Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET
DE LA RÉGION
AUVERGNE-
RHÔNE-ALPES

Aire métropolitaine Lyon Saint-Etienne 50 ans de modèle d'aménagement multipolaire : et maintenant?

Synthèse du séminaire professionnel du 26 juin 2018

Agences d'urbanisme
Lyon & Saint-Etienne

Le 26 juin 2018, dans le grand Amphithéâtre de l'Ecole nationale des travaux publics de l'Etat (Vaulx-en-Velin), une centaine de professionnels de l'aménagement des territoires de l'aire métropolitaine Lyon Saint-Etienne se sont réunis, à l'invitation des services de l'Etat.

L'objet du séminaire était de permettre un temps de partage et d'échange sur le modèle de développement multipolaire porté par les aménageurs depuis 50 ans, des premières réflexions de l'Oream en 1969 jusqu'à la DTA en 2007 et les SCOT aujourd'hui.

Les échanges ont fait suite à la présentation d'une étude relative à la mise en œuvre dudit modèle, pilotée par les services de l'Etat et produite par les agences d'urbanisme en 2017.

Quatre universitaires de renom étaient présents pour nourrir les débats et ouvrir les perspectives de renouvellement des visions d'aménagement.

Genèse de la réflexion : la commande des services de l'Etat

« Le modèle d'organisation urbain de nos territoires suit un objectif de structuration multipolaire qui a pour but de favoriser la concentration des dynamiques de développement dans les structures urbaines pré-existantes : les principales agglomérations constituées, autour desquelles s'organisent et se mettent en réseaux des relais territoriaux de rangs inférieurs, apportant des points d'équilibre locaux pour les territoires périurbains.

La notion de « polarité » apparait, de manière quasi systématique, dans les documents d'aménagement et de planification élaborés puis mis en œuvre dès les années 1960 dans l'aire métropolitaine Lyon Saint-Etienne.

L'organisation multipolaire visée oriente ainsi fortement les décisions d'aménagement et d'investissement des collectivités.

Après plusieurs décennies de mise en œuvre de ce modèle de développement, et dans la perspective des évolutions à venir en matière de schéma de planification, il est apparu nécessaire aux services de l'Etat, sous l'impulsion des Directions départementales du Rhône et de la Loire ainsi que de la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes, d'actualiser la réflexion sur les polarités urbaines afin d'identifier les évolutions souhaitables pour garantir leur efficacité et leur pérennité. »

Introduction de Joël Prillard, Directeur de la DDT Rhône

Le point sur 50 ans d'aménagement multipolaire au sein de l'aire métropolitaine Lyon Saint-Etienne

Où en sommes nous ?

Présentation de l'étude exploratoire des centralités de l'aire métropolitaine Lyon Saint-Etienne, conduite par les Agences d'urbanisme (A2)
par Laurence Berne, Ludovic Meyer et Olivier Roussel

Objectiver le modèle multipolaire tel que préconisé par plusieurs documents de planification de l'aire métropolitaine

En 2017, les Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne ont réalisé conjointement pour le compte de la DREAL Auvergne Rhône-Alpes et des DDT concernées, une étude exploratoire visant à défricher la question de la polarisation dans ce territoire.

La multipolarité, une notion ancienne au sein de l'aire métropolitaine Lyon Saint-Etienne

Le schéma de l'Organisation d'études d'aménagement des aires métropolitaines (l'OREAM), en 1966, mentionnait déjà un « réseau urbain multipolaire ».

En 2007, la Directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'aire métropolitaine reprend ce concept de multipolarité, en l'adaptant. Ainsi, un principe d'organisation tripolaire est proposé, reposant sur le développement de trois polarités urbaines (Lyon, Saint-Etienne et le Nord Isère), avec le concours de secteurs périphériques et de polarités intermédiaires.

Par la suite, les Scots donnent priorité, à travers le chapitre commun de l'inter-Scot, au développement des polarités urbaines existantes bien équipées. L'objectif de la multipolarité dans les Scot est motivé par l'enrayement de l'extension pavillonnaire des petites communes.

Quelle démarche pour objectiver les concepts ?

Les agences d'urbanisme ont développé trois indicateurs permettant d'objectiver respectivement les concepts de centralité, de spécificité et de polarisation. La démarche de travail de cette étude exploratoire exclut donc, de fait, un certain nombre de dynamiques (les flux, les interrelations -notamment celles de l'intercommunalité- et les dynamiques hors des centralités).

Une aire métropolitaine Lyon Saint-Etienne composée de 157 centralités

Les résultats reflètent 157 centralités au sein de l'aire métropolitaine, représentant 58% de la population et 9% de la superficie totale de ce territoire. Parmi ces centralités, on distingue de très grandes villes, des villes moyennes (inclues dans un système urbain ou au contraire organisant leur propre système urbain), mais aussi des communes de tailles plus modestes qui structurent leur bassin de vie.

Des centralités aux fonctions mixtes

Globalement, la mixité des fonctions domine. L'emploi est fortement représenté dans 49 centralités tandis que la dominante commerciale s'observe dans 21 autres centralités.

Des villes moyennes en difficulté

Seulement 12 centralités cumulent une polarisation de la population et une polarisation de l'emploi. L'indice de polarisation révèle des villes moyennes en difficulté tant du point de vue de la population que de l'emploi ; celles de la vallée du Rhône, de l'Ain et de l'Isère sont particulièrement impactées.

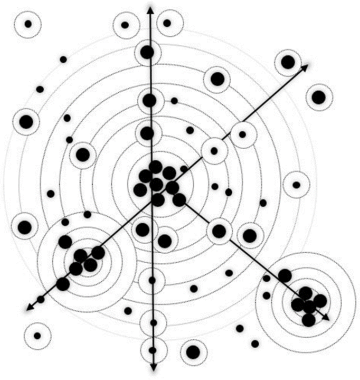
Ludovic Meyer, Epures et Laurence Berne, UrbaLyon

Olivier Roussel, UrbaLyon

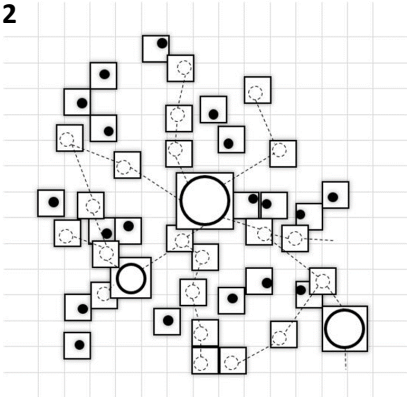
Angèle Baleydier, UrbaLyon animatrice de ce séminaire

Trois figures dessinées par la toile des centralités

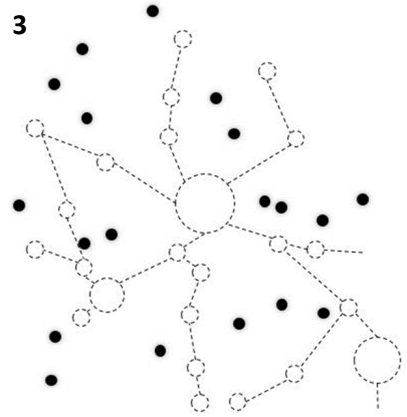
1



2



3

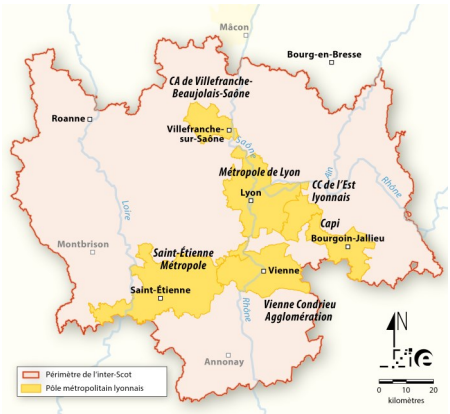


Des nouvelles clés de lecture du modèle multipolaire

La spatialisation de l'indice de centralité dessine trois figures qui offrent des pistes pour renouveler la vision de ce modèle multipolaire :

- **Radiocentrique (1)** : une figure qui cumule forces de polarisation et forces de dépolarisation selon des logiques de commandement hiérarchisé.
- **Secteurs / Zones (2)** : une figure où domine un urbanisme fonctionnaliste et utilitaire selon des logiques de séparation, de spécialisation et d'unités de décision.
- **« En grappe » (3)** : une figure qui considère le territoire comme un réseau (force des liens), inséré dans un monde globalisé mettant en jeu des relations fonctionnelles (échanges physiques d'informations, de marchandises, de personnes) et des relations hiérarchique (commandements emboîtés, fonctions d'encadrement).

L'aire métropolitaine Lyon Saint-Etienne



Les voies d'approfondissement

En conclusion, voici les propositions formulées par les Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne :

- **En matière de planification stratégique,** ouvrir une phase de dialogue interterritorial pour **ne plus dissocier espaces centraux et espaces périurbains.**
- Rapprocher les modèles de développement des deux « moteurs » : les systèmes urbains lyonnais et stéphanois.
- Mieux connaitre les **systèmes économiques locaux dans la perspective d'en faire évoluer plusieurs d'entre eux** : nombre de centralités se sont construites autour de secteurs d'activités aujourd'hui en crise (vallée du Rhône et bassin roannais, notamment).
- **Renouveler les approches sur le périurbain**. Non plus comme un espace en creux, mais comme un territoire de projet. En 2050, plus de la moitié des habitants de l'aire métropolitaine résideront en dehors d'une centralité.
- Mieux **mettre en œuvre les fondamentaux du modèle multipolaire, l'adapter et le renouveler** : préservation des ressources et répartition des forces économiques.

Un espace comme l'aire métropolitaine Lyon Saint-Etienne a besoin d'un grand plan régulateur.

Mise en débat en débat des résultats de l'étude exploratoire des centralités

Réactions de Bernard Pecqueur, Professeur à l'Université Grenoble Alpes, grand témoin de cette matinée, et des acteurs du territoire présents dans la salle.

Bernard Pecqueur, Université Grenoble Alpes

Fréderic Bossard, DG d'Epures

Des termes désuets mais ancrés

Le concept de « pôle » ne cesse d'être mobilisé mais on lui attribue des sens différents ; les contenus et les concepts changent et évoluent au fil du temps mais les mots restent les mêmes. La polysémie des mots entraine une certaine ambiguïté.

Une remise en cause de l'objectivité

Est-il réellement possible d'objectiver l'aménagement du territoire ? Cette posture d'objectivité est rendue difficile par une analyse scientifique qui appelle des hypothèses subjectives.

Centralités et décentralisation

Il est intéressant de se questionner sur le paradoxe qu'il existe entre le développement de ce que l'on appelle des "*centralités*", dans une période de *décentralisation*.

Des clés de lecture qui évoluent peu

Les figures présentées rappellent les modèles d'analyse spatiales du XIX^{ème} siècle et ont finalement peu évolué, à l'instar de la hiérarchie christalerienne ou encore de la figure de l'archipel défendue par Pierre Veltz.

Les centralités sont-elles réellement des systèmes complets ?

La notion de centralité renvoie à l'hypothèse implicite d'un lieu où l'on peut produire et dépenser sur place, formant ainsi une spirale positive. Or il existe aujourd'hui, une déconnexion entre les lieux de production et de consommation qui s'explique par l'accroissement de la mobilité.

Territorialiser davantage

Les caractéristiques spécifiques à chaque territoire devraient être davantage soulignées ; tous les territoires ne peuvent pas être appréhendés de la même manière.

Insister sur la notion de bassin de vie intermédiaire

L'emploi est perçu comme un facteur surdéterminant dans cette étude ; il est suggéré de confronter la notion de polarité à la notion de réseaux de vie que constituent les ménages, les habitants, les citoyens.

La nécessité d'une vision commune

Les différentes forces en présence sur les territoires peuvent être en totale contradiction avec le monde des planificateurs : les collectivités publiques aux stratégies différentes, les acteurs économiques aux temporalités de projets diverses ou encore les citoyens qui fabriquent les centralités et une urbanisation diffuse. Un grand plan régulateur paraît nécessaire pour avoir une vision d'ensemble qui semble manquer aujourd'hui.

Réintroduire la dynamique des flux

La dimension des flux et la dimension humaine sont quelque peu absentes. Réintroduire ces dimensions permettrait de comprendre davantage les usages des centralités identifiées.

Un aménagement à double échelle

L'aménagement des centralités doit être pensé à la fois entre celles-ci et à l'intérieur d'elles-mêmes afin de répondre aux problématiques posées par les questions de multi-appartenances.

Des centralités redynamisées ces dernières années

L'analyse porte sur la période de 1968 à 2015 dans laquelle il serait possible de décomposer plusieurs phases d'évolution de ce modèle. Depuis 1999, en effet, les centralités se sont davantage développées en accueillant trois fois plus d'habitants qu'entre les années 80 et 90. Par ailleurs, ce sont toujours les centralités qui fabriquent la moitié de l'accueil démographique.

L'accélération de la croissance démographique dans l'agglomération lyonnaise

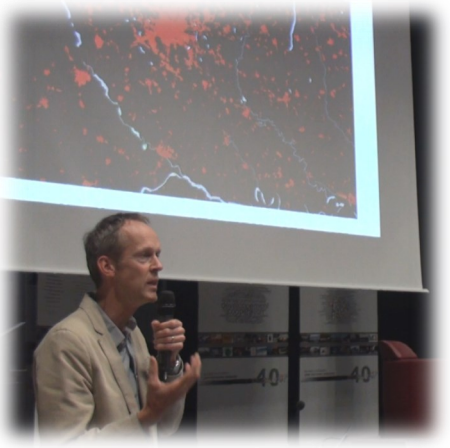
Concernant l'agglomération lyonnaise (au sens du Scot), il est à noter que la croissance démographique est très forte sur la période récente. Si le Scot approuvé en décembre 2010 prévoyait a minima une population de 1 500 000 habitants à horizon 2030, les données du recensement INSEE de 2015 montrent que le territoire pourrait atteindre cet objectif dès 2020.

Le taux d'évolution annuel de la population est, en effet, passé de + 0,36 % entre 1990 et 1999 à +1,13 % entre 2010 et 2015, ce qui représente un gain très significatif de près de 80 000 habitants en 5 ans.

Tous les bassins de vie de l'agglomération ont connu une accélération de leur croissance démographique ces cinq dernières années, les plus dynamiques étant les bassins de vie Centre (Lyon-Villeurbanne), Val d'Yzeron, Rhône amont, Portes du Sud, Val de Saône, Est lyonnais et Pays d'Ozon. En captant près de la moitié de la croissance démographique de l'inter-Scot, l'agglomération lyonnaise tend à renforcer sa position de locomotive démographique de l'aire métropolitaine lyonnaise, un rôle qui s'était amenuisé sur les décennies 1980 / 1990.

Comment les apports scientifiques revisitent-ils le modèle de développement et les visions d'aménagement ?

Rachel Linossier, enseignante-chercheur à l'Insitut d'Urbanisme de Lyon



Roelof Verhage, directeur de l'Institut d'Urbanisme de Lyon

Christelle Morel-Journel, enseignante-chercheur à l'Université Jean Monnet

Rachel Linossier

50 ans de politiques de développement économique, quels impacts sur le modèle ?

« La planification ne s'opère jamais sans objectifs parmi lesquels la finalité économique est un enjeu dominant. Les différents plans réalisés au sein du territoire de l'aire métropolitaine soulignent une grande stabilité quant aux orientations spatiales données en faveur du développement économique.

Planifier le développement économique c'est d'abord se positionner sur la façon dont les territoires souhaitent agir : contraindre, encadrer, réorienter ou au contraire encourager et accompagner les dynamiques à l'œuvre. Pour ce faire, il est nécessaire d'avoir un portage politique afin d'avoir les capacités de réguler et d'agir.

Le déploiement d'un modèle multipolaire à l'échelle de l'aire métropolitaine est impulsé depuis les premiers plans des années 1960. Néanmoins, les acteurs économiques lyonnais ont émis quelques réticences quant au transfert d'une partie du système économique local au-delà des limites du territoire historique de la Métropole. Cela s'est traduit par un Schéma Directeur d'Aménagement Urbain (SDAU) « Lyon 2010 » recentré sur le cœur métropolitain.

Depuis 2010, et après une nouvelle impulsion de l'Etat en 2007, les Scots se sont largement emparés de ce modèle multipolaire. En effet, le Scot lyonnais apparait finalement comme un espace trop restreint pour mener une stratégie de développement, en phase avec l'actuel phénomène de métropolisation, répartissant les fonctions économiques sur l'ensemble du territoire de l'aire métropolitaine Lyon Saint-Etienne. »

Roelof Verhage

Comment certains exemples internationaux peuvent-ils réorienter les principes fondateurs de notre vision planificatrice à la française ?

La réflexion sur 50 ans de modèle multipolaire suscite deux questions imbriquées : quels contenus ? Et quels processus ?

La question des contenus a été traitée par l'étude des Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne qui ont défini le modèle multipolaire, puis en ont tiré un certain nombre de constats.

La question des processus traite des moyens mis en place pour atteindre ce que l'on souhaite en terme de multipolarité, de la façon dont l'on s'organise. Ces processus sont particulièrement étudiés à l'international, à travers des exemples concrets (*Deltametropool* aux Pays Bas, *Città de città* à Milan et *Great North Plan* en Angleterre) mais aussi à travers un champ de recherche investissant la "*planning theory*".

Ce courant de pensée constate, dans les années 1980, un manque d'efficacité et de légitimité des documents de planification. Il défend une nouvelle façon de planifier dans laquelle il s'agit de concilier objectifs collectifs avec les différentes forces sociétales qui structurent notre société et organisent le développement spatial.

De ces réflexions, émergent alors trois pistes à investir :

- La planification avec un rôle de structuration pour les institutions.
- La planification avec un rôle de communication.
- La planification interactive : processus continu dans lequel l'élaboration et la mise en œuvre sont pensés conjointement et de façon imbriquée.

Mise en débat, approfondissements

Synthèse de Bernard Pecqueur et réactions des acteurs du territoire.

Christelle Morel-Journel

S'adapter au référentiel métropolitain

Le modèle multipolaire relève de l'aménagement rationnel, celui qui est destiné à satisfaire des besoins, à régler des problèmes. Cet aménagement initié par un Etat, à l'époque organisateur, a organisé ces polarités que l'on retrouve dès lors que l'on rationalise ce modèle. Cela marque un élément de performance de ce modèle qui est facilement représentable. Mais rationaliser évoque aussi l'idée de réfléchir à un optimum territorial dont on peut probablement, aujourd'hui, affirmer l'inexistence. La réflexion portée sur ce modèle multipolaire est aussi l'opportunité de s'intéresser davantage aux phénomènes liés à la métropolisation (ville sans bords, périmètres introuvables, flux, etc.) et de s'adapter au référentiel territorial qu'elle impose.

Spécialiser les centralités

L'identification des centralités était une étape importante de la réflexion, mais elles sont présentées comme globalement mixtes. Pourtant ces centralités ne sont pas de même nature et n'induisent pas les mêmes dynamiques. Une analyse approfondie des spécialisations de ces centralités serait très pertinente afin de développer une stratégie métropolitaine spatialisée.

L'importance de la gouvernance

Une gouvernance à l'échelle de l'aire métropolitaine paraît indispensable ainsi que la capacité à inventer une politique bi-métropolitaine Lyon Saint-Etienne. A ces questions institutionnelles, s'ajoute les habitants des territoires qui sont des citoyens avant même d'être des usagers.

Mettre à jour les représentations

Les représentations mentales, cartographiques et politiques de l'urbain métropolisé nécessitent d'être réactualisées.

Considérer la notion de territoire construit : la territorialité

Le territoire est souvent abordé comme un espace institutionnel ou politique : c'est donc une échelle de discussion donnée et postulée à l'avance. Ce qu'il faudrait analyser davantage c'est le territoire construit par les acteurs. Les habitants ne sont alors pas considérés uniquement comme des usagers mais comme des citoyens proactifs. Dès lors, la notion de territoire devient une notion relative : il n'existe donc pas de territoire complet, d'optimum territorial.

Penser multiscalaire

La multiplication des échelles est complexe à appréhender et pose un problème méthodologique. Pourtant pour avoir un raisonnement complet sur ces centralités et polarités, il est essentiel de regarder et d'analyser toutes les échelles et, surtout, de les faire dialoguer entre elles.

De nouvelles alliances

Il est usuel d'avoir une vision de l'action publique très fortement séparée de l'action privée, elle-même réduite au marché. C'est une vision simplificatrice dans laquelle le marché résout les problèmes et, si cela n'a pas fonctionné, le plan prend le relais. Cette dualité ne fonctionne plus aussi bien et se traduit par une crise de sens des politiques publiques locales. Il faut certainement trouver une nouvelle alliance entre les différents acteurs : planificateurs, citoyens et acteurs économiques.

L'habitant au centre de la planification

La planification a longuement été pensée autour de la figure centrale du salarié. Différents évènements, et notamment la montée de la problématique environnementale, bouscule cette figure et priorise davantage l'habitant.

Spécificité des territoires

L'un des éléments essentiels est de comprendre que chaque territoire est différent et n'a pas les mêmes vocations. Dans cette logique, l'élaboration d'un projet de territoire passe par la découverte de sa spécificité.

Légitimité de la grande échelle

Une des difficultés remarquées est le manque de légitimité que semble avoir la scène de l'aire métropolitaine alors même que les habitants, nouvelles figures centrales de la planification, se sont affranchis depuis bien longtemps de toute limites et construisent cette grande échelle.

Vers une contractualisation ?

Au-delà de la planification, il est suggéré de s'intéresser aux mécanismes de contractualisation pour faire émerger les projets dans les territoires.

Adopter une vision prospective

La société connait, aujourd'hui, de fortes mutations et sera, indubitablement, impactée par d'autres bouleversements dans l'avenir. Or la planification a vocation à construire l'espace dans lequel vivront des habitants dans plusieurs dizaines d'années. Comment réinterroger notre mode de pensée et l'intégrer dans la planification afin de ne pas faire d'erreur pour le futur ?

50 ans de modèle d'aménagement multipolaire: et après ?

L'Etat accompagne les territoires dans l'élaboration de leur politique d'aménagement, notamment à travers leurs documents de planification, avec l'objectif de rappeler ce que le Législateur préconise en matière d'environnement, de transports, etc. La réflexion portée sur la multipolarité soulève les limites de ce modèle et permet de prendre du recul afin de travailler sur des pistes d'amélioration.

Vers une compréhension du modèle à une plus grande échelle

Une étude conduite sur le périmètre d'Auvergne Rhône-Alpes permettra de comprendre l'organisation des centralités à l'échelle régionale.

Confronter la notion de centralités et de bassins de vie

Si ce sont les forces en présence sur le territoire qui fabriquent et façonnent l'organisation du territoire, alors il serait pertinent d'approfondir la compréhension de leurs pratiques du territoire. Cela passe par l'analyse de la dynamique des flux à l'œuvre, qui ne s'arrête pas uniquement aux déplacements domicile-travail. Ceci permettrait de révéler le réel usage fait des centralités identifiées.

Vers une approche renouvelée du modèle multipolaire

Adopter une planification stratégique qui reposerait sur un dialogue interterritorial permettant de ne plus distinguer les centralité du reste du territoire en travaillant de façon multiscalaire. Ce séminaire a contribué à construire les bases d'une réflexion renouvelée qu'il s'agit désormais de partager avec l'ensemble des acteurs de l'aménagement.

Pilotage de la mission : Eric Sbrava (DDT du Rhône), Marc Ournac (DDT de l'Isère), Vincent Boulet et Ludovic Gonzalez (DREAL)
Directeur de la publication : Damien Caudron, d.caudron@urbalyon.org
Equipe projet : Laurence Berne – 04 81 92 33 08, l.berne@urbalyon.org
Angèle Baleydier, Ludovic Meyer, Olivier Roussel, Lavinia Blanquet.

Infographie : **Agence d'urbanisme de Lyon**
Crédit photo : **Angèle Baleydier**

Une **ingénierie métropolitaine** au service des **territoires**

Les Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne ont constitué en 2010 un réseau d'ingénierie au service des territoires.

La présente publication est issue de cette collaboration originale au service des acteurs de l'aire métropolitaine lyonnaise.

Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise
Tour Part-Dieu 129, rue Servient
69326 Lyon Cedex 03
Tel. 04 81 92 33 00
Télécopie. 04 81 92 33 10
www.urbalyon.org

Agence d'urbanisme de la région stéphanoise
46 rue de la Télématique
CS 40801 - 42952 Saint-Etienne cedex 1
Tel. 04 77 92 84 00
Télécopie. 04 77 92 84 09
www.epures.com