matière de territorialisation du développement économique. L'ensemble des analyses effectuées convergent pour faire émerger trois grandes questions concernant la territorialisation du développement économique : Quelle est l'échelle territoriale pertinente d'appréhension du développement économique et pour quoi faire ? Quel rôle pour la collectivité, n'est-il pas finalement et simplement de s'occuper de ses activités propres ? Faut-il une spécialisation économique, territoriale ; Est-il si difficile de choisir ?

***Mots clés : Développement local, territorialisation, économie des territoires***

***Key-words :*** Regional development, Spatial location, Regional economic activity.

***Classification :*** JEL : R11, R38, R58

## SOMMAIRE

Introduction .....	3
I. les principales caractéristiques territoriales des dynamiques économiques au sein de la « métropole lyonnaise » .....	4
II. 30 ans d'organisation territoriale des dynamiques économiques métropolitaines, continuités et ruptures relatives à prendre en compte pour les territoires de demain .....	6
III. Convergences et divergences dans l'actualisation des enjeux économiques lyonnais et de leur organisation spatiale dans le discours des acteurs .....	9
IV. Faut-il interroger les choix fondateurs du développement économique actuel pour mieux appréhender et organiser les dynamiques et leur territorialisation ? .....	15

# Introduction

Les démarches lancées par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU), ont conduit de nombreuses intercommunalités à la réalisation d'un bilan et/ou à la réactualisation des enjeux et des stratégies de la puissance publique et des acteurs privés dans tous les domaines, et plus particulièrement dans le domaine du développement économique métropolitain. C'est notamment le cas dans la région urbaine de Lyon, où 10 schémas de cohérence territoriale sont en cours, en parallèle à une DTA, un « projet métropolitain », et plusieurs « pôles de compétitivité » ...

Ces démarches, ont comme point commun, la mise en place d'un partenariat qui conduirait à une planification plus « interactive » par rapport aux expériences passées... mais peut être pas moins difficile, surtout dans le champ de l'économie.

En effet, un regard sur 30 ans d'orientations ou de « planification » des politiques économiques ou à l'échelle de l'agglomération lyonnaise, de l'OREAM jusqu'au « projet métropolitain », montre que la puissance publique comme les aménageurs ont d'importantes difficultés à maîtriser ou orienter les dynamiques économiques et les mutations spatiales et sociales qui les accompagnent.

La transition d'un « projet territorial » (concrétisé par les « métropoles d'équilibre », une territorialisation des stratégies et des actions comme des dynamiques démographiques et économiques attendues), à celui d'un « projet d'actions partenariales » (faiblement territorialisé et dont les objectifs en matière de création d'emploi pour les 30 années à venir ne semblent pas être bien définis), paraît pouvoir synthétiser la situation.

Cette perception coïncide avec nombre d'avis issus d'entretiens et d'enquêtes menées auprès des entreprises comme d'autres acteurs locaux.

Dans ce contexte, l'objectif de ce travail a été de tenter de mettre en évidence les enjeux et les contradictions de la planification et des stratégies du développement économique lyonnais, et les évolutions (voire les difficultés) de sa territorialisation au niveau « métropolitain ». Une relecture des enjeux passés et actuels est ainsi proposée, à la lumière des enjeux d'avenir. Il s'agit de tenter de juger la « territorialisation » (objective et subjective) du développement économique et des propositions d'actions et ou de réflexions

faites par la puissance publique et les acteurs économiques.

Afin d'identifier les enjeux et contradictions actuelles, une enquête<sup>1</sup> auprès des acteurs locaux a été réalisée, sur la base d'un travail préalable réalisé par l'Agence d'Urbanisme dans le cadre de la préparation du SCOT et au sein de la démarche Inter-scot. Ces acteurs ont permis de pointer des contradictions et/ou désaccords, dont certains sont pour le moins étonnants, à savoir :

- un accord sur une échelle territoriale large (région urbaine de Lyon par exemple), comme espace pertinent d'appréhension du développement économique, mais un refus ou une remise en question des outils d'action concrète, (TPU, contrôle du sol...) à cette échelle ;
- une forte réserve sur des soutiens publics généralisés à des secteurs économiques, ce qui n'est pas sans interroger les efforts de promotion et de soutien actuel aux pôles de compétitivité ;
- de grandes réserves quant à des stratégies de spécialisation. La « concurrence territoriale » ne semble pas non plus poser question.

La présente synthèse se concentrera sur ce regard rétrospectif des 30 ans de structuration et de planification des métropoles d'équilibre et de l'excellence économique lyonnaise, sur l'actualisation des enjeux et des orientations en cours, et enfin sur les trois principales visions qui prédominent et qui peuvent changer la donne en fonction des choix réalisés.

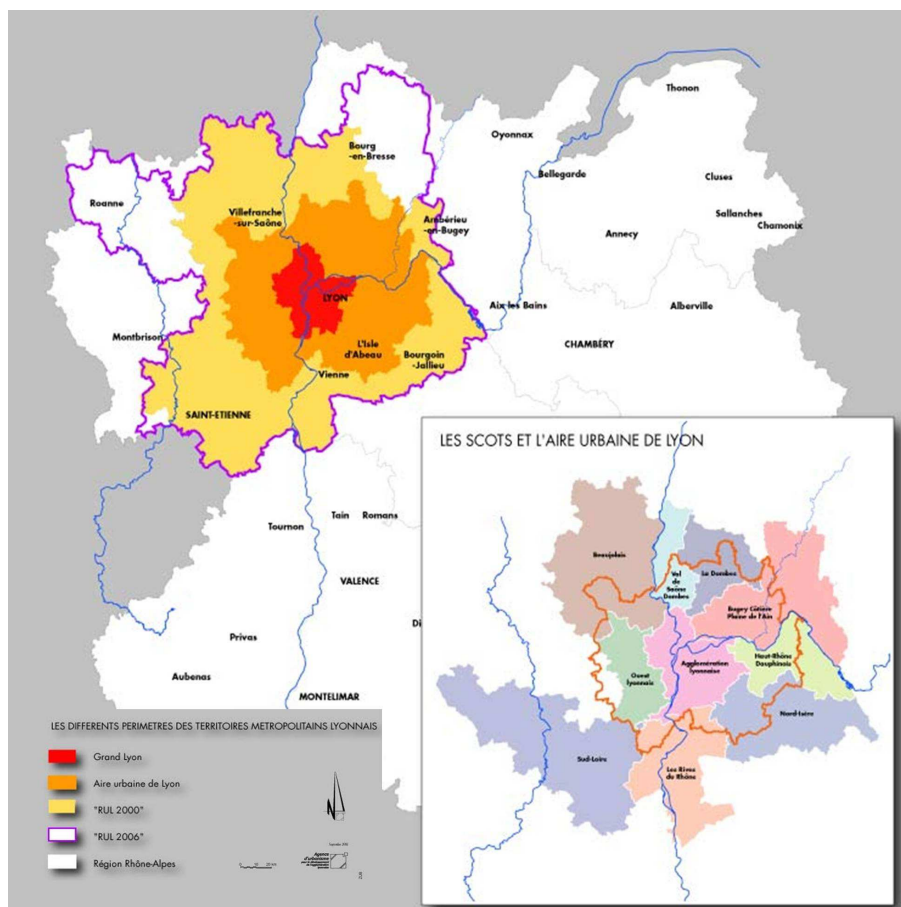
---

<sup>1</sup> L'enquête envoyée en novembre 2005 auprès de quelques 5 000 acteurs de la région urbaine de Lyon (4200 entreprises et 800 représentants de collectivités locales) a recueilli 368 réponses, dont 280 entreprises. Elle a été construite à partir des avis convergents et divergents d'environ 100 acteurs publics et privés (élus, techniciens, experts, responsables d'entreprises ...), consultés par l'Agence d'urbanisme. Ces avis ont été aussi intégrés dans les analyses, bilans et conclusions produits dans ce rapport.

## I. LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES TERRITORIALES DES DYNAMIQUES ECONOMIQUES AU SEIN DE LA « METROPOLE LYONNAISE »

L'analyse dynamique du développement économique et de sa territorialisation, a été menée dans trois types de territoires (administratif, technique, prospectif), qui s'emboîtent et qui ont été appelés tous à un moment ou à un autre « métropole » ou « aire métropolitaine » : le Grand Lyon, l'aire urbaine lyonnaise, la Région Urbaine de Lyon (avec ses deux derniers périmètres)<sup>1</sup>, la Région Rhône-Alpes, et les intercommunalités en cours de réalisation des Scots. Ici la synthèse se concentrera sur la territorialisation des activités et des emplois.

Les différents périmètres des données sur les territoires métropolitains lyonnais



Périmètre	Superficie (km <sup>2</sup> )	Nombre de communes	Population 1999	Densité hab/km <sup>2</sup>
Grand Lyon	487	55	1 167 532	2 398
Aire urbaine	3 306	296	1 648 216	499
Rég. Urb. Lyon (rul 2000)	8 285	678	2 581 896	312
Rég. Urb. Lyon (rul 2006)	10 378	810	2,9	283
Région Rhône-Alpes	43 698	2879	5 645 407	129

Source : Agence d'urbanisme, INSEE, Recensement 1999

<sup>1</sup> On parlera de « rul-2000 » pour désigner les données concernant l'ancien périmètre, et « rul-2006 » pour le nouveau périmètre.

## Concentration et dispersion des populations ...

La planification de l'aire métropolitaine lyonnaise dans les années 60 – sur la base d'une croissance démographique voulue forte et soutenue - fixait des objectifs de population très ambitieux : environ 7 millions d'habitants pour la Région-Rhône Alpes au lieu de 5,6 millions d'habitants (seuil qui devait être atteint en 1985), 4 millions d'habitants au sein de l'aire métropolitaine» (presque le périmètre actuel de la région urbaine de Lyon) au lieu de 2,5 millions. Si ces seuils n'ont pas été atteints, les évolutions enregistrées sont cependant plus favorables que dans le reste du pays. Mais, la distribution spatiale de cette population est considérée comme très déséquilibrée.

La très forte dispersion des ménages (périurbanisation) cohabite avec aussi une forte concentration des populations, emplois et activités majeures dans les territoires centraux d'agglomération (métropolisation), et villes moyennes. Plus du tiers de la population régionale totale (de 5,6 millions d'habitants) vit dans l'aire urbaine lyonnaise, et un peu plus de 50% dans la région urbaine de Lyon (nouveau périmètre 2006), territoires qui représentent respectivement entre 8% et 23% de la superficie régionale.

Le Grand Lyon concentre 20% de la population régionale sur seulement 1% de son territoire. Début 2000, 60% de la population de l'actuel périmètre de la région urbaine de Lyon, habite dans l'aire urbaine de Lyon, 30% dans une autre aire urbaine et 10% dans les 40% du territoire rural restant.

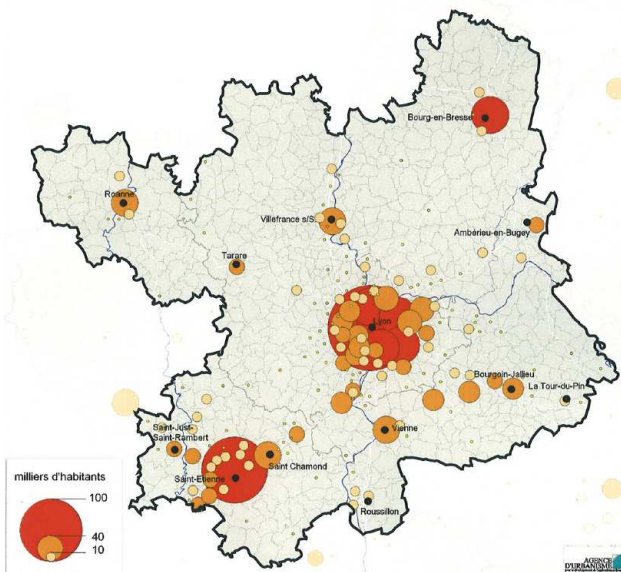
## ... et des activités et des emplois de services aux ménages

En matière d'économie locale et de proximité, les pratiques et stratégies des entreprises de services aux ménages et à la personne ont renforcé ce processus de desserrement, car il s'agit d'activités très directement liées aux besoins des populations.

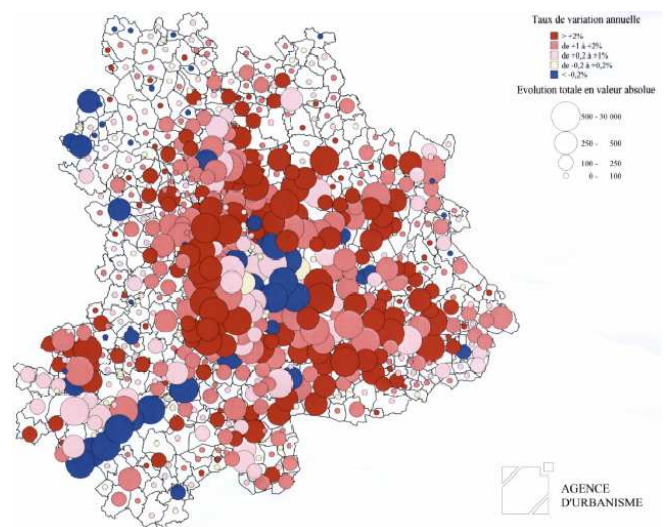
Dans la région Rhône-Alpes, et à la fin des années 90, le nombre d'emplois dans les services aux particuliers atteignait presque les 180 000 (environ 32 000 emplois privés dans l'aire urbaine de Lyon), dont environ 10% dans les services personnels et domestiques. ([chercher carte cartothèque SDE – conseil FCh pour illustrer ceci](#))

### Concentration-dispersion de la population dans la région urbaine de Lyon

Concentration des populations - estimations 2004  
Nouveau périmètre rui



Evolutions de la croissance urbaine 1990-1999  
Ancien périmètre rui



**Activités et emplois se desserrent mais restent plus concentrés, dans les principaux pôles urbains et dans leurs franges**

La région Rhône Alpes compte près de 2.3 millions d'emplois, et sur ce total la région urbaine de Lyon (nouveau périmètre) concentre, près de 1,2 millions d'emplois, dont la moitié se concentre dans le Grand Lyon. Mais le mouvement de desserrement, est réel, bien que dans une bien moindre mesure par rapport aux populations. Ainsi, plus de 5 000 établissements localisés dans le périmètre de la rul-2000, déménagent chaque année et pour 85% d'entre eux ce déménagement se fait dans les limites du territoire (le plus souvent dans le sens du desserrement). La répartition des emplois reste encore plus dense et concentrée autour des centres urbains et des agglomérations, et des axes principaux de transport. Ce phénomène explique, entre autres, la forte dissociation habitat/emploi.

Il faut noter que si ce desserrement a été engagé dès les années 70 pour les activités industrielles, on constate depuis une dizaine d'années le même phénomène pour les activités de services opérationnels.

**Une spécialisation territoriale notable se met peu à peu en place ...**

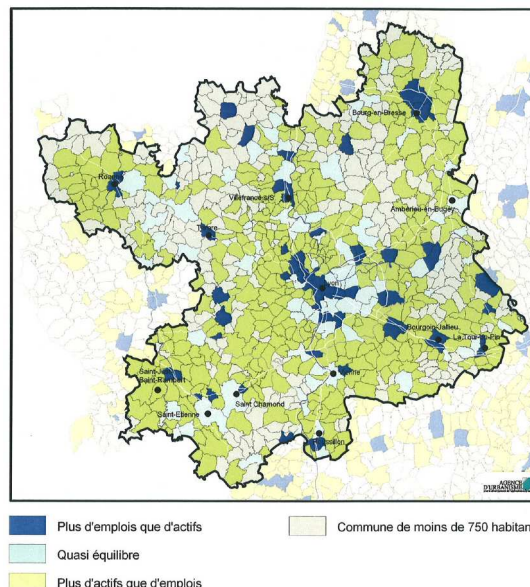
La région Rhône-Alpes est l'une des plus industrialisées de France mais le poids de ce secteur est ici comme ailleurs en perte de vitesse en matière d'emploi et de valeur ajoutée

Ces remarques s'appliquent également à l'aire urbaine, où les effectifs industriels ont chuté de 35% entre 1975 et 1999. La part des services dans la structure des emplois dans l'aire urbaine de Lyon, est plus importante que dans celle de la région Rhône Alpes : 60% contre 55%. La période a été propice à une tertiarisation de ce territoire du fait notamment d'un développement des emplois liés au transport et aux services à la personne et aux ménages.

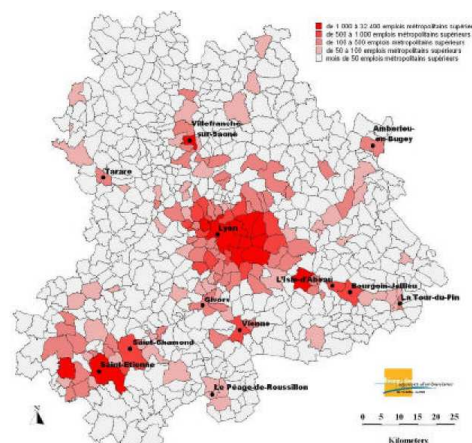
Par ailleurs, les emplois métropolitains supérieurs (services aux entreprises, recherche...), restent très concentrés, principalement dans l'agglomération lyonnaise.

Ratio emplois/actifs – périmètre rul-2006

(revoir la carte – couleur jaune ??)



Localisation des emplois métropolitains supérieurs – périmètre rul-2000



Emploi dans les différents périmètres en 1999, et évolutions annuelles

Périmètre	Emploi 1999	1990 - 1999	1982 - 1990
Grand Lyon	557 486	0,05%	0,67%
Aire urbaine	714 469	0,57 %	1,01 %
Rég. Urb Lyon-2000	1 064 364	0,43%	inconnu
Rég. Urb Lyon-2006	env. 1,2	-	-
Région Rhône-Alpes	2 265 001	0,55%	+0,9%
France métropolitaine	22 800 731	0,36%	+0,45%

Source : INSEE, Recensements 1982, 1990 et 1999

**... mais l'économie régionale et locale reste encore très diversifiée**

Malgré ces observations, de manière globale l'économie reste encore très diversifiée en termes de filières. Par exemple, l'aire urbaine de Lyon dispose de 5 filières qui composent des pôles de compétence : santé et biotechnologies, NTIC, mode et création, environnement, hôtellerie, restauration et loisirs. Des secteurs « plus classiques » complètent aussi cette économie : agro-alimentaire, métallurgie, mécanique, chimie, services supérieurs aux entreprises ...

En ce qui concerne les emplois créés dans les services aux ménages et aux particuliers, sont surreprésentés surtout dans les bassins de vie de bourgs et des petites villes (urbains, périurbains et ruraux).

Cette « économie résidentielle »<sup>2</sup>, qui prend la place des activités traditionnelles agricoles ou agroalimentaires dans ces territoires s'accompagne aussi dans certains cas, d'une économie industrielle (artisans et PME).

**Territoires à forte attractivité économique, rayonnement et interdépendance**

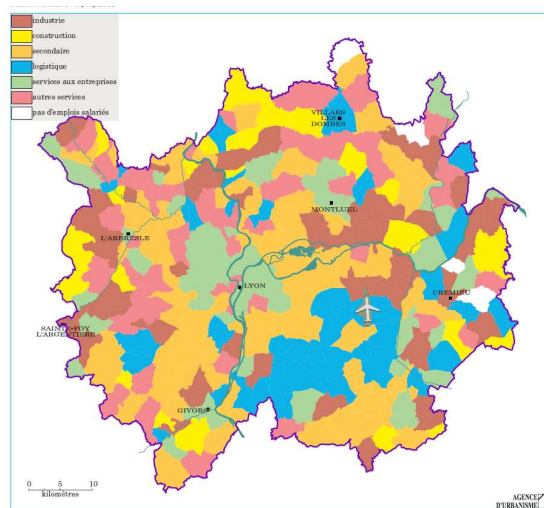
La région dispose d'une forte autonomie décisionnelle puisque 57% de ses salariés travaillent dans des entreprises dont le siège social est installé en région. Le Grand Lyon possède en 2004 76 sièges sociaux d'entreprises de plus de 1 000 salariés, 715 sièges sociaux de plus de 100 salariés et 360 établissements de plus de 50 salariés à capitaux étrangers. De plus, les entreprises rhônalpines contrôlent hors des limites régionales un nombre d'emplois équivalent à 10% de l'emploi régional (la moyenne nationale étant de 8%).

A l'inverse, 42% des actifs de Rhône-Alpes travaillent pour des entreprises dont le siège est implanté dans d'autres régions (majoritairement situées en Ile-

de-France). La dépendance vis-à-vis de l'international est de 12% ce qui est conforme à ce qui est observé dans les autres régions de province.

Rayonnement et dépendance sont le signe d'une économie ouverte sur l'extérieur : à Lyon-même les deux vont de pair (rayonnement : 19%, dépendance : 55%) tandis qu'à Grenoble le rayonnement est moindre du fait de l'absence de sièges sociaux importants. Saint-Etienne est la ville qui rayonne le plus (40%) du fait de la présence du groupe Casino, tout en affichant une faible dépendance. Mais malgré ces résultats, les sièges sociaux s'implantent faiblement en Rhône-Alpes (20 entre 1997 et 2001, contre 54 en PACA. Lyon en tant que capitale régionale ne se hisse qu'à la vingt-quatrième place du classement des meilleures villes européennes pour localiser une activité économique (selon Healey et Baker) .

Type de territoires selon les activités prédominantes par filières - l'aire urbaine de Lyon - 2002



Source : Agence d'urbanisme, UNEDIC, 31/12/02

Structure de l'emploi dans les différents périmètres en 1999

Périmètre	Agriculture	Industrie	Construction	Commerce	Services
Aire urbaine	8 706 (1.2%)	141 176 (19.8%)	37 795 (5.3%)	95 907 (13.4%)	430 885 (60.3%)
Région Rhône-Alpes	66 362 (2.9%)	513 346 (22.7%)	136 358 (6.0%)	293 222 (13.0%)	1 255 713 (55.4%)
France métropolitaine	947 446 (4.2%)	4 151 952 (18.2%)	1 322 979 (5.8%)	3 013 546 (13.2%)	13 364 808 (58.6%)

Source : INSEE, Recensement 1999

<sup>2</sup>. au sens de l'INSEE, cf. AMBIAUD E., BLANC M., SCHMITT B.. Les bassins de vie des bourgs et des petites villes : une économie résidentielle et souvent industrielle. Insee Première, n° 954, avril 2004



## Un développement local à l'épreuve du chômage

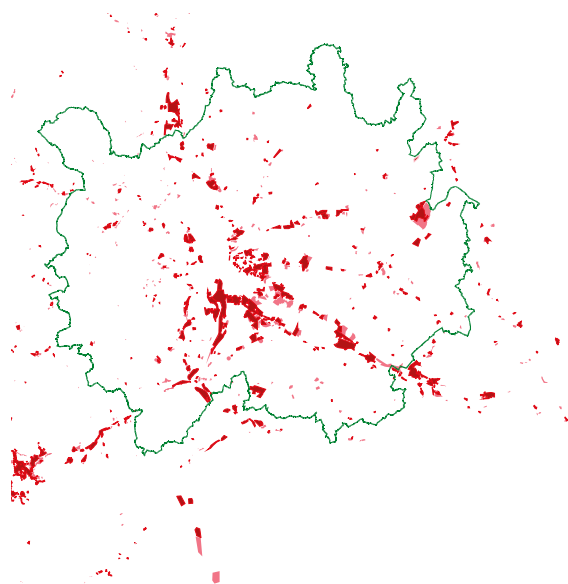
Malgré une progression plus vive du chômage que sur le reste du territoire national (+31.8% contre +24.5% entre 1990 et 1999), la région Rhône-Alpes et plus spécialement l'aire urbaine lyonnaise restent moins touchées par ce phénomène que le reste de la France (13% de la population active en 1999). Mais il y a bien croissance de l'emploi sans recrutement global dans la population locale, ce qui s'explique par un élargissement des bassins d'emploi des entreprises et les délocalisations intra-urbaines, à main de main d'œuvre constante, source de migrations alternantes.

Par ailleurs, la territorialisation du chômage est une réalité tangible. La première couronne est de l'agglomération lyonnaise a vu son taux de chômage passer de 3.5 à 17% en moyenne entre 1975 et 1999. Les vallées du Gier et de l'Ondaine, entre Lyon et Saint-Étienne, sont également très touchées (bond de 4 à 18% sur la même période), de même que les pôles secondaires du territoire métropolitain (Tarare, Villefranche sur Saône, Givors, Bourgoin-Jallieu, Vienne).

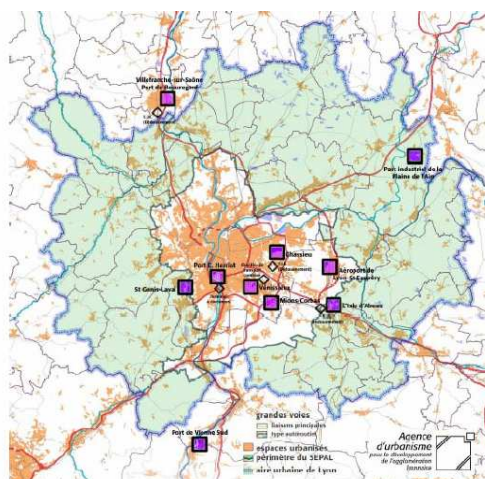
En 2006, le taux de chômage estimé dans l'aire urbaine de Lyon est de 8,2% contre 11% en 1999

Les espaces de développement économique – aire urbaine de Lyon, 2005 (non exhaustif)

Espaces d'activités actuelles et à venir



Les grands pôles logistiques actuels



## II. 30 ANS D'ORGANISATION TERRITORIALE DES DYNAMIQUES ECONOMIQUES METROPOLITAINES ET DU MODELE DE DEVELOPPEMENT ... CONTINUITES ET RUPTURES RELATIVES A PRENDRE EN COMPTE POUR LES TERRITOIRES DE DEMAIN

L'organisation des dynamiques économiques sur l'espace comme la mise en œuvre d'un modèle économique performant (et rayonnant) créateur de richesse locale et garant du développement social et territorial équilibré, a été depuis les années 50 une des principales orientations des démarches de planification, des politiques coordonnées d'aménagement du territoire et de leurs instruments. Une assez forte continuité apparaît dans les objectifs économiques de la planification, malgré de grandes ruptures structurelles et territoriales entre la période des années 60 où les « métropoles d'équilibre » étaient souhaitées avant tout comme des « outils économiques » structurant le territoire, et aujourd'hui où les « métropoles régionales en réseaux » identifiées dans les projets métropolitains actuels, semblent se structurer sur la compétitivité large des territoires centraux et leur arrière pays. Ainsi trois grandes périodes marquent les tentatives d'organisation spatiale et de territorialisation des enjeux et activités économiques.

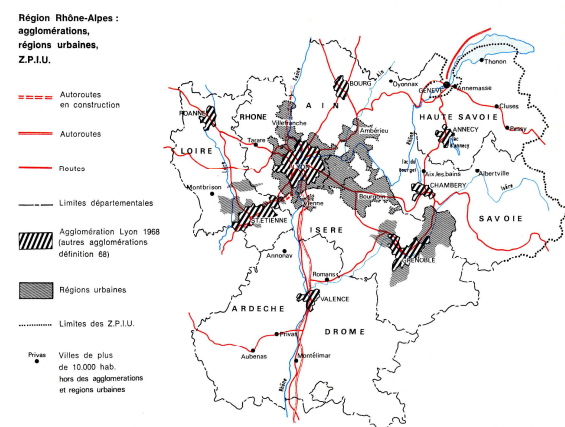
### Années 60-70 : les territoires comme outil économique d'une politique nationale de « métropoles d'équilibre » régionales, permettant de contrebalancer Paris

Les ambitions, enjeux et concepts clés qui ont structuré l'organisation spatiale des territoires dans le domaine économique s'articulent autour de six objectifs majeurs : conception d'une « métropole régionale-outil économique » performante ; attractive et avec un positionnement européen ; avec une organisation territoriale économe, polycentrique et multipolaire et de proximité ; avec une connectivité et accessibilité entre territoires ; une coopération institutionnelle, solidaire territorialement et articulant territoires/acteurs ; et avec une planification « prospective » et en continuité.

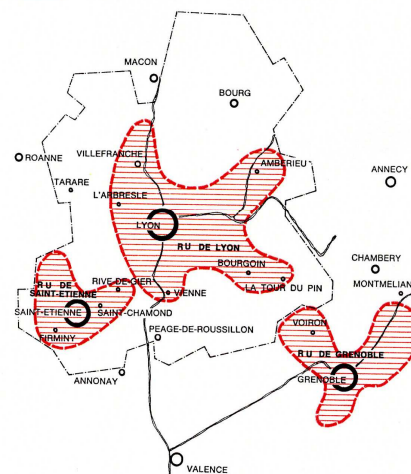
La conception d'une « métropole régionale-outil économique » performant, est basée sur la constitution d'un fort appareil de production (support industriel et production de biens réclamant une haute technicité), accompagné de l'accueil du tertiaire supérieur (centres de décision, privés ou publics, des établissements de recherche...), avec des objectifs d'expansion industrielle et tertiaire, en lien avec la multiplication de la population. L'innovation et le dynamisme des entreprises, sont des conditions pour réussir la structuration d'une métropole régionale européenne, tandis que la formation universitaire et la recherche, sont considérées comme des facteurs de rétention ou d'attraction des activités tertiaires et secondaires. La réserve de grands sites dédiés à l'installation des activités de développement et l'organisation de la mixité de fonctions doit être effective.

L'attractivité et le positionnement européen passent par des « métropoles régionales » concurrentielles des métropoles européennes. Le renforcement de l'attractivité et spécialisation de ces territoires (population, économie, formation/recherche, transports, qualité de vie et environnement, manquement, espaces publics...) est abordé de manière précise et territorialisée, convergeant ensemble à la réussite de l'ambition européenne : suivre ou dépasser le rythme d'expansion européen, sous peine de voir s'accroître les décalages avec Genève, Turin, Milan, Zurich, Stuttgart, Francfort... Barcelone

Les territoires de la métropole d'équilibre Lyon Saint Etienne Grenoble – 1969



Périmètre d'études particulières à l'O.R.E.A.M.  
Régions urbaines de Lyon - Saint-Etienne - Grenoble



Source : Service régional de l'Equipement- OREAM Lyon-Saint Etienne-Grenoble. op.cit.

En ce qui concerne l'organisation territoriale de la croissance urbaine (populations et activités), il est proposé une multipolarité qualitative. Un partage des fonctions et des services entre pôles et centres est proposé de telle sorte que la proximité habitat/emploi puisse être intégrée comme élément majeur afin de limiter ou contrôler l'expansion urbaine, la mobilité quotidienne périphérique, l'accroissement de la mobilité résidentielle en lien avec la mobilité des emplois. Cette organisation territoriale économe s'accompagne d'une gestion équilibrée entre les tendances d'un « développement périphérique » à grands risques qualitatifs et environnementaux et le nécessaire développement sur des centres d'équilibre (centraux et périphériques).

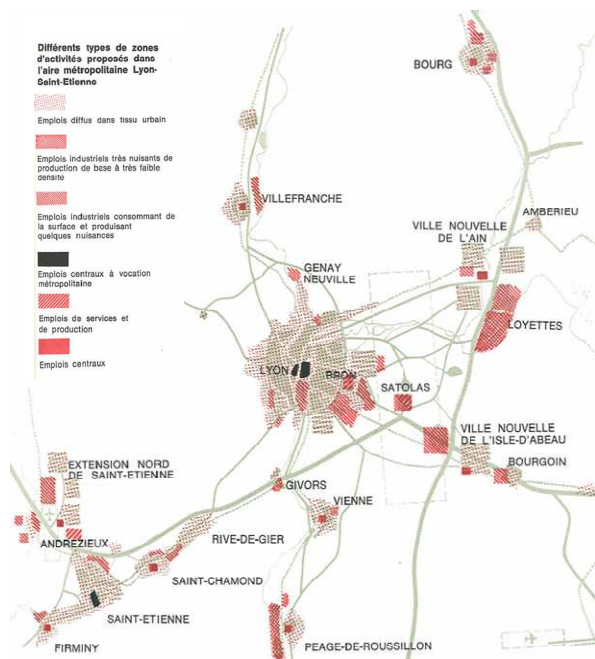
Dans cet objectif, la connectivité et l'accessibilité des grands territoires est essentielle, et elle se préfigure par la mise en place des réseaux rapides autant autoroutiers que ferroviaires, urbains et périurbains.

A cette époque, la coopération interinstitutionnelle est pensée sur la base de trois points : un « objectif national », l'affirmation d'une « volonté régionale » et la mise en œuvre d'un « pouvoir d'initiative locale ». C'est ce triptyque qui permettrait l'articulation des territoires et des acteurs au niveau régional et transrégional (France-Europe), puis la réciprocité des relations économiques entre régions urbaines, et du coup la solidarité territoriale.

Ce modèle de développement repose aussi sur une vision de « continuité », phasée et recalée, des politiques et stratégies sur 30 ans : la mise en œuvre décennale d'une métropole tripolaire régionale. Dans ce phasage, la confirmation d'une capitale (Lyon) et d'une aire métropolitaine régionale à terme (Lyon-Saint Etienne-Bourg-en Bresse, Ambérieu, Tarare, La Tour du Pin, Vienne-Péage du Rousillon) et de transition (Lyon-Saint Etienne) sont spécifiés.

Tous ces objectifs généraux ont été un peu bousculés à la fin des années 70, par une vision territoriale un peu plus restreinte. En effet, tout en gardant quasiment les mêmes ambitions et objectifs, l'image-objectif de la « métropole à l'échelle européenne » se restreint de plus en plus à l'agglomération lyonnaise. Le partage de la croissance urbaine entre villes centrales et périphériques (nouvelles et anciennes) n'est pas acquis car la nécessité de re-concentration de la croissance démographique sur Lyon se manifeste face à la dépopulation subie ... et un recentrage des objectifs de densité des emplois se consolide également.

« Aire métropolitaine » et les principaux sites de développement économiques pour 2000 - 1969



Source : OREAM, 1969

Organisation spatiale - SDAU - « 1990-2010 »-1978



Source : SDAU , 1978

**Les années 80-90 : le développement économique technopolitain, outil de rayonnement au sein d'un éclatement territorial administratif et d'un processus de définition d'un territoire et d'une « gouvernance » métropolitaine**

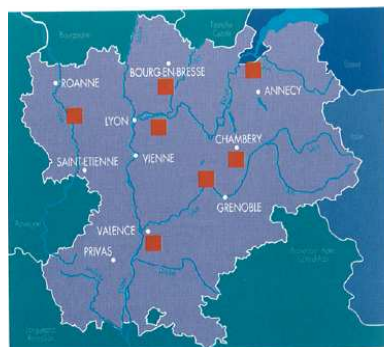
Dès la moitié des années 80, une nouvelle étape de planification et d'aménagement du territoire métropolitain se concrétise et s'accompagne de nouvelles réflexions prospectives en relation avec la préparation du schéma de développement et d'aménagement régional et du schéma directeur de l'agglomération lyonnaise<sup>3</sup>. Institutionnellement parlant, cette période voit aussi naître l'association Région Urbaine de Lyon (1989) qui porte une réflexion métropolitaine sur un vaste périmètre et sur la « gouvernance métropolitaine ».

Mais ce sont les années 90 qui vont voir éclore localement de multiples procédures de planification et de réflexions inspirées tant par les phases préparatoires des lois d'aménagement du territoire que par les lois elles-mêmes.

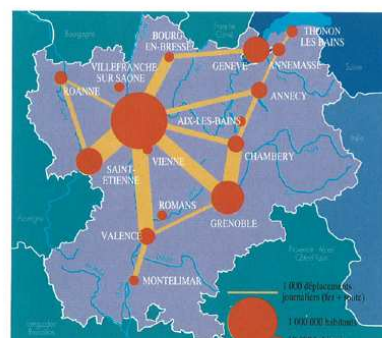
Des démarches de réflexions partenariales autour de la question économique et du rayonnement métropolitain seront placées au premier plan :

- la réalisation concomitante en 1992 du « Schéma d'aménagement et de développement Rhône Alpes », du « Schéma d'aménagement de l'agglomération lyonnaise - Lyon 2010 », et de la création de la « Conférence des maires des villes-centres des grandes agglomérations de Rhône Alpes » ;
- le lancement de réflexions sur la directive territoriale d'aménagement (DTA) sur l'aire métropolitaine lyonnaise (définitions des objectifs de l'Etat, simulations, études préalables, etc.) entre par la Direction Régionale de l'Equipement ;
- la proposition en 1994 tant de la Charte « RUL 2010 », que de la réalisation du débat national pour l'aménagement du territoire « Rhône Alpes, une chance de plus pour la France de 2015 dans l'Europe », animé par la Préfecture de la Région Rhône Alpes.
- entre 1997 et 1999, la structuration des démarches de mise en œuvre des politiques économiques telles que la proposition par la RUL du « Schéma de cohérence logistique

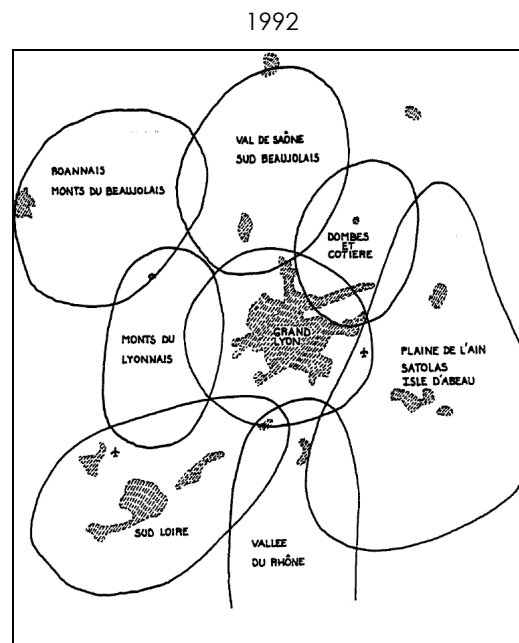
« espaces de projet » - SAD Rhône Alpes - 1992



« réseau de villes » - SAD Rhône Alpes - 1992



Espaces de développement- Charte RUL 2010



<sup>3</sup> On peut citer par exemple Région Rhône Alpes-SGAR. Rhône Alpes, une prospective. 1988, et toute la démarche mise en œuvre entre 1985-1988 par le Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise et l'Agence d'urbanisme de la Communauté urbaine de Lyon.

de la région urbaine de Lyon», la proposition par le Grand Lyon d'un plan d'action pour une « métropole technopolitaine », ou le lancement de la démarche du « Schéma de Développement Economique » (qui se concrétisera plus tard en une plateforme d'actions et un projet économique en soi).

Toutes ces démarches et procédures, auront en commun le positionnement européen de la « métropole lyonnaise », mais celui-ci se joue sur différents territoires (et surtout à l'échelle de l'agglomération lyonnaise), non sans ambiguïté.

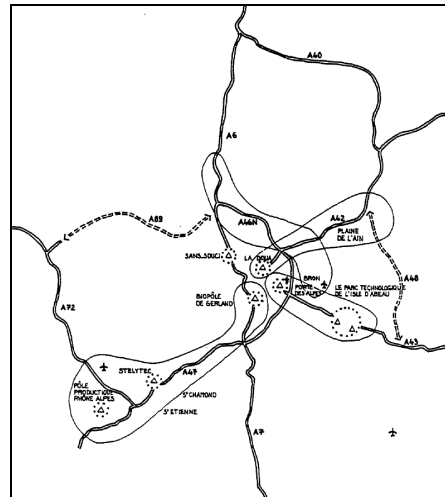
A la fin des années 90, certaines ambitions continuent à être présentes : toujours rejoindre les grandes régions et métropoles européennes (avec des atouts acquis dans le temps, et des axes de positionnement plus larges que la seule compétition économique tels que l'innovation sociale, les territoires en réseau, la qualité de vie), un développement économique porté par un développement technopolitain et par des filières d'excellence créatrices d'emploi, puis la recherche d'un nouveau mode de gouvernance (et des instances ad-hoc) sur la base d'un partenariat et d'un dialogue entre acteurs en matière d'aménagement et de développement. Dans ce cadre, la spécialisation des territoires économiques devait offrir une vaste panoplie d'espaces, fondamentale pour « un nouvel élan économique »).

A la veille du XXIème siècle, la recherche du « territoire pertinent » au niveau métropolitain, puis d'un « projet politique concerté » et d'un « projet de société » apparaissent comme des ambitions n'ayant pas été acquises. Et de ce fait, la planification et orientations portent la territorialisation du développement économique et urbain, comme une nécessité stratégique, base d'un « nouveau modèle de développement » (ex. la logistique, facteur clé en équilibre avec l'environnement et la trame verte...).

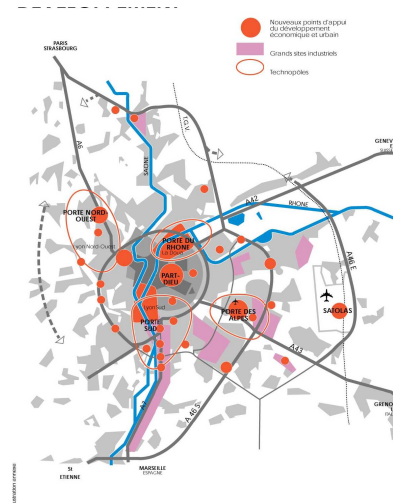
Enfin, une « prospective partenariale » et un « plan stratégique territorial » sont proposés , pour anticiper l'aménagement du territoire, permettant de se saisir de quelques tendances fortes du développement économique.

Fin des années 90, la gestion stratégique du développement économique est un enjeu important, et si il existe bien une sorte d'accord sur un « développement métropolitain », la question de la « bonne échelle » continue à être un élément de débat, malgré des positions parfois bien tranchées, et bien qu'existent et se confortent des efforts de concertation et de partenariat.

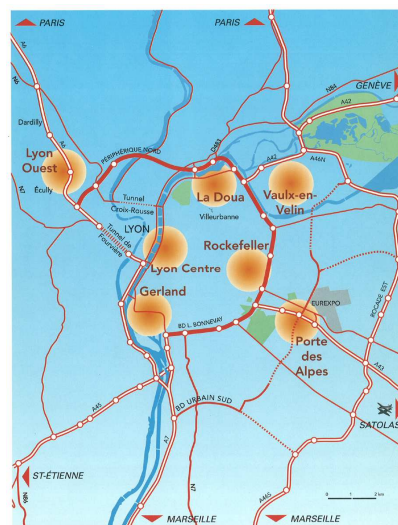
« Parcs d'affaires » - Charte RUL 2010 - 1994



« Lieux de développement » - SDAL « Lyon 2010 »



Les sites technopolitains - 1998



## Les années 2000 : les réseaux de territoires compétitifs et du partenariat entre acteurs, ... ou le retour de la construction des « métropoles régionales » rayonnantes ?

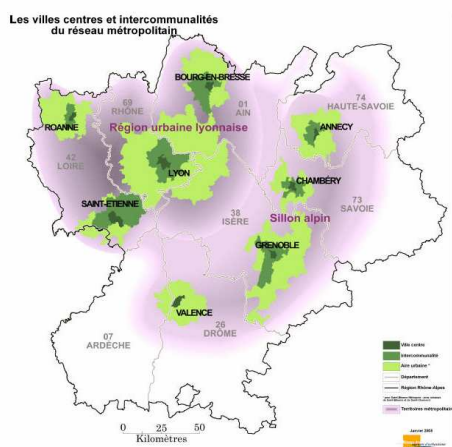
La période 2000-2006, est marquée par une vaste formalisation de bilans et de tentatives d'actualisation des enjeux économiques et territoriaux pour préparer le développement des 30 prochaines années. Des rapports nationaux comme des diagnostics locaux ont été produits, pour accompagner la conception des orientations des politiques publiques (DTA, Schémas régionaux, projet métropolitain, pôles de compétitivité, Scots).

La question du développement économique, comme du rayonnement des métropoles, est très présente dans ces approches et dans les discours politiques, qui de leur côté font état d'un dynamisme national et local des métropoles qui resterait en deçà des attentes formulées il y a 30 ans... et ceci bien que le rayonnement des plus grandes métropoles françaises (dont celle de Lyon) ait été, en grande partie, acquis et malgré des efforts importants accomplis par les collectivités locales.

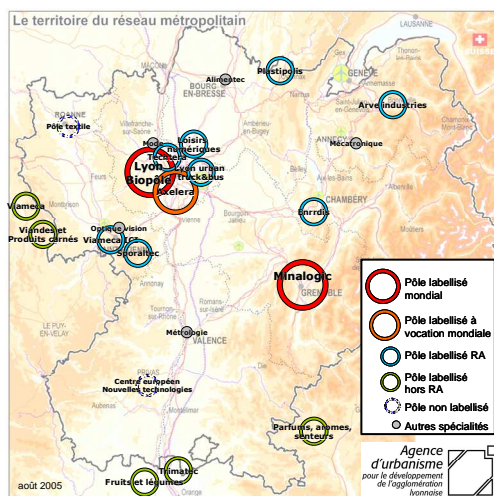
Des nombreuses inquiétudes et doutes sont ainsi posés, bien que les grands enjeux semblent être

dans une continuité assez forte. Au niveau national et régional, ce qui inquiète est que les territoires « métropoles d'équilibre » des années 60, ont bénéficié de la croissance démographique et d'un développement réel, mais le poids économique de Paris reste fort. Ainsi le rayonnement des métropoles françaises reste inégal et semble dépendre plus de la propre puissance économique de la Région à laquelle elles appartiennent et des logiques économiques des entreprises, que d'une politique spécifique (bien que celle-ci puisse y contribuer). Néanmoins, les métropoles qui rayonnent le plus n'ont pas pu renverser la hiérarchie existante au niveau européen et ceci depuis 30 ans, même si celle de Lyon semble s'approcher du statut de « métropole européenne ». On note aussi que le développement et le rayonnement des métropoles se fait en déséquilibre au sein de la région, car elles ont privilégié une « métropolisation du territoire de niveau international » (y compris en termes de transports), sans bénéfices tangibles pour les villes moyennes et le monde rural qui les entourent ou le composent. Ces inquiétudes expliquent un certain retour aux politiques nationales des « aires métropolitaines rayonnantes » (DTA) ou des « métropoles régionales » en réseau ou des « espaces métropolitains multipolaires » (projet métropolitain – réseau des villes centres et grandes agglomérations de Rhône Alpes).

Le « réseau métropolitain » en Rhône Alpes



« Pôles de compétitivité »



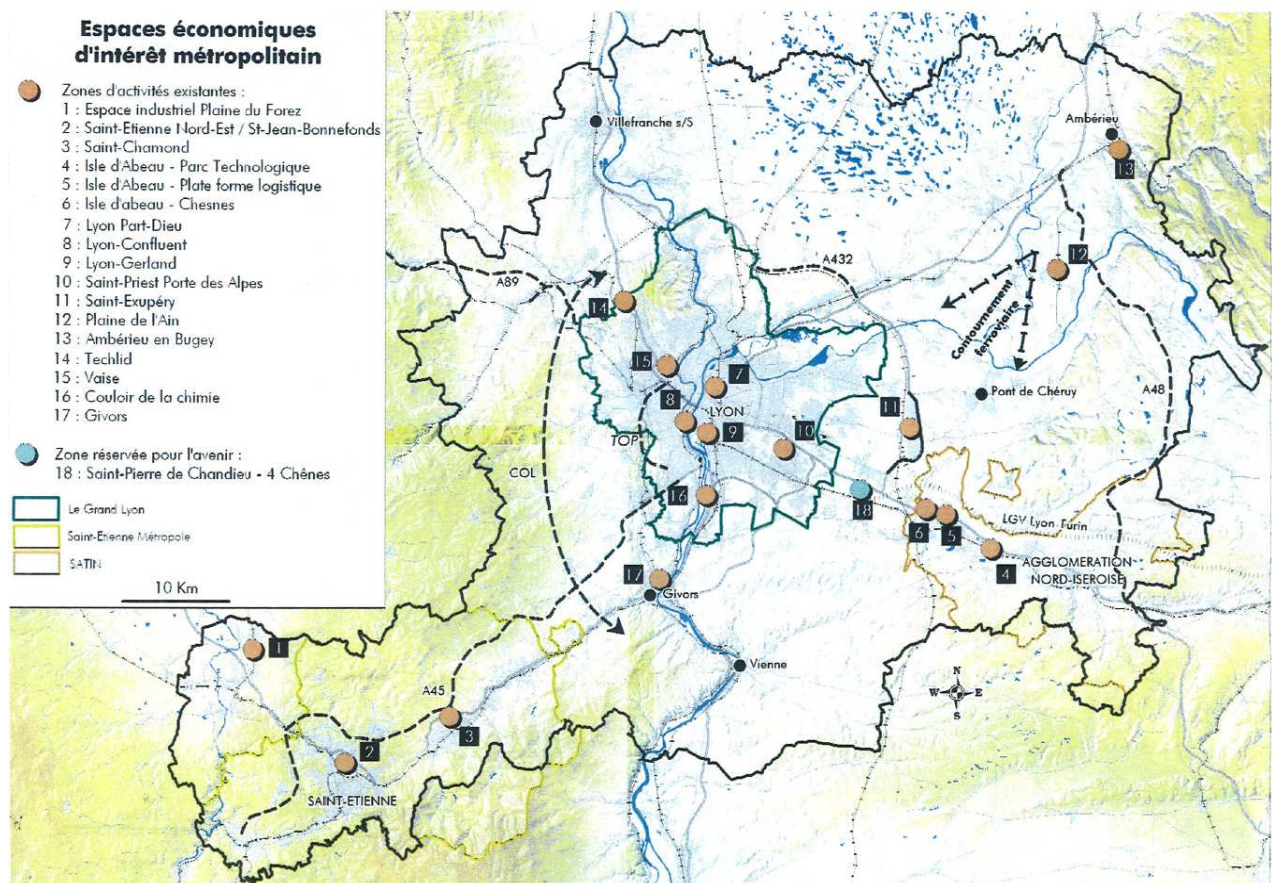
Pour « l'aire métropolitaine de Lyon » (aux périmètres variables), les principaux enjeux restent le renforcement de la vocation internationale de la 2ème métropole française (TOP 10, TOP 15...), au sein d'un « polycentrisme maillé » et de « multipolarités maillées » ... associant des espaces compétitifs, en multi-partenariat, interactif et transfrontalier. La lutte contre les menaces qui sont au sein de son propre développement et son rayonnement, est autant un enjeu national avancé par la DTA comme par les démarches locales SCOT et Inter-Scot. En effet, le renforcement du rayonnement international centré sur Lyon et son agglomération est interrogé.

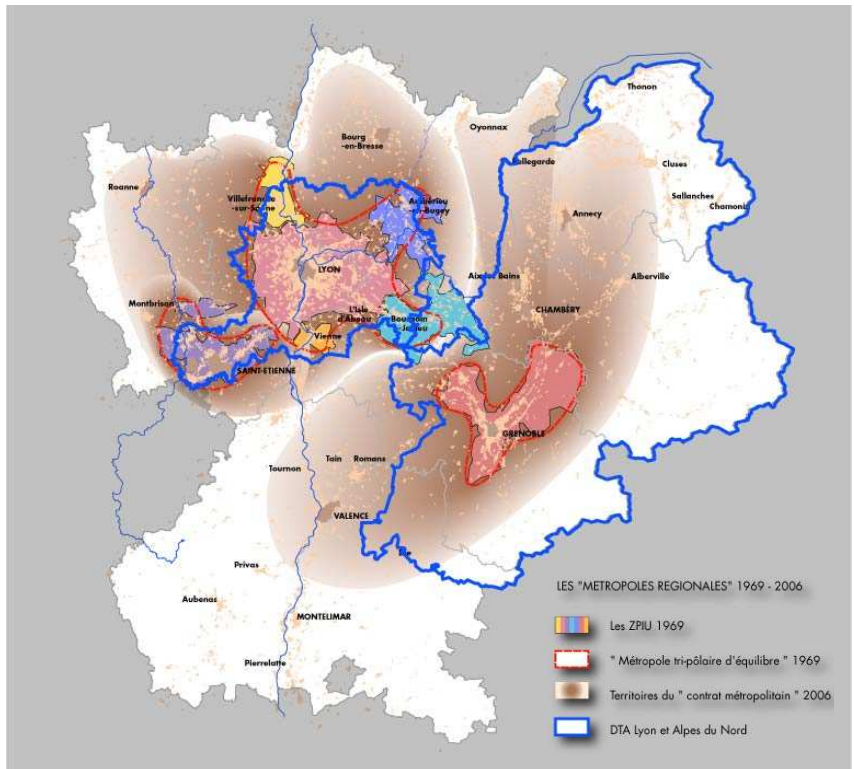
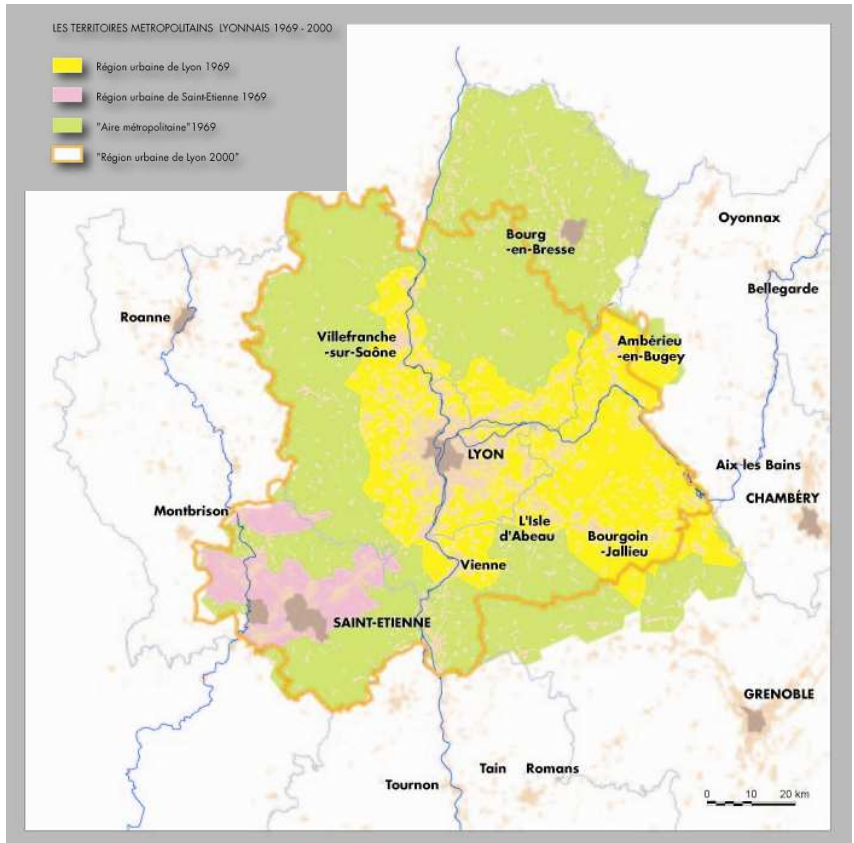
déséquilibres internes tendent à produire une économie et une société duales, la dynamique de l'emploi s'essouffle, un projet de développement local flou, le « tout logistique », la faible prise en compte des « nouvelles « économies (« résidentielle », « informationnelle », « présenteille », ... ), le faible lien entre « économie et société »...

Cette période est importante car elle déterminera la territorialisation des politiques et des dynamiques économiques. C'est pour cela que la prise en considération des avis des acteurs publics et privés de tout ordre a été essentielle dans cette démarche d'actualisation des enjeux.

Les images-projets de « l'aire métropolitaine » de Lyon, selon la DTA

(re-nouvelle carte ... ?)







### III. CONVERGENCES ET DIVERGENCES DANS L'ACTUALISATION DES ENJEUX ECONOMIQUES LYONNAIS ET DE LEUR ORGANISATION SPATIALE DANS LE DISCOURS DES ACTEURS... UNE PRISE EN COMPTE NECESSAIRE A LA « BONNE ECHELLE »

La consultation des acteurs publics et privés sur l'actualisation des enjeux en matière économique et leur organisation spatiale a permis de noter de fortes convergences et quelques divergences. Elles rendent compte d'un besoin de renouvellement des visions sur les politiques économiques, le rayonnement et la création d'emploi. Cette nécessité est illustrée ici à travers le croisement des bilans techniques puis de l'analyse des entretiens et des enquêtes auprès des acteurs locaux...

#### **Le nécessaire renouvellement des visions sur les politiques économiques, le rayonnement et la création d'emploi**

Les acteurs interrogés dans la première phase d'élaboration du SCOT, concluent que par rapport aux dynamiques passées et actuelles, le développement économique métropolitain est resté très concentré sur le Grand Lyon, voire Lyon, et ceci est interrogé à juste titre par les communes périphériques. De ce point de vue, le défi pour les planifications et l'organisation spatiale de demain est celui de pouvoir se saisir aujourd'hui des enjeux économiques à toutes les échelles territoriales et au sein de toutes les politiques. L'objectif serait de questionner stratégiquement le « modèle de développement » à travers les enjeux nouveaux ou les enjeux mal pris en compte dans le passé.

Pour cela, une évaluation multi-partenariale, en cours, des politiques publiques mises en œuvre est jugée fondamentale. Quatre grands objectifs sont avancés par les « paroles des acteurs », les experts et acteurs divers consultés :

- prendre en compte le déficit cumulé de développement économique stratégique à la bonne échelle et dans tous les domaines ;
- construire une stratégie et un projet métropolitain sur la base d'un modèle de cohérence, d'équilibre et de partage qui va bien au-delà de la « stratégie économique » classique...
- combler le manque de démarche évaluative et de prospective dynamique territorialisée au niveau métropolitain ;
- intégrer les défis de la création des emplois et du « mieux vivre ensemble » au sein des stratégies de développement économique.

Autour de ces objectifs, les grands messages, lancés par les acteurs consultés, concernent autant la nécessaire prise en compte d'un rayonnement métropolitain international qui doit être partagé avec les collectivités périphériques, qu'un déficit de « politique stratégique au niveau métropolitain » qui rend compte d'un développement économique non organisé et non maîtrisé par les pouvoirs publics à une « échelle pertinente » (rul). La politique économique est perçue comme fondée sur des « pôles d'excellence », qui ne peuvent pas constituer une stratégie métropolitaine à elle seule. Ils risquent au cas contraire de consolider le considérable retard existant en matière d'activité artisanale, d'économie servicielle, d'économie de l'innovation sociale et d'économie sociale.

On note aussi de manière forte, d'un côté, un déficit d'articulation des politiques économiques et des politiques urbaines, donc l'impossibilité de traitement des défis tels que la dissociation habitat-emploi ou la multipolarité; et d'un autre côté, le surdimensionnement du rôle des grandes infrastructures de transports et de la logistique dans la fixation de l'activité économique et du développement local.

L'absence d'une politique foncière locale et métropolitaine est identifiée comme le déficit de processus d'évaluation des politiques publiques, de pilotage de la décision publique et de l'organisation des territoires. La question d'une gouvernance métropolitaine, qui a fait et qui fait défaut, est ainsi posée au même titre que le déficit du traitement de la question sociale au sein des questions économiques de création d'emploi.

**Les politiques économiques telles que les pôles de compétitivité ont d'abord pour but de créer de la valeur, pas d'emplois.**

#### **De nombreuses interrogations et apports à prendre en compte pour la réactualisation des enjeux et des ambitions économiques et territoriaux**

Sans exhaustivité, et sans ordre de priorité, quelques interrogations semblent ressortir de cette lecture rétrospective et prospective des enjeux économiques et territoriaux construits et en cours d'actualisation<sup>4</sup> :

---

<sup>4</sup> Cf. entre autres le pre-diagnostic réalisé par l'AGENCE D'URBANSIME POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE ET LE SEPAL dans le cadre du SCOT. . 2005

- Quelle(s) est (sont) l'échelle(s) du « fait métropolitain économique » ?
- Quelle pertinence et quels effets peuvent être attendus d'un développement économique et d'un rayonnement territorial structuré de manière prédominante et depuis 30 ans sur un rayonnement identique à celui des grandes métropoles européennes ?
- Quel modèle de développement économique local peut-on proposer au sein d'un modèle économique occidental qui contient des disparités dans la répartition des fonctions économiques entre territoires ?
- L'évolution du tissu tertiaire et l'émergence d'une économie « résidentielle », devraient-elles être prises en compte dans les projets de développement et d'aménagement des collectivités ? De quelle manière développer une stratégie locale cohérente en matière d'économie résidentielle (appareil de formation, dispositions d'urbanisme, implantations d'établissements publics) ?
- De quelle manière assurer la cohérence entre cette stratégie et les politiques d'habitat et du cadre de vie ? Mais aussi avec les politiques d'emploi, qui devraient aborder la question de la diversité des qualifications professionnelles ?
- Quels sont les leviers d'un projet économique à « l'échelle métropolitaine », qui puisse répondre aux tensions sur un marché du travail déjà dérégulé, qui laisse un nombre important de laissés pour compte et qui par ailleurs ne répond pas aux besoins de main d'œuvre dans beaucoup de secteurs d'activité traditionnels ? Comment anticiper les tensions de demain : pertes d'emploi pour certains secteurs, forte croissance pour d'autres ? Faut-il continuer avec la même politique logistique misant sur les grands sites et une intermodalité nécessitant des grandes infrastructures ?
- Comment intégrer des nouvelles dynamiques des sites logistiques de petite taille et dans les zones denses ? ...

### **Convergences et divergences sur les dynamiques positives et négatives en matière de développement économique**

Pour explorer ces questionnements, voire tenter d'y répondre, un bilan et une évaluation complémentaires de dynamiques positives et négatives en matière de développement économique ont été réalisés, au moyen d'une enquête qui recense les opinions de presque 370 acteurs (dont 280 entreprises) sur l'impact des mesures publiques passées (30 dernières années) sur le développement économique et territorial de l'agglomération. Il vise ensuite à identifier dans quelle mesure, par quels outils et sur quels territoires les interventions publiques peuvent être justifiées et pertinentes.

Les principaux résultats sont les suivants

#### **a) Un bilan en demi-teinte concernant le développement économique passé**

Globalement les réactions des acteurs interrogés en matière de bilan de la territorialisation du développement économique permettent de faire ressortir trois résultats principaux. Des doutes apparaissent également concernant le positionnement international de Lyon. Enfin, tous ou presque plébiscitent une échelle d'intervention la plus large possible.

- *L'importance donnée au développement local*

Tout d'abord, le lien entre développement économique et développement local apparaît très largement pour tous les acteurs. Plusieurs questions liées à ce lien font l'objet d'un très fort consensus ou d'un consensus important. Pour la grande majorité des acteurs il y a un lien nécessaire entre développement économique et création d'emploi.

- *Une méconnaissance des politiques économiques locales ?*

Le deuxième résultat est que les politiques économiques locales semblent mal connues par les acteurs privés et publics. Ce qui est d'autant plus surprenant que l'agglomération lyonnaise fait figure, au niveau national, de pionnière en matière de concertation, d'animation et d'association des différents acteurs notamment économiques dans les débats stratégiques en matière de développement et d'aménagement (Lyon 2010, Grand Lyon, l'esprit d'entreprise...). Force est de constater que nombre d'acteurs « échappent » à ces initiatives... Ainsi, le bilan

de la politique de requalification des zones d'activité divise les acteurs. Ce résultat est d'autant plus surprenant que ces zones aménagées ont un rôle en termes de localisation des entreprises qui se renforce au cours des dernières années, comme le montre une thèse en cours sur cette question (Million, 2006). [revoir ?]

- *La nécessité de s'occuper de la dissociation habitat emploi*

Le troisième élément qui ressort fortement est celui de l'enjeu de l'étalement urbain et de la dissociation habitat emploi (85% des acteurs le mentionnent), mais la distance domicile-travail qui y est liée apparaît comme un handicap plus relatif.

- *Des doutes quant au positionnement international...*

Concernant le rayonnement international, aucun consensus n'apparaît. Les items proposés obtiennent au mieux une majorité des avis. Ces avis peuvent refléter deux types de comportement, l'un plutôt critique par rapport aux actions de la collectivité à l'international, l'autre plus dubitatif quant à ce type d'actions concernant l'agglomération lyonnaise.

- *La bonne échelle pour rendre compte de la question métropolitaine : la région urbaine de Lyon*

L'échelle RUL semble la plus adaptée. Ceci est largement confirmé par notre enquête, la RUL étant l'échelon territorial « idéal » pour 46% des personnes qui s'expriment sur la question. Quant au score de l'espace Région Rhône-Alpes (36%), on peut soit l'expliquer par la volonté d'inclure Grenoble dans la notion de métropole, soit par une sorte d'échappatoire quand on ne sait pas où fixer les limites.

## **b) Une continuité dans les vecteurs d'un développement équilibré pour demain ?**

L'analyse effectuée sur l'ensemble des questions concernant les vecteurs d'un développement économique équilibré pour le futur laisse apparaître des consensus très forts et des éléments de débat entre les acteurs, qui finalement interrogent le rôle de la collectivité en matière de soutien au développement économique.

- *Un très fort consensus pour développer l'offre de transport*

Le développement des infrastructures de transport est plébiscité. Sans être totalement étonnant, ce résultat révèle la croyance encore

forte d'un lien entre infrastructure de transport et développement économique. De nombreux travaux de recherche ont contribué à remettre en question les effets supposés directs et quasi-uniqes des infrastructures de transport. Ces travaux restent encore largement méconnus du grand public et même des acteurs publics. Les transports continuent à apparaître comme le levier par excellence du développement économique. On notera toutefois dans les réponses, le souhait des acteurs pour des transports plus propres. On relèvera également que ce développement des infrastructures doit se faire sans grande contrainte d'usage, puisque les mesures proposées sur le péage urbain et la limitation de la voiture en ville sont largement discutées.

- *Un très fort consensus pour considérer urbanisme et transport comme source de développement*

Urbanisme et transport apparaissent à tous comme intimement liés. Ces politiques doivent être mieux articulées et doivent favoriser le partage de la croissance. De la même manière, tout ce qui améliore le cadre de vie et l'environnement culturel, la recherche et l'enseignement supérieur est considéré comme positif et contribuant au développement. Est confirmé ici le lien relevé dans le bilan entre développement économique et emploi. C'est un enjeu important pour le futur.

- *Un très fort consensus pour privilégier l'entrée dans le TOP 15*

L'intégration de Lyon au TOP 15 des villes européennes est également plébiscitée (plus largement par les acteurs privés que les décideurs publics). On relèvera que l'élargissement de l'échelle d'intervention économique au niveau de l'aire métropolitaine lyonnaise, délimitée par la RUL, fait également l'objet d'un très fort consensus, sans doute pour mieux concourir dans le TOP 15... Les mesures qui font consensus concernent tout d'abord les transports, puis le potentiel de l'enseignement supérieur et de la recherche, les grands événements et les équipements publics... Notons enfin que les deux mesures les plus discutées sont la « promotion d'un grand projet architectural pour renforcer l'image de Lyon », ce qui n'est pas pour nous étonner, l'aire des grands projets étant à décliner au passé, et « offrir davantage de services supérieurs aux entreprises », ce qui est plus surprenant, cette dernière mesure apparaissant jusqu'à aujourd'hui comme une mesure pertinente d'action publique en matière de rayonnement international.

- *Des interrogations fortes concernant les outils de réglementation et de fiscalité*

Des divergences apparaissent en effet sur les outils considérés comme coercitifs comme les outils réglementaires ou la fiscalité. Ainsi un outil tel que la TPU (taxe professionnelle unique) est très discuté, alors même que la plupart des acteurs réclament une intervention coordonnée de la collectivité à une échelle plus large que celle de la communauté urbaine. La concurrence territoriale est-elle bonne pour les entreprises ou mauvaise ? Là encore les avis sont partagés. Soulignons enfin que le péage urbain, déjà évoqué, est très discuté. On peut sans doute relativiser toutes ces appréciations à une époque où courant libéral conduit à refuser ou à discuter toute contrainte fiscale ou réglementaire, même si celle-ci est largement justifiée dans l'intérêt général. Nous avons déjà fait ce constat dans des travaux antérieurs (Buisson et Mignot, 1995).

- *Des interrogations fortes concernant la spécialisation économique et territoriale*

La question de la spécialisation fait également débat. Faut-il spécialiser l'économie ? Faut-il spécialiser les territoires ? Sur ces questions les avis sont très partagés. On notera également ici un souhait de « renforcer les pouvoirs de décision (politique et administratif) de la métropole en matière de développement économique » alors que par ailleurs ce rôle de la collectivité est de fait très discuté.

- *Repenser le rôle du soutien public à l'économie et soutenir en priorité l'environnement, l'artisanat et aux services privés aux ménages, emplois de service public*

Concernant les activités économiques à soutenir, le rôle de la collectivité apparaît assez clairement à travers les réponses effectuées. Selon ces réponses, elle doit limiter son soutien aux services supérieurs aux entreprises et les activités liées à la base industrielle de l'agglomération ... pour soutenir en priorité les activités de « services publics » et les « services à la personne ». Les entreprises mettent plutôt en avant le soutien aux activités liées à l'environnement, à l'artisanat et aux services privés aux ménages et les collectivités locales ajoutent un soutien aux établissements publics, éducation, action sociale, hôpitaux. Ainsi, les interventions concernant les secteurs liés à la base industrielle de l'agglomération sont les plus discutées, par tous les acteurs, à l'exception de la logistique. Le soutien aux services supérieurs aux entreprises est l'item le plus discuté. Finalement, les collectivités ne doivent-elles pas se recentrer sur leurs pouvoirs régaliens : services publics et services à la personne, infrastructures publiques... et laisser faire le marché pour le

reste ?

### **c) Consensus et questionnements nouveaux sur la territorialisation du développement économique ?**

L'objectif est ici d'identifier les enjeux liés à la territorialisation du développement économique. L'analyse de l'ensemble des questions de cette partie fait surtout ressortir deux grands éléments de consensus et deux grands questionnements.

- *Un consensus global pour aider tous les territoires...*

Tout d'abord, pour la très grande majorité des personnes interrogées, le développement des pôles secondaires de la métropole ne devrait pas porter atteinte à celui du Grand Lyon. Il n'y a pas de contradiction à porter l'effort en matière de développement sur l'ensemble des pôles identifiés. Il faut développer le Grand Lyon **ET** tout le territoire... Il y a en quelque sorte un refus de choisir des territoires prioritaires, sans doute parce qu'il est difficile de définir ces « priorités » territoriales, voire de les expliciter. Ce refus va également au delà de ces difficultés, puisque les deux propositions qui très clairement affirmaient des choix territoriaux « *il faut rationaliser le développement économique du territoire, en l'orientant vers quelques secteurs économiques de la métropole sur lesquels un effort particulier doit être porté* » et « *il faut concentrer les aides sur les territoires en difficulté* » sont les plus discutées par les acteurs. Le nombre important d'indécis sur ces questions montre également que beaucoup de personnes interrogées ne savent pas s'il faut concentrer les efforts sur certains territoires. Concernant la question des territoires prioritaires du développement économique, une seule proposition fait l'objet d'un consensus très fort, c'est la prise en compte de la fragilité de certaines ressources naturelles.

- *Un consensus global pour une meilleure répartition de l'activité sur un territoire diversifié*

Le second élément fort de consensus vise une meilleure répartition de l'activité sur le territoire. Ainsi, il y a un très fort consensus pour rejeter l'affirmation selon laquelle « *partager les fonctions métropolitaines, c'est affaiblir le Grand Lyon* ». La vision du partage des fonctions qui nous est renvoyée ici est même celle d'un partage à tous les niveaux, puisque la seule répartition entre les trois plus grandes villes de la région rencontre une opposition importante. Un partage ne ciblant que Lyon et Saint-Etienne est rejeté par une majorité d'acteurs. La répartition des activités est

également à relier à une plus grande diversification locale des activités. Ainsi, un consensus important se dégage pour adhérer aux affirmations selon lesquelles « *Diversifier la palette d'activités et de services sur les différents pôles, c'est développer la métropole lyonnaise* » ou « *Il faut privilégier partout une mixité des activités, en associant entreprises, services, grands équipements* ». On retrouve bien évidemment dans ces positionnements la peur des acteurs de dépendre d'une seule activité ou à l'inverse l'espérance qu'une palette d'activités est susceptible d'en attirer d'autres. De manière cohérente avec ce souhait d'un développement le plus partagé possible, un consensus très fort se dessine pour un développement économique métropolitain qui s'appuierait sur le renforcement des coopérations entre intercommunalités.

- *Un questionnement sur les outils réglementaires et fiscaux et les politiques d'aides aux territoires en difficulté...*

Concernant les questions les plus discutées, on retrouve globalement la confirmation des avis portés sur le bilan de l'action passée (sites dédiés, zones d'activité...) et présentés précédemment. Les mesures réglementaires ou fiscales apparaissent très discutées. Pour ces outils, on peut également souligner la grande division des appréciations au sein même des représentants des collectivités locales. Les avis partagés portent notamment sur les propositions « *contrôle des installations d'établissements sur un périmètre plus large que le Grand Lyon* » et « *outil de maîtrise des sols sur un espace plus vaste que le Grand Lyon* ». On soulignera enfin le fort questionnement sur les aides aux territoires en difficulté. Environ la moitié des personnes interrogées mettent en question la pertinence de ces aides.

- *Un questionnement sur les politiques de zonage économique...*

Concernant les avis portés sur la politique de zonage aucune proposition ne fait l'objet d'un fort consensus. Le seul élément de consensus porte sur la nécessité de privilégier partout une mixité des activités. Ensuite, apparaissent de nombreuses contradictions. Ainsi une majorité soutient que « *les zones d'activité constituent un outil adapté aux besoins des entreprises* » mais la proposition « *les zones d'activité relèvent davantage d'une logique privée que d'une stratégie publique* » est la plus discutée, remettant en quelque sorte en cause le rôle de la collectivité à intervenir sur ce type d'actions. De plus le mauvais score obtenu pour la proposition « *pour améliorer l'attractivité des*

*territoires, il faut aménager de nouvelles zones d'activité* » conduirait à penser que c'est la politique des zones d'activités qui est globalement discutée. De la même manière, une majorité d'acteurs se dégage pour affirmer que « *il faut prévoir des sites dédiés à l'accueil de la logistique sur le territoire métropolitain* », mais dans le même temps la proposition « *la politique des sites dédiés est efficace* » est également une des plus discutées.

Enfin, il faudrait une maîtrise des sols à une échelle plus vaste que la communauté urbaine mais les outils tels que la TPU sont fortement discutés.

#### **d) Convergences et divergences sur le rôle de la collectivité et des acteurs économiques en appui du développement économique**

En 2003, l'enquête « Grand Lyon l'esprit d'entreprise » invitait les acteurs économiques à classer les domaines d'intervention des collectivités les plus efficaces en termes de développement économique. Nous avons donc souhaité mettre ce classement en débat à l'occasion de notre enquête. A la question de la validation de ce classement, 48% des personnes le confirment. A l'inverse, plus de la moitié des personnes enquêtées soit expriment un désaccord (22%) soit ne se prononcent pas (29%). Pour ceux qui remettent en question ce classement, le nouveau classement révèle très nettement les points sur lesquels porte cette remise en cause. Il s'agit tout d'abord d'un plus grand recul par rapport aux mesures de type dispositifs fiscaux et concernant la mise en place d'aides aux entreprises, ce qui est cohérent avec les avis analysés dans les parties précédentes. Corrélativement, les domaines qui apparaissent plus fortement en 2006 qu'en 2003 sont l'amélioration du cadre de vie et de l'environnement ainsi que l'appui à la formation et à la recherche.

L'analyse de l'ensemble des propositions relatives au rôle de la collectivité et des acteurs économiques en appui du développement économique, fait ressortir essentiellement quatre grands résultats :

*Etre à l'écoute des entreprises...*

Un consensus très fort apparaît concernant la nécessité d'être plus à l'écoute des entreprises et de leur faciliter les procédures. Apparaissent également les liens entre entreprises et recherche ainsi que l'appui à l'innovation. Ce consensus est partagé globalement tant par les entreprises que par les collectivités. Ce très fort consensus est observé quelle que soit la zone

d'origine de l'acteur interrogé.

- *Tout ce que la collectivité peut faire n'est pas perdu ...*

Un consensus important apparaît concernant toute une série de propositions visant l'environnement et les partenariats. Sur ces opérations, le rôle de la collectivité, pas évident a priori, semble avoir convaincu la grande majorité des personnes enquêtées. Tout se passe comme si toute mesure mise en œuvre par la collectivité pour privilégier l'environnement des entreprises et les partenariats publics privés était perçue de manière positive, à l'exception des aides fiscales qui sont fortement discutées. C'est donc plutôt un « rôle » de facilitateur qui apparaît ici.

- *Mais, une remise en question des aides aux entreprises*

Les propositions les plus discutées concernent encore une fois les mesures réglementaires et fiscales, mais également les aides aux entreprises, que ce soit pour toutes les activités ou plus spécifiquement pour les activités en difficulté. Les soutiens au socle traditionnel de l'économie et à la spécialisation de la métropole, sont évoqués de manière majoritaire, mais de nombreuses personnes les discutent. Enfin les deux propositions les plus discutées tendraient à remettre en question un soutien généralisé à toutes les activités ainsi qu'un soutien aux activités en difficulté. Ces soutiens sont sans doute jugés inutiles et inefficaces par une grande partie des personnes qui ont répondu à l'enquête. Les avis concernant la politique économique à mener ne révèlent pas de très fort consensus. Le seul élément de consensus concerne le soutien aux activités créatrices d'emplois et plus précisément les services de proximité et l'artisanat. Ces avis confirment tout à fait les constats effectués précédemment.

- *Une opposition à la spécialisation économique, mais, un soutien aux pôles de compétitivité*

Enfin, on peut relever une forte opposition à la spécialisation économique des territoires. La proposition « *Regroupement des activités sur un territoire, spécialisation des territoires* » est une de celles qui sont le plus discutées. Ce qui n'est

**pas sans nous interroger, puisque dans le même temps 60% des personnes enquêtées se prononcent pour un soutien aux pôles de compétitivité. La forte médiatisation de ces derniers peut sans doute expliquer en partie cette contradiction. Concernant plus spécifiquement les mesures d'accompagnement des pôles de compétitivité, un très fort consensus se dégage pour pointer le renforcement des liens entre les milieux économiques, la recherche et la formation, ainsi que les actions d'appui à l'innovation. C'est donc plus la dynamique liée aux pôles de compétitivité, par une mobilisation des acteurs les plus innovants tant parmi les entreprises que du côté de la recherche et de l'enseignement, qui est plébiscitée que la logique de spécialisation territoriale fusse-t-elle à l'échelle internationale.**

#### **En conclusion : Trois questions soumises au débat**

L'ensemble des analyses effectuées convergent pour faire émerger trois grandes questions concernant la territorialisation du développement économique :

**Quelle est l'échelle territoriale pertinente d'appréhension du développement économique et pour quoi faire ?** Les acteurs interrogés dans notre enquête visent l'échelle la plus large (RUL , Région), mais, « refusent » ou « discutent » apparemment les outils d'action concrète (TPU, contrôle du sol...) à cette échelle.

**Quel rôle pour la collectivité ? N'est-il pas finalement et simplement de s'occuper de ses activités régaliennes ?** On sait que la collectivité, est un acteur économique à part entière, qu'elle doit assurer un très haut niveau de services « régaliens », qu'elle est un catalyseur d'énergie, porteur d'une dynamique collective... Mais on note une « forte réserve » sur des soutiens généralisés à des secteurs économiques et aux territoires en difficulté.

**Faut-il une spécialisation économique, territoriale ? Faut-il choisir ? Est-il si difficile de choisir ?** La spécialisation économique est une question qui fait toujours débat... De fortes réserves sont émises quant à des spécialisations territoriales au sein de la métropole...

#### IV. FAUT-IL INTERROGER LES « CHOIX FONDATEURS » DU DEVELOPEMENT ECONOMIQUE POUR MIEUX APPREHENDER ET ORGANISER LES DYNAMIQUES ECONOMIQUES ET LEUR TERRITORIALISATION ?

Le travail effectué en matière de bilan et d'actualisation des enjeux et des stratégies semble conduire à toujours et encore placer le développement local sur le plan d'un développement économique métropolitain sur-spécialisé en vue d'un positionnement international. Ce rayonnement international est sans aucun doute fondamental, mais sa place en tant que paradigme du développement économique et du bien-être des populations est sans doute discutable. C'est bien sur ce point des « moteurs » du développement et du rôle de la collectivité en la matière que portent de nouvelles interrogations.

##### Entre continuité et ruptures ...

De manière caricaturale, le bilan de ces trente dernières années donne autant l'impression d'une continuité (et dans certains cas cela peut être rassurant) que de ruptures qui nous interrogent.

En ce qui concerne la continuité, ce qui semble le plus marquant est certainement la place constante du positionnement international recherché tout au long de ces trente années. Dans les années 60-70 celui-ci repose sur un projet territorial d'une métropole régionale « outil économique » qui fabrique et territorialise du développement industriel certes, mais aussi avec des ambitions tertiaires, une organisation spatiale multipolaire et un développement de la connectivité entre régions urbaines.

Aujourd'hui, après une rupture avec un projet de « territoire métropolitain » autre que celui de l'agglomération lyonnaise, cet enjeu s'est transformé en une stratégie permanente de captation et d'attractivité, basée essentiellement sur la spécialisation et un positionnement international autour des activités de haute valeur ajoutée, mais faisant globalement fi d'une préoccupation qui devrait porter sur une nouvelle approche de la territorialisation du développement économique métropolitain. La question métropolitaine et le développement économique « à la bonne échelle » est aujourd'hui le pivot des réflexions

locales et nationales. Le développement d'une métropole internationale basée sur une cohérence territoriale et un partage des fonctions semble être le discours politique dominant. Mais, ce discours dominant peut-il conduire à une stratégie et une programmation économique partagée, ou n'est-il qu'une simple expression de bonne volonté sans moyens d'action et le reflet d'une absence de vision commune d'interdépendance métropolitaine ?

##### Trois visions prédominantes...

On peut aujourd'hui mettre en évidence trois positions – certes présentées ici comme extrêmes – que les acteurs consultés ou enquêtés ont fait émerger.

- La première position est celle d'une « **métropole internationale et rayonnante** » qui a besoin de son arrière pays pour exister dans l'avenir.

Cela signifie que la construction du fait métropolitain se conçoit avec des stratégies de partage et de cohérence permettant aux villes moyennes et au monde rural de bénéficier des retombés de ce rayonnement et du développement induit. Elle signifie aussi que les relations se nouent non seulement avec les principales villes dynamiques, mais aussi avec les villes moyennes ayant aussi des handicaps qu'il faut tenter de résoudre. Dans ce cas, il s'agit d'un développement métropolitain qui n'est plus seulement axé sur l'innovation et la

*Les domaines d'intervention des collectivités les plus efficaces en termes de développement économique, selon les résultats de l'enquête « Grand Lyon l'esprit d'entreprise » en 2003 et selon l'enquête Agence-LET de 2006.*

	Rang 2003	Rang 2006
Dispositifs fiscaux	1	6
Aménagement d'infrastructures	2	1
Mise en place d'aides aux entreprises	3	9
Amélioration du cadre de vie et de l'environnement	4	2
Attraction, accueil et implantation de nouvelles entreprises	5	4
Appui à la formation et à la recherche	6	3
Politique foncière et immobilière	7	5
Promotion du territoire	8	7
Animation et appui au développement de filières / secteurs d'activité	9	8
Planification, règlements d'urbanisme	10	10

*Le rang 2006 est calculé sur les 60% de personnes qui n'étaient pas totalement d'accord avec le classement de 2003.*

spécialisation sur les activités à haute valeur ajoutée mais aussi sur les secteurs économiques à fort potentiel d'emplois et sur la conception de politiques économiques à fort contenu social de rééquilibrage.

- Une autre vision semble être celle de la **« métropole recentrée et inavouable »** (concentrant activités, actifs et habitats à haute valeur), où la métropole internationale peut continuer à se développer sans avoir besoin de son arrière pays du point de vue des stratégies purement économiques... mais qui, par contre, a en besoin pour la dédensification de ses habitants «à faibles revenus» et des activités à faible valeur ajoutée, pour l'environnement et la qualité de ses territoires.

Dans ce cas, y compris dans une hypothèse où cet arrière pays accepte ce rôle, se pose la question fondamentale du type de « compensation » que la métropole internationale existante est prête à concéder face aux demandes inéluctables de ces territoires.

- La troisième vision est celle de la **« métropole éclatée et assumée »**.

Le rayonnement à l'international se fait par une spécialisation forte sur les activités à haute valeur ajoutée. Ces activités se concentrent sur des territoires spécialisés, qui deviennent de fait des espaces privilégiés de la mondialisation. A côté de ces espaces, persistent, voire se développent, des espaces paupérisés. C'est la vision d'une ville duale où les populations se côtoient sans se rencontrer, où les espaces de mixité se réduisent, où la croissance à tout prix des uns (territoires et populations les plus dotés) se fait au prix de l'abandon des autres (territoires et populations les plus démunis). La durabilité de cette métropole éclatée ne peut toutefois pas faire l'impasse sur des mécanismes minimums de transfert entre les uns et les autres.

D'autres visions peuvent encore être abordés avec plus de nuances, mais dans tous les cas et surtout dans les trois présentées ci-dessus, un débat fort doit être établi sur la question du partage/compensation/transferts minimums de la valeur productive (activités, richesse, aides, création d'emplois, etc.). Mais, dans les trois cas, ne se poseront pas de la même façon (voire ne

se poseront pas du tout) les liens entre l'économie et le social (y compris l'innovation sociale).

### **... pour l'aire métropolitaine lyonnaise ...**

Dans « l'aire métropolitaine lyonnaise » (dont le périmètre reste encore à stabiliser), c'est la première vision qui semble être portée dans les phases préparatoires de la démarche de dialogue technique et politique à l'échelle de l'Interscot. Le chapitre commun de tous les Scots qui font partie de cette démarche métropolitaine semble confirmer ceci. Mais comment cela va-t-il se traduire dans les territoires ?

Bien que cette question reste posée, il est quand même intéressant de noter que ce chapitre commun acte que les dynamiques économiques et sociales se jouent dans des cadres territoriaux de plus en plus vastes, et que dans une économie globalisée, inscrite dans une compétition internationale et européenne, ces territoires – dits métropolitains – sont moteurs d'un développement basé sur la compétitivité, l'innovation et le respect de la qualité de vie et de l'environnement.

Plus important encore est le fait de noter, bien que cela reste à transformer en un projet territorial commun, que l'espace de « l'aire métropolitaine lyonnaise » est un « bien commun », qui reposerait à la fois sur un sentiment d'appartenance partagé et sur le respect des identités territoriales. Par ailleurs, il est affirmé que tout doit être mis en œuvre pour agir contre le phénomène de dissociation fonctionnelle entre lieux de résidence et lieu de travail, contre la segmentation de l'espace et les déséquilibres sociaux et économiques de certains territoires, contre l'extension de la tache urbaine aux territoires périurbains et ruraux, le mitage de l'espace naturel par des implantations tant résidentielles qu'économiques, etc. Ces éléments sont, par ailleurs largement confirmés par les réponses apportées à l'enquête réalisée dans le cadre de cette recherche auprès des acteurs publics et économiques de la métropole. Les idées d'un développement solidaire et d'une meilleure cohérence territoriale feraient donc l'objet d'un très large consensus, commençant à se traduire dans les documents d'orientation

Ainsi, des objectifs métropolitains communs, en cours de validation, portent sur :

- la constitution d'une métropole accueillante qui se joue tant sur les agglomérations lyonnaise et stéphanoise ainsi que l'agglomération Nord-Isère ou les



pôles secondaires ;

- une attractivité métropolitaine fondée sur un développement cohérent du réseau ferroviaire et de l'habitat ;
- une métropole nature qui protège et valorise son environnement ;
- une attractivité économique européenne conçue sur la complémentarité et le renforcement de sa structure multipolaire lui permettant d'atteindre « une taille critique tout en évitant les effets de thrombose ». La recherche d'une étroite complémentarité entre les pôles économiques « territorialisés » est considérée comme l'un des leviers de cette dynamique économique et est affichée comme une priorité par les Scot métropolitains.
- *une métropole ouverte, sur les espaces régionaux, sur ses voies naturelles de communication, sur le reste du monde...*

Bien que ces objectifs puissent être valides dans leur globalité, ils restent néanmoins flous et incomplets, empreints de « continuité » et sans « révision », par rapport aux enjeux et analyses apportées jusque là.

#### **... avec quelle gouvernance et avec quelle « base sociale » ?**

Une telle démarche métropolitaine suppose une gouvernance renforcée, qui aille plus loin que la définition en commun des axes de développement de la métropole lyonnaise, qui s'articule avec les démarches initiées par la R.U.L., qui s'appuie sur les outils adaptés de cette gouvernance à une large échelle ...

Or, les outils mêmes d'une telle gouvernance sont largement discutés lorsqu'ils sont évoqués (maîtrise du foncier à une échelle large, spécialisation de certains territoires, rôle des zones d'activité...)

Par ailleurs, un tel projet repose aussi sur un partage de la richesse démographique et des fonctions métropolitaines, dont certaines ne seront pas gratifiantes et pour lesquelles il faudra « compenser » (ex. la logistique de faible valeur ajoutée).

Il y aura donc des choix à faire et à territorialiser, même si nous avons vu que, dans leur majorité les acteurs publics et économiques enquêtés, semblent refuser tout choix conduisant à discriminer un territoire et/ou un secteur d'activité.

Quels sont les autres enjeux ? Le développement local (non pas dans le sens d'une économie résidentielle, mais de la création d'emplois), l'économie sociale, l'intégration des actifs « non spécialisés dans la haute valeur ajoutée », l'équilibre habitat-emploi ... Tout cela nécessite encore des choix, qui sont bien au-delà des « compétences locales » mais qui s'inscrivent dans le « partenariat » avec la Région et avec l'Etat sur des enjeux redéfinis.

Une clarification des rôles sera à entreprendre aux différentes échelles territoriales, entre des agglomérations et des régions puissantes aux pouvoirs économiques renforcés par le processus de décentralisation à l'œuvre d'une part, et des démarches métropolitaines, telles que celles de la Région urbaine de Lyon, sans réel pouvoir décisionnaire, qui doivent trouver leur place dans cette nouvelle gouvernance métropolitaine. ... Mais quelle volonté politique ?

Il y a à l'évidence des marges importantes de progrès avant de voir émerger une gouvernance métropolitaine renforcée...

#### **Faut-il ré-interroger les « choix fondateurs » du développement économique ? Et pourquoi faire ?**

Cette approche pourrait aller plus loin et, de fait, ré-interroger les « choix fondateurs » du développement métropolitain, pas seulement dans leur pertinence, mais également dans leurs développements. Peut-on encore rester sur les enjeux prédominants du « rayonnement métropolitain européen » et sur une base productive axée sur l'innovation, sans en mesurer les conséquences sociales, économiques et territoriales que cela produira à terme ?

Le nouveau paradigme du développement économique par la rétention et l'attraction des activités et des populations aux revenus élevés, tend à faire partie de ces nouveaux dogmes de la modernité et du développement.

Mais, ces choix fondateurs doivent également prendre en compte le fait que la tension entre enrichissement global d'un territoire et l'accroissement des écarts sociaux et territoriaux est une des caractéristiques de la métropolisation et de l'internationalisation. Il faut y faire face pour s'y préparer et concevoir un développement économique global : métropolitain et local.

A défaut, la « métropole internationale et rayonnante » pourrait se transformer en « métropole éclatée », assumée ou non.

Atteindre une gouvernance métropolitaine renouvelée suppose d'ouvrir le débat sur trois questions fondamentales :

- La première ré-interroge la nature du développement local. Peut-on réduire celui-ci à l'économie résidentielle ? Peut-on faire l'impasse sur les autres créations d'emplois ? Le territoire n'est-il qu'un support ? ...
- La deuxième concerne, en quelque sorte, la place du social dans le développement économique. Le développement territorial peut-il être réduit au seul développement des activités à haute valeur ajoutée ? Comment lier développement économique et solidarités territoriales ?...

- Le troisième concerne le rôle de la collectivité. Dans la troisième vision, on voit bien que le rôle de la collectivité en matière de développement économique disparaît et se recentre exclusivement sur ses activités régaliennes. Dans la première, un rôle renouvelé de la collectivité est inévitable pour « organiser » cette « métropole internationale et rayonnante ».

Ces débats nécessaires supposent par ailleurs une clarification, voire une redéfinition, des rôles de l'État, de la Région et des collectivités locales en matière de développement économique et d'aménagement, donc de territorialisation des actions.