



SCOT DE L'AGGLOMÉRATION LYONNAISE

.....

# Bilan et perspectives





- 4 Les fondements du Scot de l'agglomération lyonnaise
- 6 Les grands objectifs chiffrés du Scot... et les dynamiques constatées
- 7 Attractivité et rayonnement international
- 12 Amelyse et modèle de développement multipolaire
- 18 Equilibre territorial, bassins de vie et polarisation
- 23 Articulation urbanisme et transport
- 28 Attractivité résidentielle et inclusivité
- 34 Armature verte, réseau bleu et cadre de vie
- 40 Ressources naturelles, énergie et santé
- 46 Comment penser l'agglomération lyonnaise de demain ?
- 49 Focus sur les impacts de la crise liée au coronavirus



## Pourquoi un bilan et une mise en perspective du Scot aujourd'hui ?



L'année 2021 marque 10 années de mise en œuvre du Scot de l'agglomération lyonnaise. Une étape propice pour faire un pas de côté, comprendre, mettre en perspective la trajectoire et les ressorts du développement de l'agglomération lyonnaise durant cette dernière décennie.

Face aux enjeux environnementaux, sociaux et économiques, ce bilan interroge les fondements du Scot actuel ; il dresse quelques perspectives à mettre au débat dans le cadre de sa révision qui a été décidée en décembre 2021.

Les défis des transitions à l'œuvre sont nombreux et nous poussent à réinterroger notre modèle de développement, à reconsidérer nos choix d'aménagement. Préservation renforcée des ressources, équilibre du développement économique et résidentiel, sobriété foncière, mobilités décarbonées seront autant d'enjeux qui guideront la révision. Notre volonté est de bâtir un projet de territoire ambitieux, pour que demain, l'agglomération lyonnaise reste un territoire accueillant, dynamique, solidaire et résilient.

Un pari qui ne sera remporté qu'en impliquant les élus, les citoyens et autres acteurs qui vivent et agissent sur le territoire et dans le cadre d'un dialogue renforcé avec les territoires voisins.

**Bruno Bernard**  
Président du Sepal  
Président de la Métropole de Lyon

### Ce regard rétro-prospectif s'articule autour de 7 axes

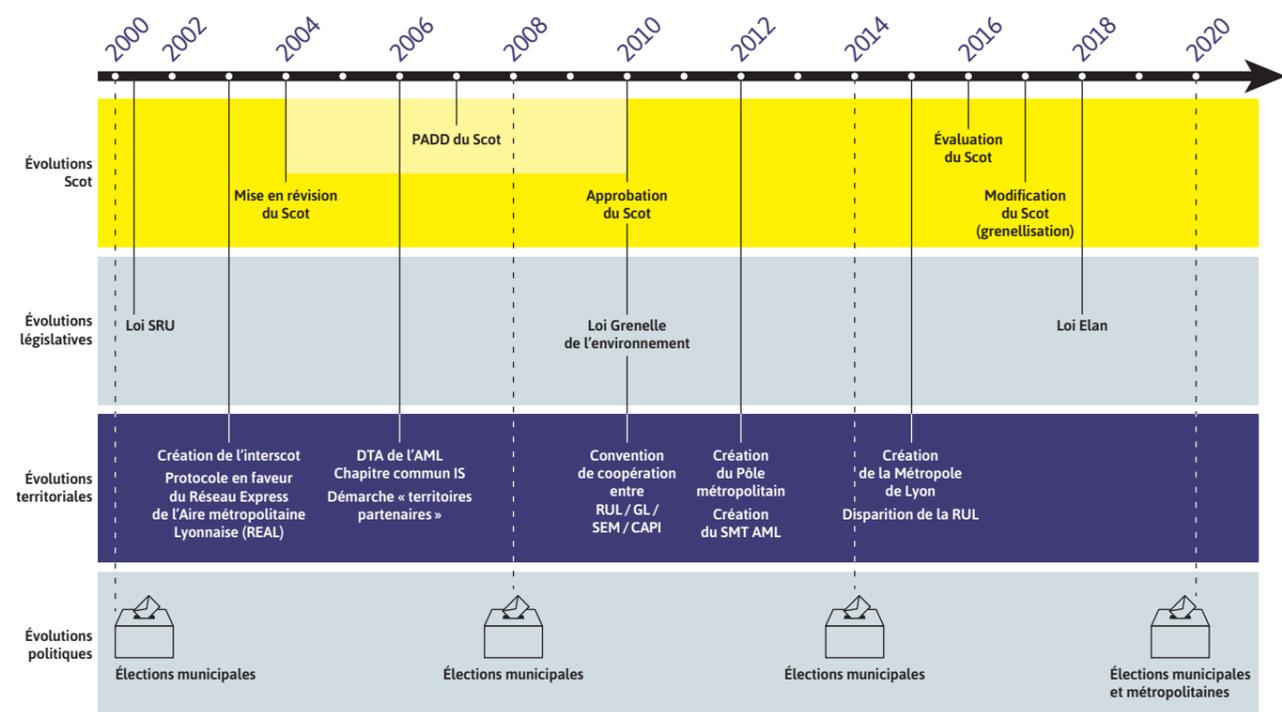
-  Attractivité et rayonnement international
-  Amelyse et modèle de développement multipolaire
-  Équilibre territorial, bassins de vie et polarisation
-  Articulation urbanisme et transport
-  Attractivité résidentielle et inclusivité
-  Armature verte, réseau bleu et cadre de vie
-  Ressources naturelles, énergie et santé

# Les fondements du Scot de l'agglomération lyonnaise

Le lancement en 2004 de la révision du Schéma Directeur «Lyon 2010» pour élaborer le Scot de l'agglomération lyonnaise s'inscrivait dans un contexte de :

- .....> **Renouveau législatif** La loi SRU (2000) promeut le Scot comme un nouvel instrument de mise en cohérence des politiques publiques sur son territoire. Il sert à la fois de document d'urbanisme de référence et de projet de territoire à long terme, ce qui lui confère une dimension plus stratégique que le schéma directeur ;
- .....> **Bouleversement institutionnel** La fin des années 90 – début des années 2000 est marquée par le retrait de l'État et l'émergence des intercommunalités issues de la loi Chevènement. Localement, la généralisation des Scot, dont celui de l'agglomération lyonnaise, s'accompagne d'un développement du dialogue avec les territoires voisins (lancement de la démarche inter-Scot et «territoires partenaires», plus récemment création du Pôle métropolitain et du syndicat mixte des transports de l'aire métropolitaine lyonnaise) ;
- .....> **Mondialisation et prise de conscience du fait métropolitain** Les années 2000 se caractérisent par la montée en puissance du phénomène de métropolisation. La recherche d'attractivité et la promotion d'un marketing territorial visent à faire des métropoles comme Lyon des espaces économiques qui rayonnent et qui comptent à l'échelle européenne, dans un contexte très marqué par la compétition internationale ;
- .....> **Rebond démographique et économique de l'agglomération lyonnaise** L'élaboration du Scot s'inscrit également dans un contexte de renouveau de l'attractivité territoriale, avec l'arrivée de nouvelles entreprises, l'engagement du processus de tertiarisation, la mise en œuvre de nombreux projets urbains d'embellissement de la ville et, in fine, un regain démographique ;
- .....> **Montée en puissance des questions sociales et environnementales** Le développement durable s'est imposé dans les années 2000 comme un nouvel impératif de l'action publique, remettant en question les pratiques et les modèles d'aménagement des décennies passées, et notamment la périurbanisation et ses conséquences.

Rétrospective  
du contexte politique,  
législatif et territorial



Très imprégnée par l'esprit et le contexte des années 2000, la révision du Scot, lancée en 2004, s'est aussi inscrite dans la continuité du précédent Schéma Directeur emblématique «Lyon 2010». Elle a su prolonger la dynamique de planification stratégique «à la lyonnaise» et assurer une forme de continuité avec certaines des orientations politiques majeures portées à cette époque : développement économique et rayonnement international, organisation multipolaire métropolitaine, préservation des espaces naturels et agricoles...

Le Scot 2030 se caractérise par la promotion de :

.....> **Un triptyque attractivité/solidarité/préservation de l'environnement**

Le Scot porte une vision de l'agglomération articulée autour de 3 défis : faire de Lyon une ville accueillante pour les habitants et les entreprises ; bâtir une métropole équilibrée au plan social, qui limite la gentrification du centre-ville et l'étalement urbain en 3<sup>e</sup> couronne ; construire une ville énergétiquement sobre, soucieuse de ses ressources et de ses qualités, qui fondent son attractivité. À noter néanmoins que ce qui pouvait être regardé comme un développement durable au milieu des années 2000 apparaît sur un certain nombre d'aspects insuffisant aujourd'hui.

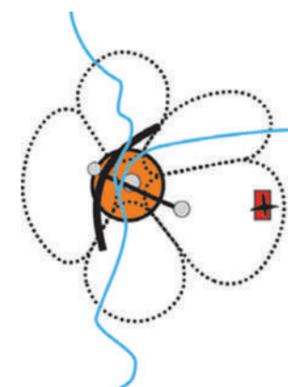
.....> **L'inversion du regard**

Le Scot a permis de moderniser la planification sur le volet ressources (eau, qualité de l'air...) et par la promotion du principe du «50/50» (entre les espaces urbanisés et les espaces naturels et agricoles, ces derniers devant être considérés comme des « pleins » et non comme des réserves potentielles d'urbanisation). Ce principe de «l'inversion du regard» a également été transcrit dans le domaine de la mobilité et des infrastructures, en donnant la priorité aux transports collectifs urbains et au transport ferroviaire plutôt qu'à la route.

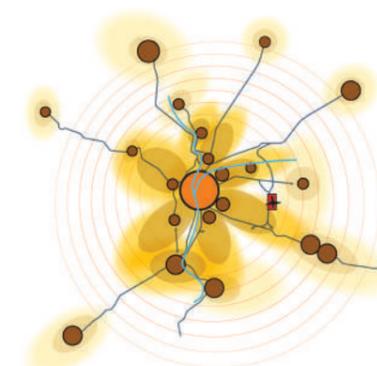
.....> **Un modèle multipolaire**

Pour enrayer le développement en tâche d'huile et penser le développement et l'organisation du territoire au-delà des limites de l'agglomération lyonnaise, le Scot 2030 prône l'évolution d'une vision «centre-périphérie» focalisée sur l'agglomération (portée par le Schéma Directeur) à une organisation multipolaire, davantage ouverte sur l'aire métropolitaine.

● Schéma Directeur 2010 :  
une vision aut centrée  
sur l'agglomération



● Scot 2030 :  
une organisation  
multipolaire ouverte sur  
l'aire métropolitaine



# Les grands objectifs chiffrés du Scot... et les dynamiques constatées

## Attractivité

AMBITION DU SCOT : une croissance économique et résidentielle soutenue  
pour faire de l'agglomération lyonnaise le moteur de l'Amelyse\*

### OBJECTIF À HORIZON 2030

Accueillir la moitié des nouveaux habitants de l'Amelyse  
+ 150 000 habitants minimum  
+ 7 500 logements/an minimum  
65 % de la croissance résidentielle sur le Centre et l'Est de l'agglomération (dont 40 % sur le Centre)

### ÉVOLUTIONS DEPUIS 2010

55 % de la croissance démographique de l'Amelyse  
+ 13 520 habitants/an entre 2010 et 2018  
+ 10 540 logements/an entre 2010 et 2018  
67 % de la croissance résidentielle sur le Centre et l'Est de l'agglomération (dont 45 % sur le Centre) entre 2010 et 2018  
+ 51 200 emplois entre 2010 et 2018  
(soit plus de 80 % du solde net de l'Amelyse)

L'objectif démographique 2030 atteint dès 2020

## Solidarité

AMBITION DU SCOT : une plus grande solidarité sociale et territoriale  
pour lutter contre les exclusions et renforcer le vivre ensemble

### OBJECTIF À HORIZON 2030

Entre 2 500 et 3 000 logements sociaux/an  
Atteindre 28 à 30 % de logements sociaux

### ÉVOLUTIONS DEPUIS 2010

4 640 logements sociaux financés/an entre 2010 et 2020  
24,9 % du parc de logements en 2019, contre 22,8 % en 2010

Une production annuelle de logements sociaux presque 2 fois + élevée que l'objectif du Scot  
(à mettre en regard d'une production globale également plus élevée)

## Préservation

AMBITION DU SCOT : une qualité environnementale, facteur de développement  
et déterminant pour la qualité de vie et la santé des habitants

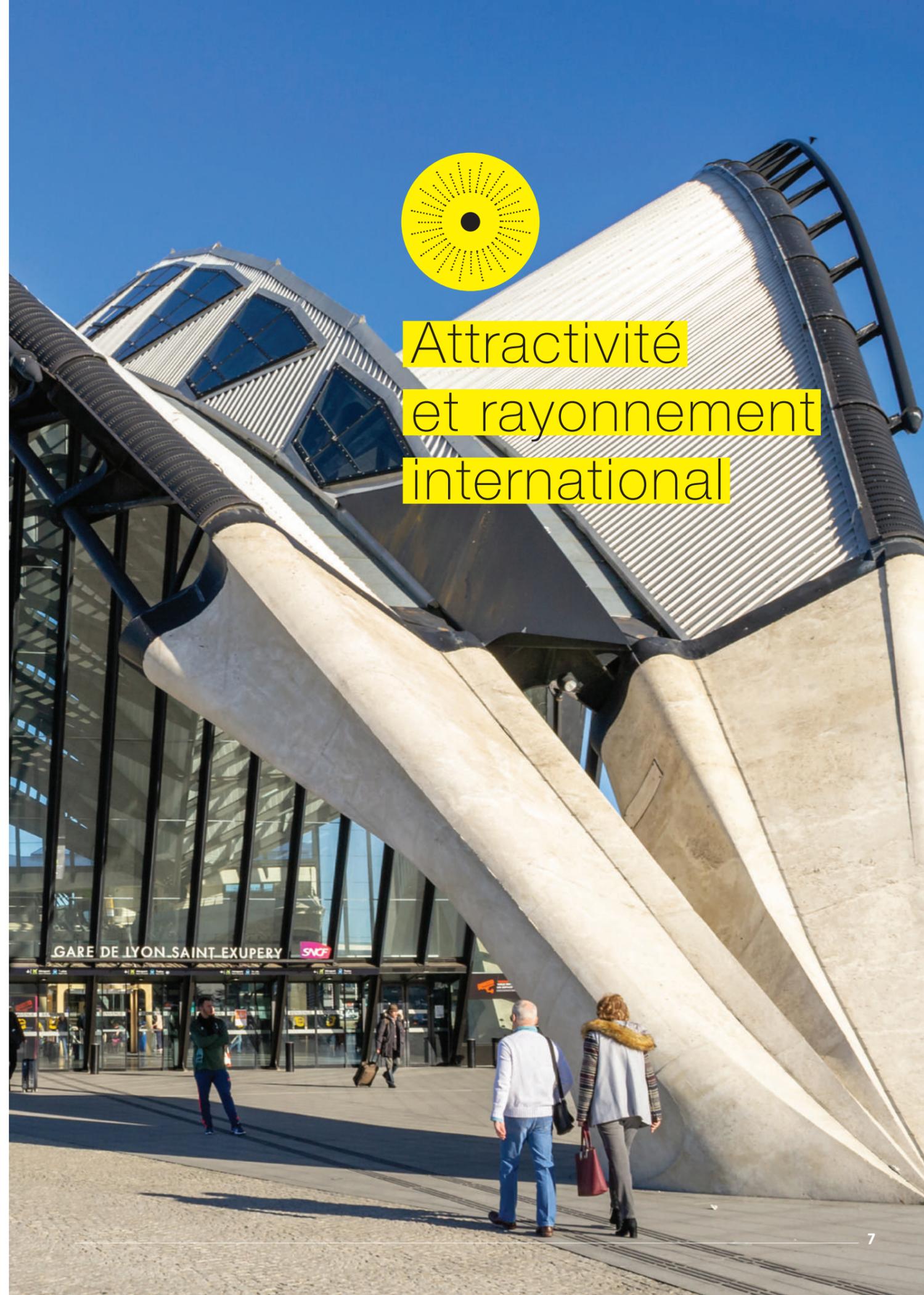
### OBJECTIF À HORIZON 2030

70 % minimum des nouveaux logements dans les espaces urbanisés  
4 000 ha maximum d'extension de l'enveloppe urbanisable  
Objectif facteur 4 : -75 % de GES entre 1990 et 2050

### ÉVOLUTIONS DEPUIS 2010

96 % des nouveaux logements dans l'enveloppe urbaine de 2010  
1 139 ha d'espaces agricoles et naturels consommés entre 2010 et 2020  
-9 % de GES entre 1990 et 2018\*\*

1/4 de l'enveloppe maximale prévisionnelle d'espaces agricoles et naturels artificialisés



**Un Scot qui entend faire de la région lyonnaise une métropole de plus de 3 millions d'habitants, pesant dans le concert européen.**

**CONTEXTE**

Les années 2000 ont été marquées par un contexte de mondialisation et d'émergence des scènes de gouvernance métropolitaines. Ce contexte spécifique s'est traduit par une financiarisation et une tertiarisation de l'économie, une compétition territoriale exacerbée, mais aussi par le renforcement de l'aire métropolitaine comme échelle de référence.

**AMBITION**

Marqué par ce contexte, le Scot ambitionne de faire de l'agglomération lyonnaise une métropole compétitive à l'échelle internationale et vise à promouvoir une croissance économique soutenue, à travers les objectifs suivants :

**OBJECTIFS**

- **Compter sur le plan international** en faisant de Lyon une métropole universitaire et culturelle, en développant les pôles d'excellence et de compétitivité existants, en confortant le rôle de pôle tertiaire et la base productive, en développant l'économie présente ;
- **Développer les fonctions clés du rayonnement métropolitain**, et notamment les équipements métropolitains et l'offre événementielle, mais aussi l'offre touristique et commerciale ;
- **Renforcer l'accessibilité nationale et internationale** de la métropole lyonnaise, que ce soit par le réseau ferroviaire à grande vitesse (LGV Lyon-Turin, LGV Rhin-Rhône, LGV Paris-Orléans-Clermont-Lyon), le contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL), le système portuaire ou l'extension du réseau de grandes infrastructures routières (A45, A89, A432, COL et tronçon ouest du périphérique (TOP)).

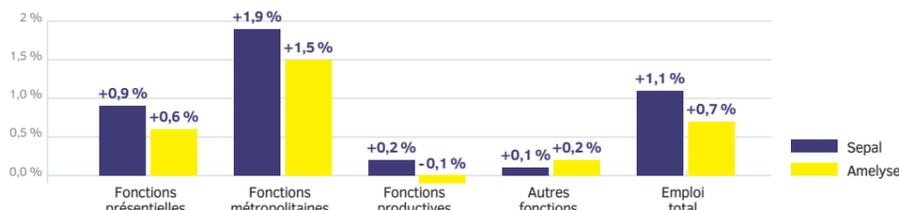
## 10 ans après, où en est-on ?

### L'attractivité et le rayonnement international, un pari remporté ...

L'attractivité et le rayonnement économique, universitaire, touristique et culturel de la métropole de Lyon se sont nettement accrus depuis la fin des années 2000, grâce au développement d'un marketing territorial et à la mise en œuvre de politiques publiques proactives.

En matière de création d'activités ou d'emplois, le territoire lyonnais a assumé son **rôle de moteur et de locomotive économique de l'aire métropolitaine**. Il concentre la majeure partie de la croissance économique de l'Amelyse. Il a connu sur la dernière décennie un **très fort accroissement des fonctions métropolitaines, une tertiarisation** de son tissu économique et un **important développement de l'immobilier de bureaux**. À noter que les créations d'emplois se sont aussi accompagnées de relocalisations vers les pôles les plus attractifs de la Métropole de Lyon comme La Part Dieu, Gerland, Carré de Soie ou Confluence. **L'innovation** s'est fortement développée autour de l'économie de la connaissance, du numérique/image, des « cleantech », des filières créatives, de la santé...

Évolution annuelle de l'emploi par fonctions entre 2013 et 2018



Portée par la marque territoriale OnlyLyon depuis plus de 10 ans, l'offre touristique lyonnaise s'est elle aussi nettement étoffée et diversifiée. La réalisation d'équipements à fort rayonnement, la programmation de grands événements culturels et sportifs, le développement de projets urbains ambitieux ont largement contribué au développement du rayonnement touristique de l'agglomération lyonnaise, qui peut désormais être considérée comme **une destination phare du tourisme d'agrément, comme du tourisme d'affaires**.

Près de 8 emplois sur 10 créés dans l'Amelyse entre 2010 et 2018 le sont dans l'agglomération lyonnaise

51 200 emplois entre 2010 et 2018, dont plus des 2/3 de fonctions métropolitaines

+ 1 million de m<sup>2</sup> d'immobilier de bureaux entre 2010 et 2016

Près de 40 500 emplois touristiques

+ 13 % nuitées entre 2010 et 2015

168 000 étudiants en 2018

+ 20 % d'effectifs depuis 2010 (+ 32 000 étudiants, soit +4 000 étudiants/an)

8 000 étudiants supplémentaires dans les 10 ans à venir (prévisions 2019-2028 à partir des projections nationales)

+ 3 millions

de passagers aériens entre 2010 et 2018 (8 millions en 2010, 11 millions en 2018), 4<sup>e</sup> aéroport français (après Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-Orly et Nice-Côte d'Azur)

Grâce à la structuration de son offre universitaire, à la mise en réseau des établissements et à l'élaboration d'un schéma de développement universitaire, l'attractivité étudiante s'est largement renforcée elle aussi depuis l'approbation du Scot. L'agglomération lyonnaise constitue aujourd'hui le **second pôle de recherche et d'enseignement supérieur français**.

Concernant l'accessibilité nationale et internationale au territoire, la période récente a vu la **privatisation de l'aéroport Lyon-Saint-Exupéry et l'accroissement de son rôle de hub aérien**. La mise en service du Rhône-express a permis d'améliorer l'accès à la plateforme, mais au prix de contraintes lourdes pesant sur les capacités du tram T3.

Certaines liaisons autoroutières et ferroviaires inscrites dans la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) et reprises dans le Scot ont été partiellement réalisées (A89, A466, A432...), alors qu'une majorité d'autres infrastructures sont en suspens voire abandonnées (Contournement Ouest de Lyon, A45, Anneau des Sciences, LGV Paris-Orléans-Clermont-Lyon (POCL), branche Sud de la LGV Rhin-Rhône).

En dehors de certains aménagements comme la création de la voie K (et bientôt L) à la gare Lyon-Part-Dieu, **les investissements sur le réseau ferroviaire n'ont pas été à la hauteur des ambitions affichées en matière de report modal pour le fret comme pour les voyageurs. Les projets d'infrastructures ferroviaires structurants** pâtissent de lenteurs, alors que l'augmentation de capacité du nœud ferroviaire lyonnais via plusieurs investissements dont le CFAL Nord (sous DUP depuis 2012) sont seuls à même de permettre le développement du réseau express métropolitain et du fret ferroviaire à l'échelle nationale.

Alors que des objectifs nationaux (inscrits dans la loi LOM) demandent de prioriser les investissements sur les transports du quotidien, **le réseau des grandes infrastructures projeté par le Scot à l'horizon 2030 se trouve ainsi largement questionné en raison de leurs coûts** (investissement et fonctionnement) et de l'absence de consensus sur leur utilité et les impacts générés (périurbanisation, consommation d'espace, nuisances, perte de biodiversité). L'enjeu pour le futur Scot serait de rompre avec une certaine logique d'empilement des projets de nouveaux linéaires (routiers comme ferroviaires) en cours depuis les années 70, et de promouvoir beaucoup plus fortement la modernisation et les capacités des réseaux existants.

### ... mais, des effets induits qui questionnent les objectifs de sobriété et de solidarité

Le renforcement de l'attractivité, de la compétitivité et du rayonnement de l'agglomération lyonnaise n'est pas sans générer certaines **externalités négatives**, qui mettent en exergue la difficile conciliation du triptyque attractivité/solidarité/préservation porté par le Scot. On observe ainsi sur la dernière décennie :

- une **concentration de l'économie et une forte spécialisation tertiaire** sur le centre de l'agglomération lyonnaise, au détriment de la mixité fonctionnelle dans certains quartiers, qui interroge aussi l'équilibre des fonctions sur les autres territoires ;
- une **forte augmentation des prix du foncier et de l'immobilier**, notamment sur le centre et l'ouest de l'agglomération lyonnaise (et parfois au-delà). Cette hausse des prix entraîne une modification de l'offre de logements, du profil des habitants et un éloignement des ménages en périphérie, au détriment de la sobriété énergétique et des équilibres socio-spatiaux. Elle représente également un frein pour l'accueil et le maintien de certaines activités artisanales, de petite production, de services et des équipements (notamment publics) et contraint la production d'une offre en logements accessible pour les ménages modestes et les étudiants, de plus en plus nombreux sur l'agglomération ;
- un **accroissement du rôle des investisseurs privés dans la production de la ville** et une difficile régulation par la puissance publique (ex : baisse du stock de logements disponibles liée au développement d'AirBnB, forte part de la production de logements sous maîtrise d'ouvrage privée) ;
- une **saturation des infrastructures** en heure de pointe liée à la concentration des flux pendulaires.

Ces différents effets induits par la métropolisation expliquent, pour partie, **le mouvement des « gilets jaunes »** qui s'est développé sur le territoire national mais aussi localement, notamment sur les franges de l'Amelyse.

## Les interpellations et les défis de demain

# 00

**Comment concilier  
attractivité et développement  
soutenable à l'échelle  
de l'agglomération lyonnaise  
et au-delà ?**

Dans ce contexte, la recherche d'un modèle de développement plus soutenable constitue un défi majeur pour le territoire.

En effet, le modèle d'hypermobilité et de concentration économique prôné jusqu'alors nécessite d'être questionné, tout comme le modèle de développement qui en découle. Un changement de paradigme permettrait au territoire de l'agglomération lyonnaise d'engager une véritable transition.

Dans cette perspective, il apparaît nécessaire de :

.....► **S'interroger sur le desserrement économique de la métropole lyonnaise** à l'échelle de l'agglomération et de l'Amelyse et de revisiter la relation métropole/territoires voisins. Le renforcement du dialogue avec les agglomérations voisines pour passer d'une vision de concurrence territoriale à une approche de coopérations, de complémentarités et de réciprocités apparaît indispensable pour pallier les mécanismes de rejet suscités par les dynamiques de métropolisation. Néanmoins, cette perspective est conditionnée au développement de modes de transport de voyageurs et de marchandises efficaces, fiables et massifiés.

.....► **Appréhender l'attractivité du territoire en tenant compte de la préservation des ressources et de la qualité de vie/ville** offerte aux habitants. En effet, le modèle économique fondé sur la création de zones d'activités économiques consommatrices d'espaces naturels et agricoles n'est plus « durable », et devra être réquisitionné en vue d'atteindre l'objectif de « Zéro Artificialisation Nette » à horizon 2050. Par ailleurs, l'accessibilité multimodale et la desserte par des transports collectifs performants, la qualité de l'air, la proximité des aménités, la qualité urbaine et environnementale, la densité des services et des équipements, ... sont autant de critères qui apparaissent de plus en plus prégnants dans les choix d'implantation des entreprises et des ménages.

.....► **Maintenir les activités productives sur le territoire (industrie, artisanat, agriculture), notamment en ville**, un autre défi majeur qui nécessite de travailler sur les conditions d'accueil (coûts, desserte multimodale, services...) et d'amplifier les politiques de régénération des sites productifs menées ces dernières années (ex : Vénissieux Nord, Vallée de la Chimie...) en mobilisant l'ensemble des outils et modes de faire : coproduction avec le privé, outils réglementaires (secteurs de mixité fonctionnelle, OAP)...

.....► **Prendre en compte les mutations économiques à l'œuvre**, telles que le retour à la proximité et à l'économie locale et endogène, mais aussi le développement de l'économie circulaire, l'économie de la fonctionnalité, l'économie collaborative, l'économie sociale et solidaire, ou encore l'économie de la connaissance.

.....► **Tendre vers la promotion d'un nouveau modèle économique**, qui développe une relation saine entre les écosystèmes naturels et l'activité humaine en alliant nature et emploi, productivité et épanouissement humain. Ce modèle s'appuierait sur des modes de production qui régénèrent les ressources au lieu de les épuiser, et qui mette les savoirs collectifs et les outils numériques au service du bien-être.

.....► **Développer, en parallèle, une économie agricole et agro-alimentaire respectueuse, voire régénératrice des sols, pourvoyeuse d'emplois**, et qui privilégie les échanges de proximité en lien avec les territoires voisins de l'aire métropolitaine lyonnaise et de la région Auvergne-Rhône-Alpes (cf. aussi le chapitre « Armature verte, réseau bleu et cadre de vie »).

.....► **Prendre en compte la raréfaction des finances publiques**, mais aussi des ressources du territoire, et engager l'actualisation des anciens schémas de planification et de programmation qui promeuvent le développement de grands projets, de grands équipements, de grands pôles commerciaux et des infrastructures d'accessibilité nationale/internationale. L'adaptation du modèle de développement de l'agglomération lyonnaise aux nouveaux enjeux économiques, sociaux et environnementaux, aux nouvelles attentes et aux nouveaux usages apparaît comme un défi majeur, nécessitant une implication plus forte de la puissance publique dans la conduite et la gestion de la production urbaine.

.....► **Penser le système de mobilité des hommes et des marchandises « à la bonne échelle »** pour répondre aux besoins actuels et futurs. Pour les déplacements voyageurs d'échelle métropolitaine, le renforcement des investissements sur les réseaux et services de transport collectif structurants, ferroviaires, urbains ou interurbains, s'avère indispensable au sein du périmètre de l'agglomération lyonnaise, et au-delà. En effet, le périmètre du Sepal apparaît particulièrement étroit dans un contexte de desserrement résidentiel et économique de l'agglomération lyonnaise, qui devrait encore se renforcer dans les prochaines années. Pour les marchandises, il convient d'accélérer la mise en œuvre des grands projets pour permettre un véritable report modal vers le fleuve et le fer pour les activités le permettant, mais aussi de penser ensemble et non de manière séparée les plateformes et les flux logistiques.

.....► **Promouvoir le développement d'une stratégie territoriale globale** qui permette de limiter l'accroissement et la concentration des flux motorisés de personnes et de marchandises venant de l'extérieur vers le « cœur métropolitain ». Cette stratégie doit notamment interroger :

– la territorialisation du développement économique et l'équilibre à rechercher entre concentration des fonctions économiques et desserrement, entre polarisation de l'économie sur quelques grands sites et maillage territorial ;

– la diversité (forme et coût) et la qualité de l'offre résidentielle disponible à l'échelle du Sepal, mais aussi à l'échelle des bassins de vie et du centre ;

– le renforcement des infrastructures, services et politiques d'incitation à une mobilité alternative à la voiture solo pour les voyageurs (transports collectifs, covoiturage, modes actifs, stationnement, espaces publics...), et au poids lourd diesel pour les marchandises (fret ferroviaire et fluvial, évolutions de motorisation en lien avec la Zone à faible émission (ZFE), péages de transit...), dans un périmètre adapté à l'aire d'influence de l'agglomération lyonnaise ;

– Pour les marchandises, il convient de prendre en compte la logistique tant dans sa composante de flux de proximité que dans sa composante de stockage (et donc d'espaces nécessaires pour cette fonction). Il convient d'assurer une diversité (en forme et en coût) et la qualité de l'offre de foncier dédié à la logistique à l'échelle du Sepal.

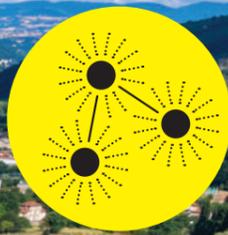
LES MOTS CLÉS  
DU SCOT **actuel**

compétitivité  
pôles d'excellence  
emplois métropolitains  
économie productive  
accessibilité internationale  
métropolisation  
fret multimodal  
attractivité



LES MOTS CLÉS  
À HORIZON **2040**

desserrement  
économique  
économie productive  
et locale  
équilibre /réciprocité  
frugalité, sobriété  
fret multimodal



# Amelyse et modèle de développement multipolaire

**L'ambition  
d'un dialogue  
métropolitain,  
d'une organisation  
territoriale  
multipolaire et  
d'une agglomération  
lyonnaise, moteur de  
l'aire métropolitaine  
Lyon-Saint-Étienne  
(Amelyse)**

#### CONTEXTE

Depuis les années 2000, l'aire métropolitaine apparaît comme une échelle pertinente pour penser l'aménagement et le développement cohérent du territoire. Les déséquilibres territoriaux et la croissance urbaine importante des secteurs de plus en plus éloignés de l'agglomération lyonnaise ont poussé au développement d'une approche métropolitaine des enjeux de planification.

#### AMBITION

Le Sepal et la Métropole de Lyon ont ouvert leur regard sur les grands territoires et œuvré pour le renforcement des coopérations métropolitaines. C'est dans ce contexte que la Directive Territoriale d'Aménagement et le chapitre commun de l'inter-Scot ont promu l'échelle de l'Amelyse, en s'appuyant sur :

#### OBJECTIFS

- Le principe d'une métropole multipolaire organisée autour d'un archipel de villes en réseau (Lyon, Saint-Étienne, Villefranche-sur-Saône, Bourgoin-Jallieu, L'Isle-d'Abeau, Vienne...);
- Une ambition d'accueil de population forte pour le territoire du Sepal : 50 % des habitants supplémentaires de l'Amelyse d'ici 2030 ;
- Une meilleure répartition de la dynamique démographique vers les territoires en perte d'attractivité et les pôles urbains déjà équipés.

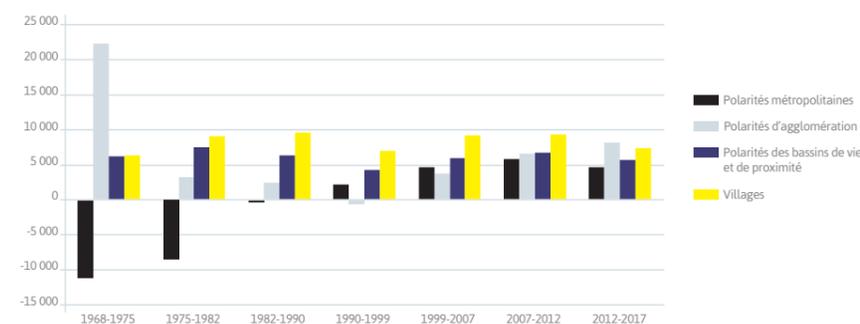
## 10 ans après, où en est-on ?

**Une aire métropolitaine en très forte croissance démographique, où concentration et diffusion se conjuguent et se renforcent ...**

Depuis la fin des années 2000, le territoire lyonnais connaît une dynamique démographique soutenue et se trouve confronté à un phénomène de métropolisation. Celui-ci se traduit par la corrélation de deux tendances, qui accentuent les déséquilibres territoriaux :

- Une concentration des activités et des habitants dans l'agglomération lyonnaise : alors que celle-ci a connu une perte d'attractivité dans les années 80-90, le territoire du Sepal accueille actuellement la moitié des nouveaux habitants de l'aire métropolitaine et constitue le moteur de la croissance de l'Amelyse. Par ailleurs, malgré des disparités territoriales observées au sein de l'agglomération lyonnaise, celle-ci bénéficie d'une forte croissance de l'emploi comparativement à la Région AURA et au reste de l'Amelyse. Les bassins industriels historiques tels que le Roannais, les vallées du Gier et de l'Ondaine sont en effet confrontés à des difficultés de maintien de leur population et de leur tissu économique, voire de déprise.
- Une diffusion de l'urbanisation dans les espaces périurbains de l'aire métropolitaine, au détriment parfois de la constitution de centralités fortes en relais de croissance de la métropole lyonnaise. Durant les dernières décennies, l'évolution démographique a été très forte dans ces territoires périurbains et ruraux, et notamment dans la vallée du Rhône et le grand Est Lyonnais. Certaines villes moyennes telles que Villefranche-sur-Saône, Vienne, Bourgoin-Jallieu ou Bourg-en-Bresse, qui ont vocation à jouer un rôle de relais de croissance de l'agglomération lyonnaise, connaissent seulement depuis les années 2000, voire 2010, une inversion de tendance et un regain démographique.

Dynamique d'accueil de population dans les polarités de l'Amelyse (nombre d'habitants/an)



3 387 000 habitants  
en 2018 dans l'aire  
métropolitaine  
Lyon - Saint-Étienne

+204 000 habitants  
depuis 2010 sur l'Amelyse

Sepal = 6 % de la superficie  
de l'Amelyse ; 55 % de  
la croissance démographique  
et 83 % de la croissance  
des emplois entre 2010 et 2018

... et questionnent l'équilibre du territoire et l'effectivité de la mise en œuvre du modèle multipolaire

On assiste ainsi à des trajectoires de développement très différenciées et à plusieurs vitesses sur l'Amelyse, qui questionnent le rôle de la planification stratégique et la mise en œuvre effective des objectifs énoncés par la DTA, le chapitre commun de l'inter-Scot et le Scot de l'agglomération lyonnaise :

- **L'objectif d'équilibre territorial et de multipolarité** : Malgré une volonté affichée de rééquilibrer le développement de l'aire métropolitaine et de renforcer les pôles structurants (Villefranche-sur-Saône, Vienne, ...), certains territoires de l'Amelyse continuent leur déprise et certaines polarités peinent à jouer un rôle de relais de la croissance économique et résidentielle.

De son côté, malgré un net ralentissement économique depuis la crise de 2008, observable sur l'ensemble du territoire national, l'agglomération lyonnaise renforce son rôle de « locomotive » de l'Amelyse sur la dernière période 2011-2016. En conséquence, on observe un déséquilibre habitants/emplois et une dissociation de plus en plus marquée entre lieux de résidence et lieux de travail et de loisirs.

- **L'objectif de solidarité territoriale** : L'accroissement de l'attractivité économique et résidentielle de l'agglomération lyonnaise renchérit les prix du foncier et de l'immobilier et pousse certains ménages, et notamment les classes moyennes et les familles à s'éloigner de plus en plus loin du centre de l'agglomération. Il s'agit aussi pour certains ménages de rechercher en périphérie d'autres aménités et un cadre de vie de qualité, que « la ville » peine parfois à leur offrir.

- **L'adéquation densité, qualité urbaine, aménité et urbanité** : Il s'agit de s'interroger sur la manière dont la poursuite de la progression démographique attendue pour les prochaines années peut se concilier avec la nécessaire préservation de la qualité de vie et du bien-être des habitants. Pour éviter que la densification ne fragilise le territoire, l'adaptation du niveau d'équipement et de services reste un enjeu majeur qu'il s'agit d'anticiper à travers la mise en place d'une politique foncière adaptée.

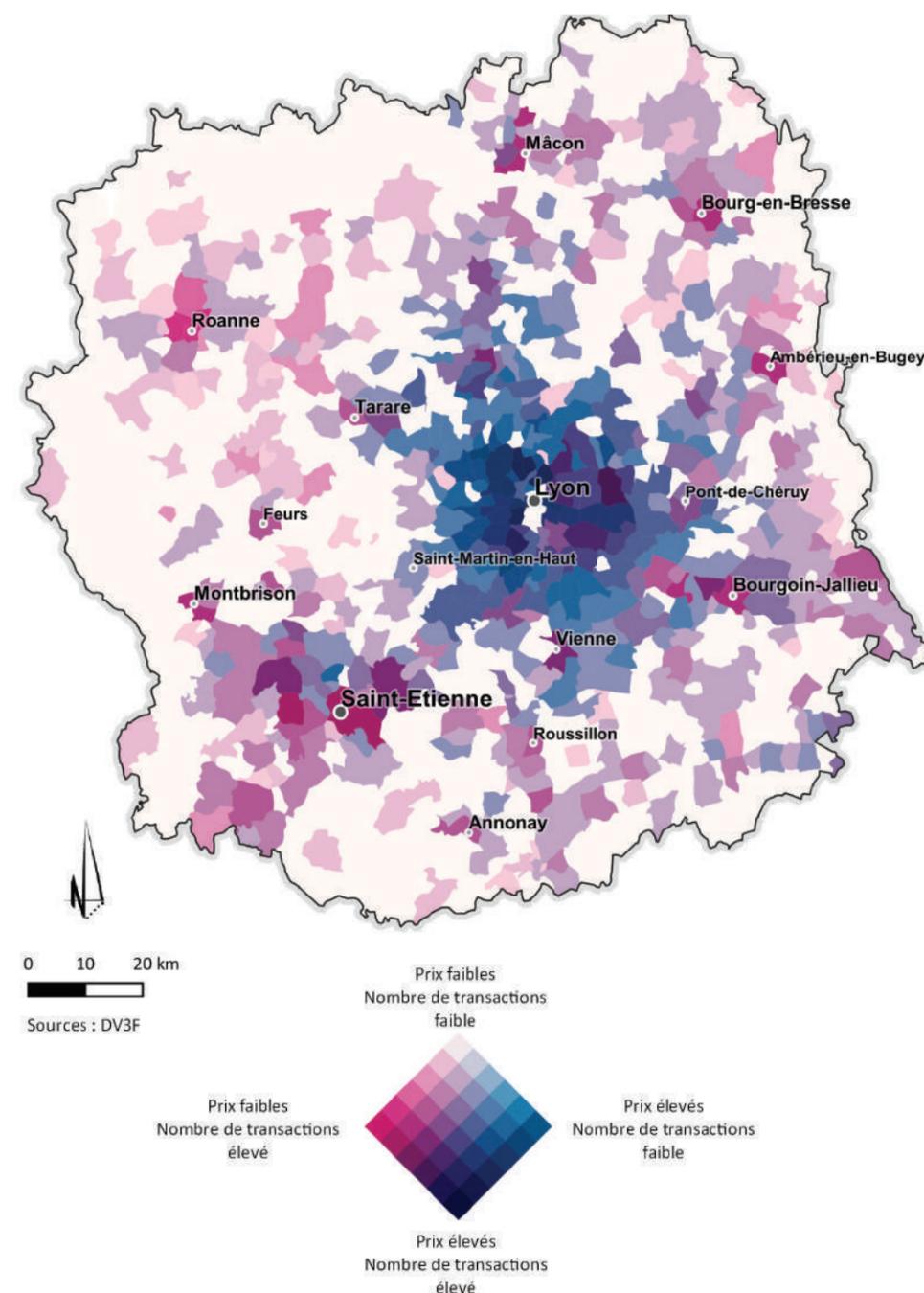
- **L'objectif de sobriété énergétique et de réduction des déplacements et des émissions de GES** : Le double phénomène de polarisation des emplois et de diffusion de l'urbanisation accroît de manière notable la demande de déplacements entre le Sepal et les territoires voisins (+7% entre 2006 et 2015, réalisés 8 fois sur 10 en voiture), ainsi que les distances moyennes parcourues. Il renforce les phénomènes de saturation des réseaux de transport, les émissions de GES et les concentrations de polluants. Par ailleurs, l'évolution importante du commerce numérique et du recours aux services de livraison, notamment pendant la crise Covid, génère de très nombreux flux carbonés de marchandises.

**+3,3%** de croissance annuelle moyenne des prix des logements collectifs anciens en €/m<sup>2</sup> sur la Métropole de Lyon entre 2010 et 2019\*

**+7%** de déplacements d'échanges entre le Sepal et les territoires voisins (périmètre de l'enquête ménages) entre 2006 et 2015

**180 000** actifs résidant hors Sepal viennent travailler chaque jour sur l'agglomération en 2017, à 81% en voiture

Médiane de prix des maisons anciennes en 2017



## Les interpellations et les défis de demain

# 00

**Comment appréhender  
l'aménagement du territoire  
de l'amelyse et mettre en place  
une véritable gouvernance  
métropolitaine ?**

Les défis démographique, énergétique et climatique, la multiplication des flux et l'accroissement des interdépendances territoriales qui en découlent, nécessitent de **penser l'agglomération lyonnaise en interaction avec les villes et les territoires voisins.**

L'échelle de l'Amelyse apparaît ainsi incontournable pour impulser des politiques d'équipement et d'aménagement cohérentes avec la réalité territoriale, et assurer une gestion mutualisée et coordonnée des ressources (eau, énergie, alimentation, ...). C'est aussi la bonne échelle pour engager **une réflexion sur le modèle de développement souhaité**, qui permettrait de répondre aux questions suivantes : comment se développer sans mettre en péril les atouts et les ressources du territoire ? Où accueillir ? Comment et dans quelles conditions ?

La **question du desserrement économique et résidentiel** de l'agglomération lyonnaise mérite d'être posée, et par là même la question des **échelles de la planification stratégique et de la régulation.**

Dans un tel contexte, il apparaît opportun de :

.....► **Prendre en compte le desserrement du développement et la multipolarité** selon une granulométrie multiple (aire métropolitaine, agglomération lyonnaise, bassins de vie, communes ...) qui permette à la fois d'adapter les orientations d'aménagement aux différentes échelles territoriales et de spécifier ces orientations selon les différents champs : résidentiel, économique, commercial... ;

.....► **Appréhender les mobilités voyageurs à l'échelle de l'aire métropolitaine** pour développer un réseau maillé qui mobilise des énergies décarbonées et privilégie des solutions collectives. L'extension et l'amélioration des réseaux de transports en commun urbains, interurbains et ferroviaires, le développement des parking-relais et d'un réseau express vélo, la constitution de véritables portes d'entrées multimodales, ... sont autant de perspectives à envisager à l'échelle de l'Amelyse ;

.....► **Assurer les bonnes conditions d'acheminement et de stockage des marchandises**, en proposant une diversité d'offre d'espaces logistiques (taille, prix) dans tous les secteurs de l'agglomération et tout spécifiquement le long des axes ferroviaires et fluviaux.

**+400 à 500 000** habitants  
projetés par le modèle OMPHALE de l'INSEE  
à l'horizon 2040

soit près de **4 millions** d'habitants sur l'Amelyse

.....► **Organiser l'inter-territorialité** à travers la mise en place d'une **gouvernance à l'échelle de l'aire métropolitaine** permettant de promouvoir le « faire ensemble », développer des coopérations territoriales et coordonner les réflexions et les politiques publiques ;

.....► **Penser le développement de l'agglomération lyonnaise** au sein de l'aire métropolitaine **dans une approche plus équilibrée, orientée vers la complémentarité et la réciprocité** des territoires. La cohésion sociale, les dynamiques de peuplement, la mobilité voyageurs et marchandises, la gestion et la mobilisation des ressources, ... mériteraient d'être appréhendées à l'échelle élargie. Il apparaît ainsi opportun de **questionner, avec les territoires limitrophes, le périmètre du Scot** de l'agglomération lyonnaise qui semble aujourd'hui trop étroit pour embrasser les enjeux de demain et assurer une régulation efficace des différentes politiques publiques.

LES MOTS CLÉS  
DU SCOT **actuel**

*multipolarité  
territoires périurbains  
chapitre commun  
maison commune  
métropolisation*



LES MOTS CLÉS  
À HORIZON **2040**

*multipolarité  
desserrement  
équilibres  
inter territorialités  
coopérations  
mobilités  
décarbonées*



Équilibre  
territorial,  
bassins de vie  
et polarisation

**Un projet de territoire qui prône un développement des lieux d'accueil préférentiels**

**CONTEXTE**

En lien avec la montée en puissance des enjeux de développement durable, les années 2000 ont été marquées par l'émergence du modèle de développement de la « ville compacte » ou « ville des courtes distances », qui vise à limiter l'étalement urbain, à réduire les déplacements et à favoriser la proximité.

**AMBITION**

C'est dans cet esprit que le Scot de l'agglomération lyonnaise promeut un modèle de rééquilibrage dans la répartition du développement, des services et des équipements.

**OBJECTIFS**

Pour limiter les déplacements, il organise le développement du territoire au sein d'une douzaine de bassins de vie et identifie des secteurs préférentiels pour l'accueil des habitants, des activités, des équipements, services et commerces : un cœur métropolitain (Lyon-Villeurbanne) et 21 polarités urbaines, les quartiers gares, les corridors urbains desservis par le réseau TC, 20 sites de projet et 4 sites à fort potentiel d'accueil.

## 10 ans après, où en est-on ?

### Une plus forte polarisation du développement et des bassins de vie plus autonomes ...

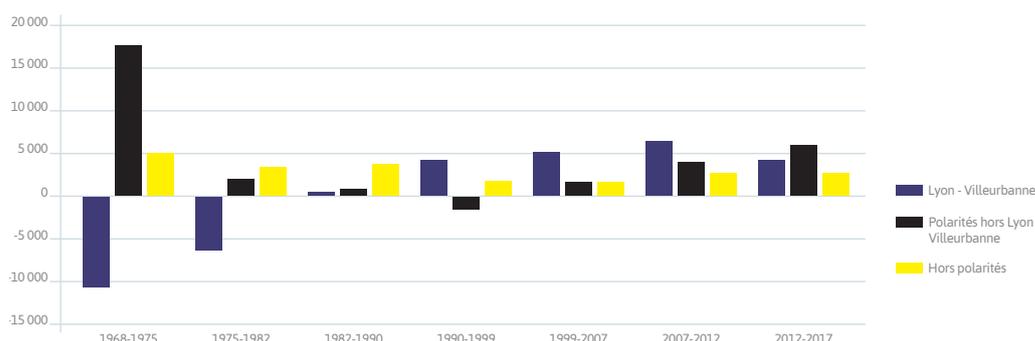
Depuis les années 90-2000, le Centre (Lyon-Villeurbanne) a renoué avec l'attractivité résidentielle et a accueilli une part significative de la croissance démographique du Sepal (36% soit +34 500 habitants entre 2010 et 2017). La polarisation du développement s'est ainsi poursuivie sur le cœur d'agglomération parallèlement à une forte dynamique constructive. Néanmoins, sur la période récente, le poids relatif du Centre de l'agglomération lyonnaise a diminué (-0,6 points depuis 2010) au profit des autres polarités du territoire.

Certaines polarités ont en effet connu une forte croissance démographique (polarités du Centre-Est notamment), d'autres ont continué d'accueillir (Meysieu, Tassin, Genas notamment), et certaines ont même renoué avec la croissance (Écully, Neuville-sur-Saône, Givors). Les polarités du Sepal ont ainsi renforcé leur poids démographique (+40 000 habitants depuis 2010) et représentent désormais environ 1/3 des 1,5 millions d'habitants de l'agglomération lyonnaise.

Il s'agit d'une inversion de tendance, puisque depuis les années 80, le poids des polarités du Scot n'avait cessé de se réduire au profit des communes hors polarités (dilution de l'urbanisation).

La polarisation du développement à l'échelle de l'agglomération lyonnaise s'observe ainsi, au cours de la dernière décennie, à travers : le développement résidentiel qui s'est essentiellement réalisé dans les secteurs prioritaires de développement ciblés par le Scot ; des équipements et services importants et rayonnants (commercial, scolaire, sanitaire, culturel) qui se sont principalement implantés dans les polarités urbaines du Scot.

● Dynamique d'accueil de population des polarités du Scot (nombre d'habitants/an par période) - Source : INSEE



**242 000 m<sup>2</sup>\*** de surfaces commerciales créées entre 2009 et 2018, soit +1m<sup>2</sup> par nouvel habitant sur La Métropole de Lyon ; +11 m<sup>2</sup> sur la CCEL et +9 m<sup>2</sup> sur la CCPO\*

**53 % des m<sup>2</sup>\*** développés en zone commerciale périphérique, hors centralité

L'offre commerciale et de services réinvestit également les centralités de l'agglomération lyonnaise. Le territoire du Sepal se caractérise par un tissu diversifié et bien maillé comparativement à d'autres territoires. Il bénéficie d'une régulation des implantations par le biais du Scot et du Schéma Directeur d'Urbanisme Commercial en vigueur sur le territoire de la Métropole de Lyon depuis le milieu des années 90. Depuis 2010, le regain d'intérêt pour les projets de centre-ville est fort, notamment pour le secteur alimentaire où les 2/3 des m<sup>2</sup> ont été réalisés en centralité depuis l'approbation du Scot. Les projets sur l'agglomération lyonnaise sont également plus mixtes (habitat, commerces, bureaux) et mieux intégrés que dans le reste de l'Amelyse, même si 38% des projets réalisés au sein du Sepal ces 10 dernières années restent localisés en zone commerciale monofonctionnelle et un quart des projets ne sont encore accessibles qu'en voiture\*. Néanmoins, on constate des écarts importants dans la qualité et l'intégration urbaine des projets commerciaux entre la Métropole de Lyon et la CCEL/CCPO.

On observe par ailleurs une évolution du modèle d'urbanisme commercial vers une forte digitalisation de l'offre et la fermeture des magasins les moins rentables. L'opposition centre-périphérie est progressivement rattrapée par une dichotomie commerce physique/commerce en ligne et commerce de rue/de proximité vs gros centres commerciaux. L'autonomie des bassins de vie s'est quant à elle améliorée depuis 2010, notamment en matière de commerce alimentaire et particulièrement sur les bassins de vie déficitaires.

Évolution annuelle moyenne du nombre d'emplois entre 2011 et 2016  
Source : INSEE



### Mais, des besoins croissants qui ne sont pas toujours satisfaits et des déséquilibres territoriaux qui se renforcent à l'échelle du Sepal

Les dynamiques démographiques actuelles sont nettement supérieures aux prévisions du Scot et de l'INSEE, et les nouvelles populations ne trouvent pas toujours de réponses adaptées à leurs besoins : le développement des équipements, des services et des aménités urbaines est insuffisant, particulièrement sur certains secteurs, pour répondre à l'accroissement des attentes des nouveaux habitants. Par ailleurs, certains

déséquilibres territoriaux se renforcent.

On relève notamment :

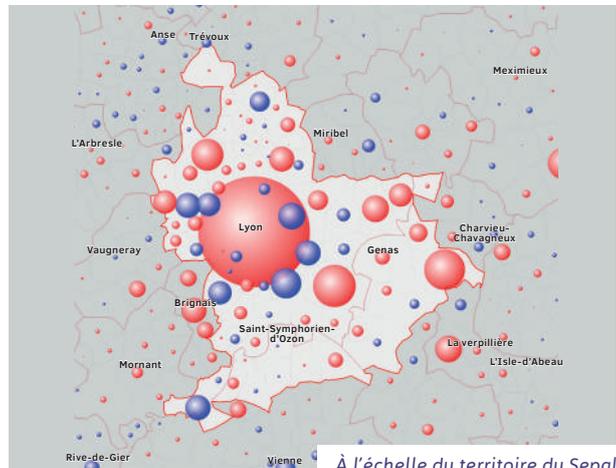
➔ **Un renforcement de la polarisation et de la spécialisation économique de certains territoires**

Même si l'équilibre emploi/actif s'est maintenu sur la dernière décennie, l'analyse des évolutions infra-territoriales montre que sur la période 2011-2016, plusieurs communes importantes de la première couronne ont perdu des emplois : Vénissieux, Villeurbanne, Bron, Charbonnières-les-Bains, Écully, Saint-Genis-Laval. C'est également le cas sur Givros et Neuville-sur-Saône. À l'exception de Vénissieux, aucune d'entre-elles n'avait connu une perte d'emplois sur les périodes précédentes. Parallèlement, la ville de Lyon a capté à elle seule près de 75% du résultat net de la création d'emplois, principalement orientée sur les fonctions métropolitaines et présentes.

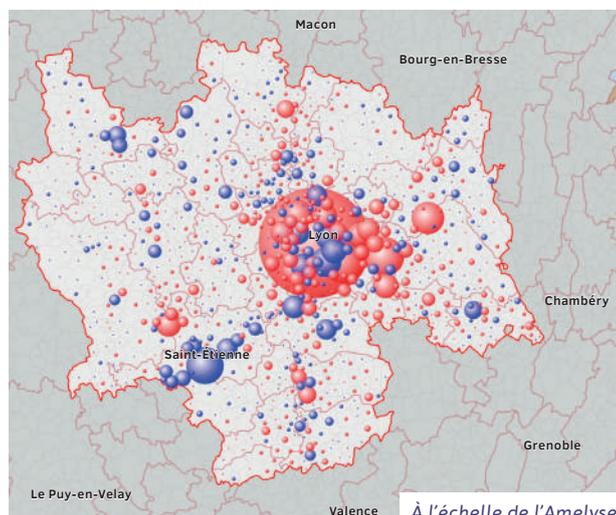
➔ **Une accentuation de la spécialisation sociale des territoires et des déséquilibres résidentiels**

Même si tous les secteurs du Sepal ont connu une croissance importante du nombre de logements depuis l'approbation du Scot, dépassant l'objectif-plancher de construction, la production neuve reste essentiellement tirée par le Centre et par l'Est. La part de la production dans le Centre est ainsi supérieure à l'objectif fixé par le Scot (45% de la production totale de logements pour un objectif de 40%), tandis que la part des secteurs Sud, Ouest et Nord apparaît, elle, inférieure en part relative aux objectifs. En matière de logement social, la production a été importante depuis 2010 (4 640 logements/an) et s'est principalement orientée dans les secteurs qui en manquaient, notamment les secteurs Centre et Ouest.

Cette production n'a cependant pas permis de faire augmenter la part de logements sociaux autant qu'espéré (+2,2 points entre 2010 et 2019, pour un objectif de + 5 à 7 points d'ici 2030), du fait de la forte construction de logements libres en diffus, et la demande de logement social reste encore largement non pourvue.

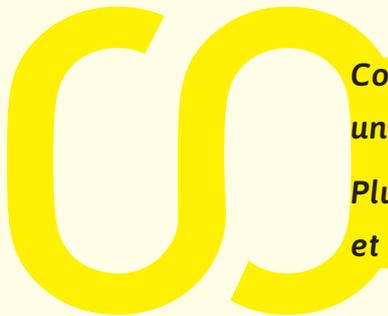


À l'échelle du territoire du Sepal



À l'échelle de l'Amelyse

## Les interpellations et les défis de demain



**Comment promouvoir  
un développement  
Plus soutenable  
et plus équilibré du territoire ?**

Afin de réguler les effets négatifs liés à l'attractivité résidentielle et économique du territoire, la recherche d'un modèle de développement plus équilibré constitue un défi important pour l'agglomération lyonnaise.

Se pose notamment la question de l'**accueil et de la répartition territoriale du développement** au sein du Sepal, dans un contexte de croissance démographique soutenue. Pour envisager un développement plus soutenable et inclusif pour les ménages et entreprises, différents sujets méritent d'être appréhendés et débattus à travers le Scot, **il s'agit de :**

.....► **S'interroger** par exemple sur le **phénomène de concentration économique et résidentielle, recherché et à l'œuvre, sur le centre de l'agglomération lyonnaise et son rapport au reste du territoire**. Cette forte concentration est-elle souhaitable et doit-elle être encore promue ? Quel(s) projet(s) de développement pour chacun des territoires de l'agglomération ? Quelle typologie d'offre de logement promouvoir sur le centre et sur le reste du territoire pour répondre aux dynamiques de peuplement, aux besoins diversifiés des ménages, à leur trajectoire résidentielle ?

.....► **Questionner** la répartition et la localisation de l'offre en logement social et notre capacité à produire une **offre de logements à des prix abordables pour toutes les catégories de la population et dans tous les secteurs de l'agglomération**.

.....► **Appréhender** la question de la **conciliation entre développement urbain et préservation des ressources**. À titre d'exemple, comment et dans quelles conditions le développement à l'Est peut-il se poursuivre sur un secteur stratégique pour la préservation de la ressource en eau ? Faut-il réorienter en partie le développement sur d'autres territoires de l'agglomération tels que l'Ouest ou le Sud ? **Comment passer d'une logique d'aménagement qui privilégie le développement urbain extensif de la plaine à une logique de « ménagement » et d'accueil qui n'artificialise plus les sols ?**

.....► **Prendre en compte** l'**adéquation densité, qualité urbaine, aménité et urbanité**, problématique incontournable pour le Scot. Comment concilier poursuite de la croissance démographique, attractivité résidentielle, réduction de l'artificialisation des sols et préservation de la qualité de vie et du bien-être des habitants ? Pour éviter que la densification ne fragilise les ressources du territoire, l'amélioration et l'optimisation de l'existant (quartiers, bâtiments, espaces publics) doivent être davantage promues, mais avec quelle acceptabilité ? **L'adaptation** des réseaux urbains et **de l'offre en équipements, services (éducation, santé, sport, culture et loisirs à la croissance démographique** doit être une condition au développement, à l'échelle de l'agglomération et des bassins de vie. Elle nécessite la mise en œuvre d'une **politique foncière d'anticipation**.

Pour mener à bien ces réflexions fondamentales sur le modèle de développement et l'équilibre territorial de l'agglomération lyonnaise, **la définition de l'armature territoriale du Scot doit être requestionnée :**

.....► **D'une part, l'identification des polarités mériterait d'être actualisée** (certaines polarités non identifiées en tant que telles dans le Scot de 2010 présentent des caractéristiques de fonctionnement et des dynamiques démographiques et économiques comparables aux 21 polarités retenues) ;

.....► **D'autre part, l'approche communale des polarités** mériterait d'être enrichie d'une **approche prenant en compte les fonctions de centralités** (centralités métropolitaines, centralités de bassin de vie, centralités de proximité/de quartier ...) voire d'une **approche infra-communale de localisation préférentielle du développement urbain**.

**Un changement de modèle d'urbanisme commercial apparaît également incontournable** pour s'adapter aux nouvelles attentes des consommateurs, aux évolutions sociétales (essor du e-commerce, retour vers la proximité, consommation plus responsable, plus hétérogène, vieillissement de la population, ...) et répondre aux défis écologiques, énergétiques, et de sobriété foncière (ZAN 2050). Cette recomposition du paysage commercial, prenant acte d'une diminution tendancielle des besoins en m<sup>2</sup> commerciaux, pourrait

conduire à une rupture du modèle de développement de la grande distribution au profit de différentes formes de commerce faisant de la proximité un enjeu clé. À travers son document d'aménagement artisanal et commercial (document d'aménagement artisanal, commercial et logistique (DAACL)), le Scot devra **anticiper, prendre en compte et accompagner ce changement de modèle d'urbanisme commercial**. Il devra aller au-delà de la simple stratégie de polarisation et réguler le développement commercial en promouvant un développement **basé sur des logiques de proximité, de maillage territorial et de diversification de l'offre**. Compte tenu des évolutions rapides en matière de e-commerce, il devra également intégrer **une réflexion sur la logistique**.

**Cette réflexion sur l'aménagement commercial mériterait d'être abordée en lien avec les territoires bordant le Sepal et d'être élargie à d'autres types de développement qui connaissent les mêmes effets de bords : hôtellerie, loisirs (dont marchands) ...**

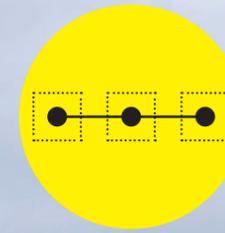
LES MOTS CLÉS  
DU SCOT **actuel**

*courtes distances  
polarisation  
bassin de vie  
échelle vécue  
mixité fonctionnelle  
densité*



LES MOTS CLÉS  
À HORIZON **2040**

*équilibre  
centralité  
qualité urbaine  
soutenabilité  
aménités  
proximité*



Articulation  
urbanisme  
et transport



**Un projet de territoire qui vise à construire une ville des courtes distances et à faire évoluer en cohérence un réseau de transport collectif structurant et le développement urbain**

CONTEXTE

Pour limiter l'étalement urbain et réduire la place et l'usage de l'automobile dans les zones bien desservies par les transports en commun, les documents de planification ont fortement promu dans les années 2000 la mise en cohérence des politiques d'urbanisme et de déplacements.

AMBITION

Le Scot vise, à l'horizon 2030, la constitution d'un RER lyonnais, véritable colonne vertébrale de l'urbanisation. Il s'agit pour le Sepal de promouvoir :

OBJECTIFS

- **Un système de transport cohérent**, maillé et efficace, donnant la priorité aux transports collectifs urbains et ferroviaires pour satisfaire la demande locale, assurer la fluidité des flux de grand transit, et renforcer l'accessibilité entre tous les territoires ; il s'agit notamment de passer « de l'étoile à la toile » par le développement de liaisons en rocade ;
- **Un développement urbain privilégié** au sein d'une vingtaine de polarités, en adéquation avec les réseaux de transport collectif ;
- **Une ville des courtes distances** à l'échelle des bassins de vie.

**+43 %** de fréquentation TER en 10 ans sur l'inter-Scot, dont plus de 2/3 pour les grands pôles d'échanges de la Métropole de Lyon et des pôles de rabattement (Brignais, Belleville-sur-Saône, Lozanne, Villars-les-Dombes, L'Arbresle)

**+510 km** de réseau cyclable entre 2010 et 2018 sur la Métropole de Lyon

**26 %** de part modale voiture sur le secteur centre, soit -10 points entre 2006 et 2015 et **25 %** de part modale TC sur le centre de Lyon, soit + 6 points entre 2006 et 2015 (chiffre hors LV et hors Métropole de Lyon)

En 2017, **343 voyages** par habitant et par an sur le réseau TCL (288 voyages en 2010), soit **+19 %**.

**49 %** des habitants de la métropole sont desservis par des lignes TC fortes

## 10 ans après, où en est-on ?

### Un renforcement de l'attractivité ferroviaire en faveur d'une desserte fine des territoires

Le réseau ferroviaire a fait l'objet de lourds investissements depuis une quinzaine d'années : nouvelle gare à Jean Macé, doublement de la ligne Sathonay-Villars les Dombes, nombreuses régénérations de voies, mise en service du tram-train de l'Ouest lyonnais, aménagement d'un pôle d'échange multimodal et des voies K et L à la Part-Dieu, voies J et K à Perrache, ouverture de la Gare d'Yvours, ... Ces investissements se sont accompagnés d'une amélioration notable de l'offre de trains, en particulier pour les dessertes périurbaines, et d'une **augmentation de la fréquentation** sur l'ensemble des axes de l'étoile ferroviaire lyonnaise. Ils ont permis **d'améliorer la desserte fine des territoires** de l'aire métropolitaine préfigurant un futur Réseau Express Métropolitain (REM).

### Un développement du réseau structurant de transports collectifs urbains et une évolution des pratiques de mobilité ...

Parallèlement au renforcement de l'offre ferroviaire, les collectivités et autorités organisatrices des mobilités ont initié des **politiques de développement du réseau de transports collectifs structurants** (métro, tramway, bus express), **de stationnement, de covoiturage, ou encore en matière de modes actifs...** Particulièrement actives sur Lyon-Villeurbanne, ces politiques ont généré sur le Centre une réduction du trafic automobile et de la part modale de la voiture (-10 points entre 2006 et 2015) au profit notamment de la marche (+4 points) et des transports en commun (+6 points).

### ... qui ne concerne cependant pas tous les territoires du Sepal et de l'Amelyse

Néanmoins, à l'exception du Centre voire de certaines communes de la première couronne, la demande de transport, a fortiori lorsqu'elle ne concerne pas l'accès au cœur métropolitain, peine à trouver des réponses alternatives à l'automobile crédibles. Ceci explique que, malgré les investissements notables réalisés sur la dernière décennie, **la voiture reste le mode de déplacement dominant** pour une grande partie des habitants de l'agglomération lyonnaise et, a fortiori de l'Amelyse.

Cela génère **certains points durs de congestion automobile** et conduit surtout à des **inégalités socio-spatiales fortes** entre des ménages dépendants quasi-exclusivement de la voiture, y compris dans la Métropole de Lyon et ceux, plus proches des centres urbains, qui bénéficient de l'ensemble du bouquet de mobilité : métro, tram, bus, réseau cyclable, vélo et, trottinettes en libre-service, services d'autopartage et de covoiturage...

### Des marges de progression encore importantes pour une ville accessible à tous et une mobilité « bas carbone » sur tous les territoires

D'une manière générale, le développement résidentiel de la dernière décennie s'est principalement réalisé dans les secteurs desservis par les transports en commun, les corridors urbains et les secteurs-gare, répondant ainsi à l'objectif **d'une articulation plus forte entre développement urbain et desserte en transports collectifs**.

Néanmoins plusieurs éléments sont également à considérer :

- **la capacité des réseaux** (fer et TCU) apparaît aujourd'hui **limitée** : du fait de la densification urbaine et des problèmes de capacité dans le nœud ferroviaire lyonnais, l'offre TER est **saturée aux heures de pointe et contrainte dans sa capacité de développement**. De son côté, l'augmentation régulière de la fréquentation sur le réseau de transports collectifs urbains engendre de la congestion sur certains axes structurants tels que les lignes de tramway T1, T2, T3, T4 qui ont des taux de remplissage supérieurs à 90 % ;

- **Le passage de « l'étoile à la toile » apparaît encore imparfait** : la mise en œuvre de liaisons de rocade est récente (cf.T6) et encore balbutiante, notamment dans l'Est lyonnais où la desserte des principaux sites d'activités périphériques (Mi-Plaine, vallée de la chimie, Lyon-Sud-Est...) reste à ce jour non résolue ;

- **L'adéquation dans le temps entre une densification urbaine, qui a été particulièrement soutenue cette dernière décennie, et le déploiement effectif de services de transports collectifs performants** (en capacité, par de nouvelles liaisons) : l'attractivité très forte de l'agglomération lyonnaise pose avec une certaine acuité la question des conditions de ce développement.

- **Le réinvestissement des quartiers-gares**, au-delà des grands pôles d'échanges multimodaux, constitue toujours un enjeu fort : ces secteurs représentent un potentiel de développement urbain à exploiter et représentent de potentiels « morceaux de ville » à **investir par des projets urbains plus ambitieux**. La localisation d'activités économiques pourrait y être davantage favorisée, l'emploi à destination ayant une importance dans l'usage des transports en commun.

**6,4 km** parcourus en moyenne par les actifs du Sepal pour aller travailler, **+20 %** entre 2006 et 2015

**73 %** des logements et **68 %** des emplois accueillis dans les corridors urbains et les secteurs gare du Sepal

## Les interpellations et les défis de demain



**Comment adapter le territoire  
à la demande croissante d'accessibilité  
et de mobilité sans favoriser  
les déplacements carbonés ?**

La poursuite des dynamiques démographiques, résidentielles et économiques conjuguées au phénomène de polarisation va vraisemblablement accroître, au moins à court-moyen terme, **les flux de transport et les échanges** sur le grand territoire lyonnais. Le Scot va ainsi devoir prendre en compte **l'accroissement des interactions territoriales et l'éclatement de plus en plus important des déplacements** dans le temps et dans l'espace, tout en engageant une trajectoire de rupture consistant à réduire le nombre de km effectués par véhicules motorisés.

Dans ce cadre, plusieurs défis apparaissent incontournables :

.....> **Concilier accessibilité et transition écologique des mobilités**

L'**accessibilité du territoire** et la réponse **aux besoins croissants de mobilité**, que ce soit en matière de flux de marchandises (augmentation des consommations alimentaires et des biens et services à la personne) ou en matière de flux de personnes, apparaissent comme des défis majeurs.

Toutefois, **le contexte de changement climatique et de raréfaction des ressources (y compris financières)** remet progressivement en question les choix résidentiels et les choix de mobilité, réinterroge l'opportunité de certaines infrastructures routières en projet et conduit le Sepal à interroger la **conciliation entre accessibilité du territoire et transition écologique des mobilités. L'optimisation des infrastructures de transport existantes, la mutabilité et l'usage mutualisé de la route** comme la mise en place de voies réservées de transports collectifs et/ou covoiturage sur certaines pénétrantes autoroutières, sont autant de pistes à explorer.

.....> **Adapter le territoire aux nouveaux comportements et aux nouvelles mobilités :**

L'**arrivée progressive d'opérateurs privés venant étoffer le « bouquet de mobilité » avec de nouveaux services** (trottinettes et vélos en libre-service, covoiturage, autopartage, navette autonome, cars Macron, VTC/taxis, locations de garage privé/parkings publics, etc.) **bouscule le rôle traditionnel des pouvoirs publics**. Les acteurs numériques prennent une part de plus en plus prépondérante dans ce qu'il convient d'appeler **un changement de paradigme – de « l'ère de l'infrastructure à celle de la plateforme des services »**. Un nouveau concept commence à révolutionner le secteur du transport : le « Mobility as a Service (MaaS) ». Dans des villes denses, le MaaS se présente comme une alternative remplaçant le produit (la voiture personnelle) par le service (la mobilité). Au-delà de la mobilité, se joue une question cruciale : celle de la data, nouvelle valeur d'échange.

**Ce contexte évolutif réinterroge le système de transport voyageurs et marchandises, le rôle des grandes infrastructures, le partage des espaces publics, mais aussi plus globalement le modèle de mobilité**. Le futur Scot aura à défendre une vision stratégique de la mobilité portée par l'intérêt général, inclusive et soutenable. Vers quel nouveau modèle de la mobilité tendons-nous (individualisée, collectivisée, hybride...) ? Quel sera le rôle des acteurs publics (impulsion, régulation) ? Comment réduire les inégalités entre des citoyens, qui accèdent désormais à toutes les formes de mobilités (y compris les services de livraison) et les habitants en périphérie, davantage tributaires d'une mobilité ordinaire, faute d'alternatives ? Le Scot aura certainement à promouvoir un développement **massif de la marchabilité et de la cyclabilité** (réseaux, services, incitations) sur l'ensemble du territoire du Scot et non plus seulement dans le cœur métropolitain.

.....> **Privilégier proximité, multifonctionnalité, intermodalité**

Dans un contexte d'allongement des distances parcourues et pour répondre aux enjeux de mobilité bas carbone, la ville multifonctionnelle, des « courtes distances » et le principe d'une articulation étroite entre développement urbain et réseaux de transport collectif méritent d'être réaffirmés. Néanmoins, devant le foisonnement des offres et pratiques multimodales, l'approche du Scot 2030 - très largement tournée sur le réseau lourd - train/métram/tram - mérite d'être dépassée afin d'y intégrer l'ensemble des opportunités offertes par le bouquet de mobilité (cf. réseau express vélo, liaisons interurbaines sur voies réservées, BHNS, covoiturage et autopartage, navettes autonomes...).

Par ailleurs, le Scot devra plus fortement intégrer le transport des biens et des services à sa réflexion et travailler davantage la relation transports de marchandises et usagers (cf. commerce numérique).

De même, face au constat d'une déconnexion forte entre le rythme du développement urbain et celui de déploiement des offres alternatives à l'autosolisme, un principe de conditionnalité au développement mériterait d'être plus fermement posé dans le cadre du Scot, adossé à la mise en œuvre d'une stratégie d'anticipation foncière par les collectivités.

Enfin, la desserte des territoires plus périphériques (de 1<sup>e</sup>, 2<sup>e</sup> voire 3<sup>e</sup> couronne) mérite la mise en place de politiques coordonnées avec les territoires limitrophes au Sepal (RER à la Lyonnaise, réflexion sur les « portes d'entrée » multimodales, déploiement de liaisons express vers le Centre, dont car interurbains, politiques de covoiturage...) dans un contexte de mise en place de zones à faible émission (ZFE) sur les Métropoles et alors que ces déplacements (en augmentation, +7% entre 2006 et 2015) représentent 59% des distances parcourues et sont réalisés 8 fois sur 10 en voiture.

.....> **Le principe d'urbanisation et de densification autour des gares mériterait également d'être revisité à plusieurs égards :**

- Pour introduire dans ce principe une **approche différenciée selon la typologie des gares** (modulation des politiques d'urbanisation et de rabattement selon la fréquence, la localisation plus ou moins urbaine...);
- Pour généraliser ce principe à **tous les nœuds intermodaux structurants**, et non plus seulement aux gares ;
- Pour tendre vers la constitution de **véritables lieux de vie multifonctionnels**, où le développement de l'emploi, des équipements et des services sont autant promus que le développement de l'habitat (limitation du phénomène de « hubs résidentiels »). La présence d'une offre de transports collectifs à destination (au lieu d'emploi par exemple) semble en effet être un élément plus déterminant du report modal que l'offre à proximité du domicile.

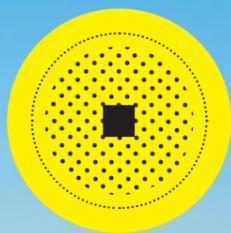
LES MOTS CLÉS  
DU SCOT **actuel**

**courtes distances  
RER à la lyonnaise  
TC structurants  
modes doux  
report modal  
infrastructures  
urbagare**



LES MOTS CLÉS  
À HORIZON **2040**

**marchabilité  
mobilités décarbonées  
proximité  
réseau express  
métropolitain  
réseau express vélo  
services de mobilité**



# Attractivité résidentielle et inclusivité

**L'ambition d'une agglomération « accueillante », qui promeut la solidarité et la diversité sociale**

#### CONTEXTE

Les années 2000 ont été marquées par la poursuite du phénomène de périurbanisation, de vieillissement de la population, d'accroissement du chômage et de paupérisation de certains quartiers. Ces grandes tendances sont venues accentuer les phénomènes de ségrégation spatiale et l'accroissement des disparités, notamment Est/Ouest, dans l'agglomération lyonnaise.

Marqué par ce contexte, le Scot vise à :

#### OBJECTIFS

- Développer une politique de construction de logements ambitieuse (+7 500 logements neufs minimum/an) pour accueillir sur le Sepal la moitié des habitants supplémentaires prévus dans l'aire métropolitaine d'ici 2030 ;
- Promouvoir la solidarité et la diversité sociale dans l'agglomération en favorisant « la ville pour tous » : ménages modestes, étudiants et personnes âgées, familles... grâce au développement d'une offre sociale de logements (le Scot vise un objectif de 28 à 30% de logements sociaux dans le parc à l'horizon 2030 contre 23% en 2010) et par la coordination des politiques d'éducation et des politiques territoriales permettant la rencontre et le brassage des populations.

## 10 ans après, où en est-on ?

### Un territoire qui renforce son rôle d'accueil ...

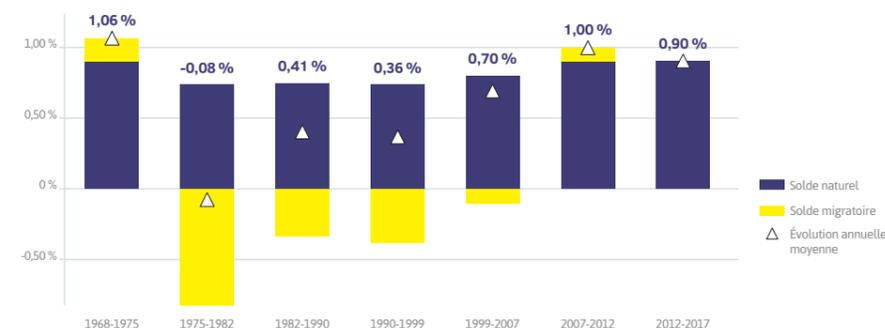
L'agglomération lyonnaise, qui compte 1,45 millions d'habitants, a nettement accentué son rythme d'accueil sur la dernière décennie (+95 000 habitants entre 2010 et 2017). Ainsi, l'objectif du Scot des « + 150 000 habitants à l'horizon 2030 » pourrait être atteint dès 2020-2021 sur la base d'un prolongement des tendances constatées ces 5 dernières années.

Cette croissance s'explique à la fois par une natalité toujours dynamique, mais aussi par un rebond du solde migratoire, qui était resté négatif depuis les années 70. Depuis 2010, l'arrivée de nombreux étudiants, de jeunes cadres, mais aussi de familles, compense les sorties, et témoigne d'une inflexion de tendance.

Pour répondre à la forte croissance de la population, environ 10 200 logements par an ont été produits sur la dernière décennie, bien au-delà de l'objectif de 7 500 logements/an défini par le Scot. Cette production de logements neufs a été particulièrement forte sur le centre de l'agglomération lyonnaise (Lyon-Villeurbanne) mais aussi, dans une moindre mesure, à l'Est.

Pour répondre aux besoins des ménages les plus modestes, l'agglomération lyonnaise s'était donnée comme objectif de produire 2500 à 3000 logements sociaux par an, avec une part significative de logements à vocation sociale forte (PLUS et PLAI). La production de 4 640 logements sociaux/an ces dernières années, a permis d'accroître le parc social principalement dans les secteurs où l'offre faisait défaut, notamment les secteurs Centre et Ouest. Toutefois, compte tenu du nombre important de logements neufs privés réalisés dans le même temps, le taux de logements sociaux n'a pas augmenté de manière significative (+2,2 points entre 2010 et 2019) et la demande sociale reste dans une large majorité non pourvue.

Taux d'évolution annuel moyen de la population du Sepal et parts liées au solde naturel et solde migratoire apparent depuis 1968



+ 13 520 habitants/an entre 2010 et 2018 sur le Sepal pour un objectif plancher de + 7 500 habitants/an dans le Scot

+21 440 naissances/an sur le Sepal entre 2010 et 2018 = 23% des naissances de la Région pour 18% de la population

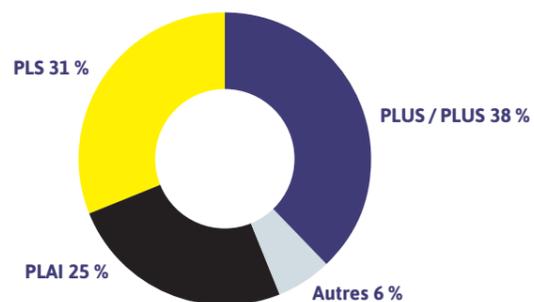
1 personne sur 2 du secteur centre vit seule dans son logement

10 540 logements/an construits entre 2010 et 2018 pour un objectif de 7 500.

Par ailleurs, la part des logements produits en PLAI à l'échelle du Scot entre 2010 et 2020 est finalement restée assez faible (25%), sachant qu'il s'agit des logements sociaux aux loyers les plus bas, réservés aux personnes en situation de grande précarité ou aux ressources très modestes.

À noter que le PLU-H de la Métropole de Lyon se fixe un objectif de production de 4 000 logements sociaux (neufs et anciens) financés par an, selon la répartition suivante : 30% de PLAI, 40% en PLUS et 30% en PLS, dans une logique de rééquilibrage de l'offre de logements sociaux sur le territoire.

Répartition des logements financés sur le Sepal entre 2010 et 2020 selon le type de financement



**mais de plus en plus spécialisé et excluant pour certaines franges de la population**

Le renforcement de l'attractivité résidentielle de l'agglomération lyonnaise depuis 2010 a pour corollaire le renforcement de la spécialisation territoriale, l'accroissement des tensions sur l'habitat, le creusement des inégalités socio-spatiales et le développement des stratégies d'évitement. On assiste en effet à :

→ **Une polarisation des fonctions métropolitaines et des emplois qualifiés qui leur sont liés :** Cette polarisation s'opère sur le cœur de la Métropole de Lyon et sur un nombre limité de pôles en périphérie, entraînant une surchauffe foncière et une explosion des prix des logements.

→ **Une spécialisation socio-économique et sociologique du territoire lyonnais :** Grâce à un fort renouvellement démographique, le Sepal constitue un territoire jeune qui résiste au vieillissement. Il accueille une majeure partie des populations aisées de l'aire métropolitaine, mais aussi une part importante de ménages paupérisés, notamment sur la Métropole de Lyon qui concentre en 2017 près de 15% de ménages pauvres. Dans un contexte de forte hausse des prix de l'immobilier, se pose la question de la capacité des ménages modestes, mais aussi des familles, à s'ancrer dans certains secteurs de l'agglomération. La hausse du coût des logements engendre un renforcement des tensions résidentielles, notamment dans l'hypercentre et l'Ouest, et accroît les inégalités d'accès au logement et à la propriété entre les différentes catégories de ménages.

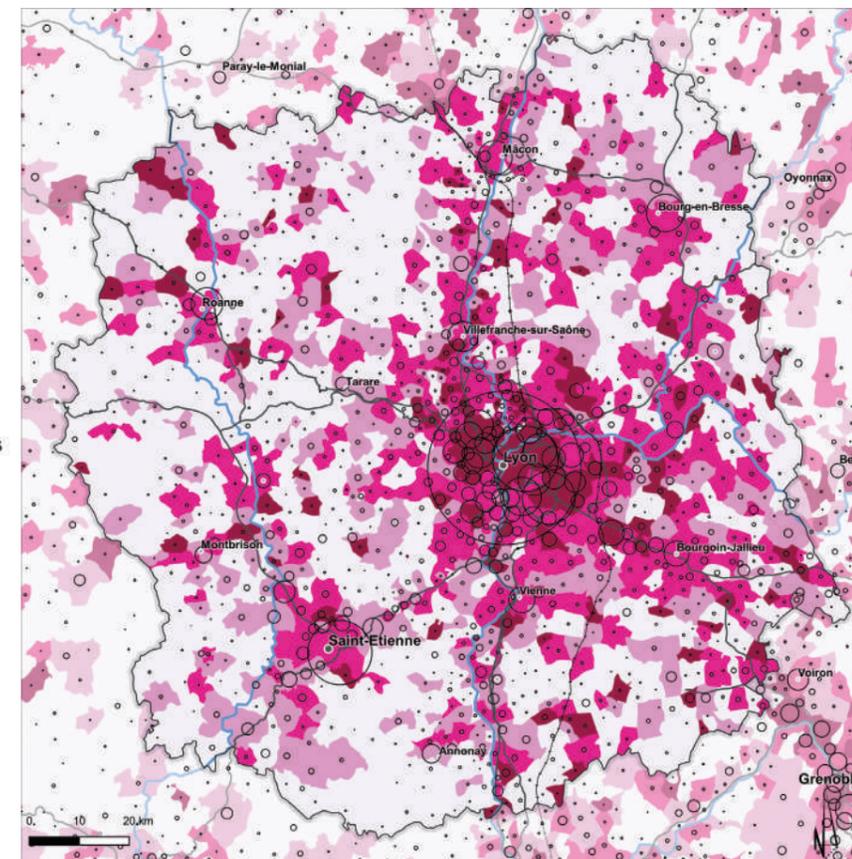
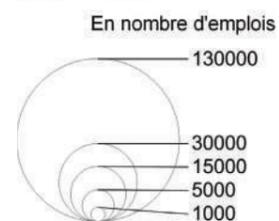
Le maintien de la diversité sociale dans tous les territoires constitue ainsi un enjeu majeur pour le Sepal. Depuis le début des années 2010, certains quartiers centraux, les Monts d'Or et l'Ouest lyonnais ou certaines communes de l'Est ou de l'Ozon (Genas, Chaponnay notamment) se sont considérablement gentrifiés, tandis que d'autres tels que Givors ou Vénissieux ont vu leur revenu disponible médian diminuer et se sont précarisés. On assiste ainsi au renforcement des inégalités socio-spatiales et au développement d'une agglomération « à deux vitesses », révélant un modèle de développement de moins en moins inclusif.

Par ailleurs, la forte attractivité résidentielle et l'importante production de logements sur la dernière décennie questionnent l'adaptation des services et équipements aux besoins de la population, mais aussi l'acceptabilité sociale du rythme de développement et de la densité qui en découle. Dans ce contexte de forte attractivité territoriale, la qualité du développement et la diversité de l'offre résidentielle mériteraient d'être plus fermement promues.

- 3 562 euros/m<sup>2</sup>, prix moyen des logements collectifs anciens dans la Métropole en 2019 (+ 34 % entre 2010-2019)
- 14,4 % de cadres dans la population du Sepal en 2017
- 15,2 % de la population de la Métropole sous le seuil de pauvreté

Part des fonctions métropolitaines dans l'emploi en 2016 (Source : INSEE)

Part des fonctions métropolitaines dans l'emploi en 2016

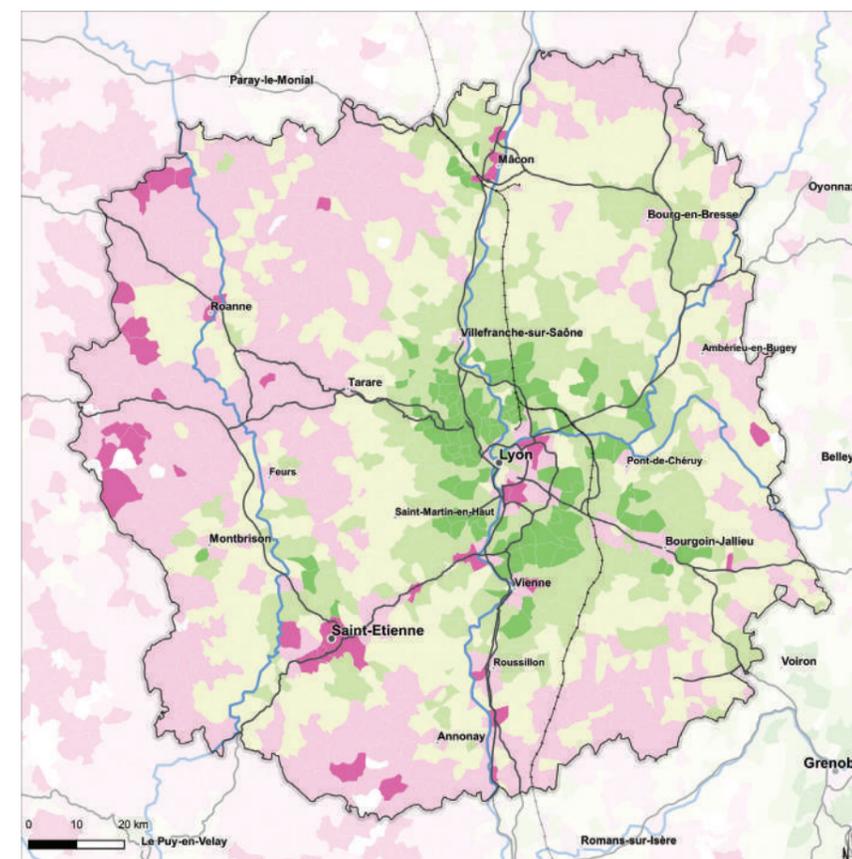


Revenu disponible médian en € par unité de consommation en 2017

Revenu disponible médian par UC en 2017



communes en blanc: secret statistique

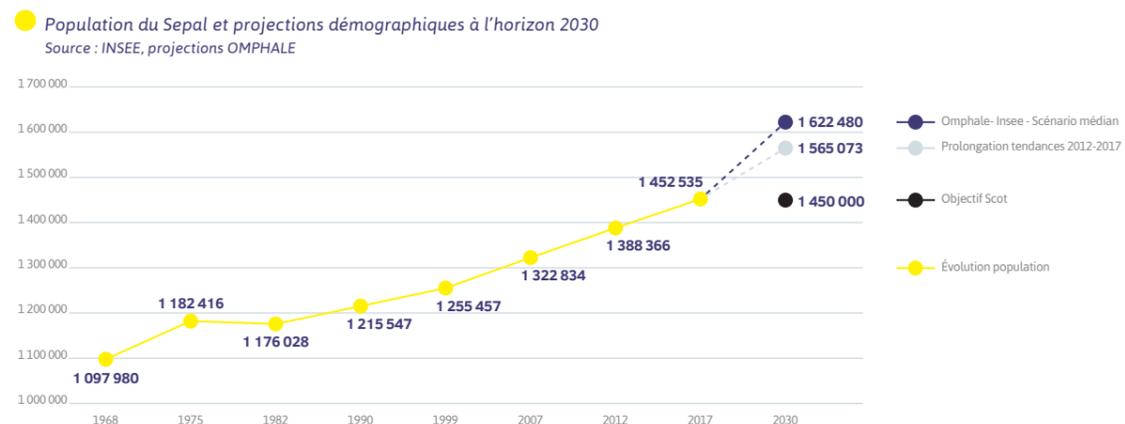


## Les interpellations et les défis de demain

# 00

**Comment concilier  
accueil démographique,  
attractivité  
et inclusion ?**

La dynamique de croissance et de développement que connaît le territoire pourrait se poursuivre à un rythme soutenu dans les décennies à venir (+ 120 000 à 300 000 habitants supplémentaires attendus à l'horizon 2040 selon les projections Omphale). Les incidences fortes qui en découleront sur les conditions d'accueil, les besoins en logement, en équipements, en aménités, les réseaux, ... nécessiteront d'être mieux appréhendées dans le futur Scot (ex : conditionnalité du développement, stratégie foncière...), dans un contexte où la crise Covid contribue à questionner les choix résidentiels des ménages et modifie les besoins en mobilité



Ainsi, la question de la conciliation entre attractivité et équité sociale se pose de manière accrue dans un contexte de très forte augmentation des prix de l'immobilier, de tensions croissantes sur le marché du logement, de renforcement du rôle des acteurs privés dans la fabrique de la ville, de spécialisation résidentielle, avec un risque de durcissement des fragmentations entre territoires et de décrochage économique et social d'une part croissante de la population.

Le mouvement des gilets jaunes qui s'est exprimé reflète d'ailleurs cet accroissement des disparités sociales et territoriales et l'expression des externalités négatives de la métropolisation et du système de « dépendance automobile » promu depuis des décennies. Il représente l'expression d'une demande de justice sociale et territoriale qui pousse à considérer les territoires périurbains comme de véritables territoires de projet.

Dans ce contexte, le Scot devra répondre à plusieurs défis :

.....> **Accueillir une population diversifiée sur l'ensemble du territoire** grâce, d'une part, à la production d'une offre diversifiée de logements abordables (en accession ou en location / logements sociaux, logements locatifs privés, logements intermédiaires) permettant de répondre aux besoins des classes populaires et des familles au cœur de l'agglomération et d'autre part, au renouvellement de l'image et de l'attractivité résidentielle des communes et des quartiers les plus paupérisés ;

.....> **Juguler la spéculation foncière et immobilière** grâce à la mise en œuvre d'une politique de régulation, d'anticipation et de stratégie foncière ;

.....> **Limiter les disparités territoriales fortes observées en matière d'accès au logement**, notamment entre les couronnes Est et Ouest, et empêcher le basculement complet de la ville-centre et de certaines communes périurbaines vers la gentrification ;

.....> **Mettre fin au clivage entre les « urbains » et les « périurbains »**, en cessant la stigmatisation systématique de ces derniers et la dissociation centre / périphérie ou ville / campagne, pour considérer les territoires ruraux et périurbains comme partie prenante de la mosaïque territoriale et comme espaces supports d'innovation et de projet territorial ;

.....> **Prendre en compte les territoires « en marge » et les populations fragiles**, y compris ceux présents au cœur de l'agglomération lyonnaise, pour limiter le décrochage économique et social ;

.....> **Prendre en compte les besoins liés à la transition générationnelle** (vieillesse, allongement de la durée de vie des actifs,...), à l'évolution des modes de vie (modification de la structure et du profil des ménages, vers une société des loisirs/du temps libre...) et à la complexité croissante des trajectoires de vie. **Les logements, les équipements, les services, les aménités** vont devoir être pensés en adéquation avec ces évolutions sociétales ;

.....> **Mobiliser l'ensemble des capacités résidentielles** au sein du parc existant et mener des opérations de réinvestissement des centres anciens déqualifiés, de requalification/amélioration de l'habitat (y compris sur le volet énergétique) et lutter contre l'habitat indigne.

LES MOTS CLÉS  
DU SCOT **actuel**

solidarité  
mixité sociale  
métropole accueillante  
vivre ensemble  
densité



LES MOTS CLÉS  
À HORIZON **2040**

inclusion  
diversité  
transition  
générationnelle  
stratégie foncière  
cadre de vie  
santé



# Armature verte, réseau bleu et cadre de vie

**Un Scot  
qui ambitionne  
de faire de  
l'agglomération  
lyonnaise  
une métropole  
« nature »,  
qui protège  
et valorise son  
environnement**

#### CONTEXTE

Les années 2000 se caractérisent par la montée en puissance des préoccupations environnementales, l'encouragement au développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. En témoignent les traités signés à l'échelle européenne (traités d'Amsterdam sur la protection de l'environnement et de Lisbonne sur les changements climatiques) et les nombreuses lois promulguées en France au début des années 2000 (loi SRU, lois sur l'eau, les déchets, l'air, les paysages, les risques et la préparation du Grenelle de l'environnement).

#### AMBITION

L'élaboration du Scot s'inscrit dans ce contexte. Ainsi, il promeut « l'inversion du regard » : il affirme l'ambition d'une métropole « nature » qui protège et valorise son environnement à travers la pérennisation de son réseau maillé d'espaces naturels et agricoles, et la promotion d'un modèle de développement économe en espace. Il considère l'environnement comme un facteur de développement, et s'appuie sur l'armature verte (espaces agricoles et naturels) et le réseau bleu, qui constituent des éléments de structuration du territoire de l'agglomération lyonnaise.

#### OBJECTIFS

Pour se développer sans hypothéquer la nature et le capital écologique du territoire, le Scot fixe comme objectifs de :

- **Économiser l'espace et promouvoir un développement plus intensif pour conserver l'équilibre 50/50 entre armature verte et territoire urbain ;**
- **Maintenir la biodiversité au sein d'une grande trame verte et bleue paysagère ;**
- **Préserver l'agriculture en tant qu'activité économique nourricière de l'agglomération ;**
- **Mettre en réseau les espaces de loisirs et de découverte des espaces naturels.**

## 10 ans après, où en est-on ?

### Une consommation d'espaces agricoles et naturels en baisse malgré la forte attractivité

**4 000 ha** maximum d'extensions possibles de l'enveloppe urbaine dans le Scot entre 2005 et 2030

**1 139 ha** d'espaces naturels et agricoles consommés entre 2010 et 2020

**96 %** des nouveaux logements construits dans l'enveloppe urbaine

La forte attractivité du territoire et l'accélération du développement urbain depuis une vingtaine d'années ont eu un impact sur la consommation d'espaces agricoles et naturels de l'agglomération lyonnaise : 1139 ha d'espaces naturels et agricoles consommés entre 2010 et 2020 sur le territoire du Sepal. Cela représente 114 ha/an, ce qui reste en-deçà des possibilités offertes par le Scot (4000 ha, soit 160 ha/an). Néanmoins, cette trajectoire de consommation dessinée il y a 15 ans apparaît aujourd'hui très ample pour répondre aux exigences de sobriété foncière définies au niveau européen et national (ZAN 2050) et aux défis environnementaux (cycle de l'eau, alimentation, biodiversité...).

La moitié des espaces consommés est lié au développement résidentiel, dans des proportions équivalentes à ce qui avait été estimé dans le « Scot 2030 » (environ 60 ha/an). Ainsi, l'intensification de la production résidentielle prescrite dans le Scot s'est bien traduite dans les PLU et les projets depuis 2010 : plus de 90 % du développement résidentiel s'est réalisé dans l'enveloppe urbaine, les densités moyennes des nouvelles constructions se sont accrues et le développement de formes urbaines mixtes et diversifiées a été promu. L'agglomération lyonnaise est d'ailleurs l'agglomération française la plus dense et intensive dans son développement résidentiel derrière Paris.<sup>1</sup>

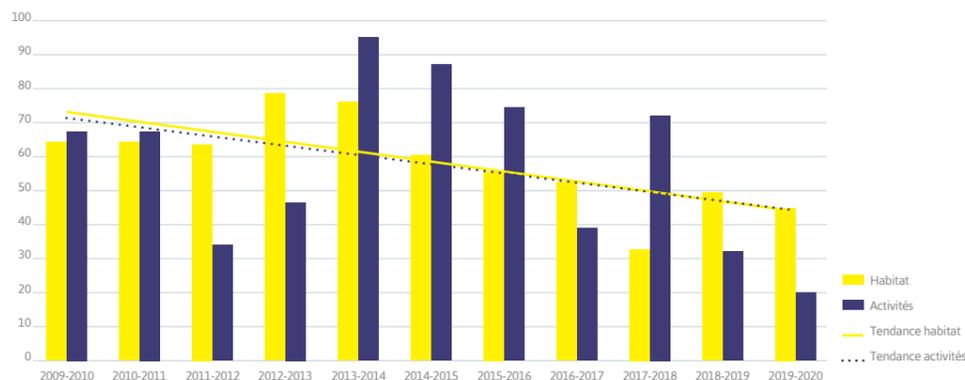
La consommation d'espaces à vocation économique a quant à elle été près de deux fois moins élevée que les capacités, certes larges, offertes par le « Scot 2030 » (2000 ha) notamment à l'Est (dans la métropole et sur le territoire de la Plaine Saint-Exupéry). Les extensions de zones productives ont été relativement contenues sur les dernières années grâce notamment à une politique de régénération des sites productifs notamment en 1ère couronne (Vénissieux Nord, Vallée de la Chimie...). Néanmoins, les réserves encore disponibles interrogent au regard des ressources disponibles, de certains conflits d'usage (production agricole, alimentation en eau, carrières, zones d'activités...) mais aussi des exigences de sobriété foncière fixées par la loi (trajectoire « Zéro artificialisation nette » en 2050).

Enfin, les infrastructures et équipements publics ont consommé un nombre non négligeable d'espaces naturels ou agricoles dans la mesure où de nombreux projets ont vu le jour sur cette période : A466 entre Quincieux et Les Chères, liaison A89-A6, échangeur A432/A43 à Saint-Laurent de Mure, Grand stade, aménagement des berges du canal de Jonage...

Source : MOS 2020	Infrast., Équipements	Dév. éco en extension	Dév. résidentiel en extension	Chantiers, carrières	Total
Consommation 2010-2020	22ha/an	46ha/an	60ha/an	-15ha/an	114 ha/an
Objectif plafond 2005-2030	20 ha/an (500ha)	80 ha/an (2000ha)	60 ha/an (1500ha)	-	160 ha/an (4000 ha)

En tendance sur la dernière décennie, la consommation d'espaces naturels et agricoles à vocation résidentielle ou économique a connu un ralentissement notable (cf. graphique ci-dessous).

● Consommation annuelle d'espaces naturels, agricoles sur l'agglomération lyonnaise entre 2010 et 2020 (en ha)  
Source : Portail de l'artificialisation des sols, État



### Des espaces naturels et agricoles protégés et mis en réseau

Depuis l'approbation du Scot, la révision de la plupart des documents d'urbanisme locaux a contribué à renforcer la préservation des espaces naturels et agricoles de l'agglomération lyonnaise. Cela s'est traduit par des reclassements d'espaces initialement voués à l'urbanisation dans les PLU et une baisse progressive de la consommation annuelle d'espaces naturels et agricoles. Par ailleurs, la mise en place des **périmètres de préservation des espaces naturels et agricoles périurbains (PENAP)** et leurs programmes d'actions ont largement participé à la protection et à la valorisation des espaces agricoles et naturels de l'agglomération lyonnaise. Celle-ci fait d'ailleurs figure de modèle en concentrant 10% des PENAP de France. Les coupures vertes délimitées dans le Scot, qui jouent souvent le rôle de corridors écologiques majeurs et contribuent à la mise en réseau des espaces, ont été préservées, même si de nombreux obstacles aux déplacements de la faune subsistent.

● **36 500 à 37 500 ha** inscrits en armature verte du Scot

**13 372 ha** d'espaces naturels et agricoles inscrits en PENAP (soit 10% des surfaces inscrites à l'échelle nationale)

● **1/4** des habitants de la Métropole réside dans un quartier très faiblement végétalisé (-50 m<sup>2</sup>/habitant)

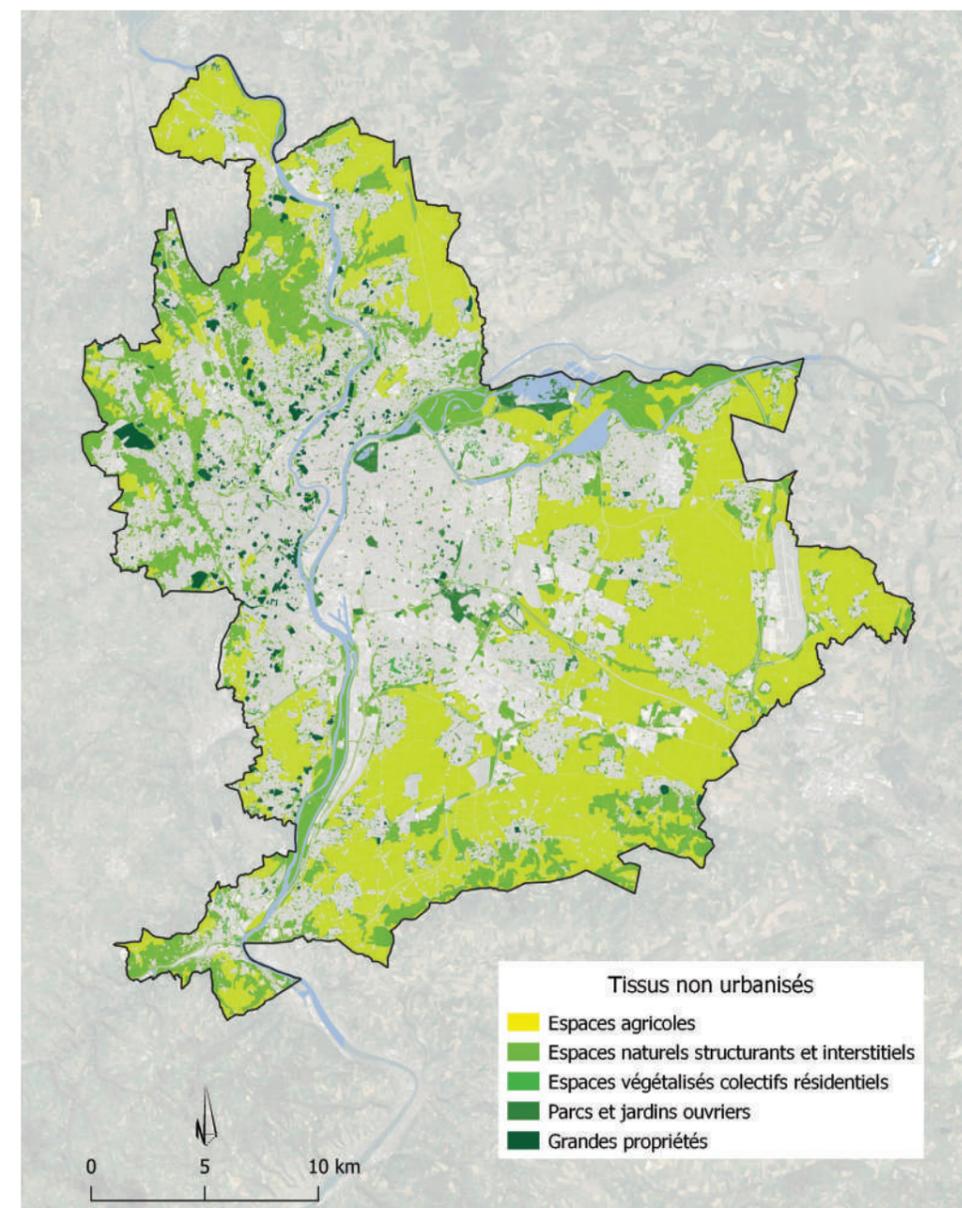
### Des espaces publics et des aménités de qualité, mais une carence végétale dans certains secteurs

Depuis l'approbation du Scot, de nombreux espaces de loisirs et de découverte ont été améliorés, valorisés ou créés (Berges du Rhône et de la Saône, Grand Parc Miribel-Jonage, parc de la Caserne Sergent Blandan...).

La création d'espaces publics, d'aires de jeux ou d'aménagement végétal en accompagnement des projets urbains ont permis de répondre, en partie seulement, à une demande sociale d'espaces verts de proximité et de plus de nature en ville.

Néanmoins, l'offre d'espaces verts par habitant reste encore limitée, en particulier dans le Centre, la première couronne Est et Sud, et la **faible végétalisation** au sein d'**opérations nouvelles interroge**. Un nombre important d'habitants résident ainsi dans des quartiers en **carence végétale** (c'est particulièrement le cas dans le centre et l'est de l'agglomération lyonnaise). Par ailleurs, on observe de **fortes inégalités territoriales en matière d'accès à la nature** (éloignement, discontinuités des cheminements de loisirs, ...).

● Typologie des tissus non urbanisés sur le territoire du Sepal en 2019  
(Source : BDTU - base de données des tissus urbains)



## Les interpellations et les défis de demain

# 00

### Comment concilier attractivité et préservation : vers une nouvelle trajectoire de développement territorial ?

L'ambition du Scot et sa trajectoire de développement méritent d'être réinterrogées au regard des projections démographiques attendues et des besoins en matière d'habitat, d'équipement et de développement économique.

En effet, la nécessité de mieux prendre en compte les impacts du changement climatique et la raréfaction des ressources, notamment la « ressource sol » qui fait l'objet d'une concurrence croissante dans ses multiples usages (AEP, alimentation, énergie, matériaux, développement urbain...), invite sans nul doute à :

.....> **réévaluer l'ambition du Scot en matière de réduction de la consommation d'espaces.** L'enveloppe d'espaces urbanisables du Scot 2030, calée sur celle du précédent schéma directeur, apparaît généreuse. Il s'agit d'adopter une approche de **sobriété foncière** plus ambitieuse et de **s'inscrire pleinement dans un objectif de « Zéro Artificialisation Nette » à horizon 2050**. Dans ce contexte, le rôle de la planification doit être maximisé et la réflexion engagée en lien étroit avec les territoires limitrophes à l'agglomération lyonnaise, compte tenu des pressions croissantes exercées par la dynamique de métropolisation lyonnaise ;

● **783 000** hectares nécessaires à l'échelle Amelyse, 550 000 hectares disponibles, soit 70 % de capacité nourricière théorique

● **338 000** hectares nécessaires à l'échelle du Sepal pour nourrir la population, 20 000 ha disponibles, soit seulement 6 % de capacité nourricière théorique

.....> **préserver durablement la capacité productive et nourricière des sols et satisfaire les besoins alimentaires locaux.** Le développement de politiques qui mettent en lien - autant que possible - le territoire, son agriculture, l'habitant et son alimentation apparaît aujourd'hui incontournable. Si la Métropole de Lyon s'est récemment engagée dans une **stratégie alimentaire**, les efforts à poursuivre pour plus de résilience et d'autonomie restent importants alors que moins de 5 % des besoins alimentaires locaux sont aujourd'hui assurés par une production locale. La protection du foncier agricole, la diversification des productions et la structuration des filières, le développement des circuits-courts, l'évolution des modes de production et la modification du régime alimentaire, la diminution des pertes alimentaires... constituent des leviers pour conduire à un modèle moins intensif, moins consommateur de ressources (eau, énergie,...) et plus autonome.

Dans cette perspective, le Scot, en lien avec les territoires de l'aire métropolitaine, pourrait s'emparer de la **question alimentaire** en développant une **approche qualitative** (différenciation des usages agricoles des sols par exemple). Par son rôle de mise en cohérence et son approche fédératrice, il pourrait en outre intégrer un volet alimentaire en s'appuyant sur les stratégies alimentaires élaborées et pilotées par les collectivités membres du Sepal (Métropole de Lyon et CCEL notamment). Il pourrait ainsi garantir le déploiement de leurs actions, favoriser la mise en réseau d'acteurs, voire impulser de nouvelles coopérations territoriales avec les territoires voisins de l'inter-Scot, notamment dans le cadre d'un possible futur volet programmatique.

.....> **réaffirmer les valeurs écologique, paysagère, productive et de loisirs des espaces agricoles, naturels et forestiers, dans le cadre d'une politique ambitieuse de régénération de ces milieux, de gestion, de valorisation et de coopérations territoriales.** Des accords de réciprocité entre territoires (à l'échelle de l'aire métropolitaine ou de la Région) permettraient à chaque territoire de garantir un approvisionnement énergétique, alimentaire, en matériaux, en eau, et l'accès aux services et équipement qui leur font défaut, dans une logique d'inter-territorialité et de complémentarité.

.....> **réduire les inégalités territoriales d'accès à la nature et anticiper les besoins croissants en matière de loisirs de plein air** (créer des nouveaux lieux de baignades du fait des fortes chaleurs à venir, anticiper les conflits d'usages sportifs et récréatifs sur des espaces, ...). Plus globalement, au-delà de « l'habiter » et du « travailler », **les enjeux liés au « temps libre » mériteraient d'être pleinement explorés.**

.....> **développer de nouveaux modes de faire la ville, et de nouvelles manières de valoriser et d'optimiser les ressources foncières existantes dans le tissu urbain.** Promouvoir le recyclage du foncier, la diversification et la mutualisation des usages de certains espaces ou bâtiments, identifier de nouvelles ressources foncières tels que les parkings, les échangeurs, les friches ..., ou encore concevoir de nouvelles formes urbaines denses mais qualitatives, constituent autant de manières de développer un **urbanisme plus résilient et circulaire**, et d'assurer une plus forte adéquation entre développement et préservation des milieux (vers une « ville perméable »).

Dans un contexte de vigilance accrue sur la consommation d'espaces et de politique plus ambitieuse de réinvestissement des espaces urbanisés, la question de l'**acceptabilité de la densification et donc de la qualité des opérations se posent avec plus d'acuité.**

**Par ailleurs, dans un contexte de changement climatique et de perte de biodiversité, le rôle du végétal, de l'eau et du sol devient majeur. La nature en ville**, appréhendée jusqu'alors sous un angle d'agrément et de loisirs, nécessite aujourd'hui d'être reconsidérée dans le Scot à la hauteur de ses fonctions :

.....> **Environnementale :** le développement de la nature en ville contribue au renforcement de la biodiversité urbaine, au maillage et à l'interconnexion entre les grandes entités naturelles du territoire, à l'infiltration de l'eau, à l'amélioration de la qualité de l'air...

.....> **Climatique :** le développement de la végétation en ville permet de prévenir les îlots de chaleur urbains, et de jouer un rôle de climatiseur naturel ;

.....> **Alimentaire :** le développement des jardins partagés et des fermes urbaines met en évidence le rôle nourricier que peut jouer la nature en ville ;

.....> **Sociale :** la valorisation du réseau bleu, l'amélioration de l'accès à la nature pour tous et le développement du végétal en ville constituent des préoccupations grandissantes qui doivent être encore plus qu'hier prises en compte pour **maintenir et améliorer la qualité du cadre de vie** des habitants de l'agglomération lyonnaise ;

.....> **Sanitaire :** le bien-être physique et psychique apporté par le végétal en ville, et son pouvoir rafraîchissant, constituent des déterminants favorables pour améliorer la santé des habitants.

L'élaboration par la Métropole de Lyon d'un « Plan Nature » (en cours), qui a fortement contribué à sa nomination en tant que capitale de la biodiversité en 2019, illustre l'intérêt à donner plus de place à l'arbre dans la ville et à la végétation en général.

LES MOTS CLÉS  
DU SCOT **actuel**

50/50  
cadre de vie  
armature verte  
étalement urbain  
développement durable  
métropole nature  
réseau bleu  
nature en ville  
biodiversité



LES MOTS CLÉS  
À HORIZON **2040**

renaturation  
ville perméable  
Sols  
Paysages  
capacités nourricières  
ressources  
zéro artificialisation  
nette



# Ressources naturelles, énergie et santé

**Un Scot attentif à la préservation des ressources naturelles et au bien-être de ses habitants, qui considère l'environnement comme un facteur de développement et d'innovation**

#### CONTEXTE

L'élaboration du Scot s'est inscrite dans un contexte de montée en puissance des questions énergétiques et de demande croissante d'un environnement plus respectueux de la santé des habitants, contribuant au cadre de vie, et donc à l'attractivité de l'agglomération lyonnaise.

#### AMBITION

En prenant en considération les préoccupations sanitaires liées, à cette époque, à la question des risques et nuisances, à la préservation de l'eau et à la qualité de l'air, et en posant quelques jalons en matière d'énergie, le Scot de 2010 a permis de moderniser la planification sur le volet « ressources », sans toutefois en faire un enjeu central et transversal du projet.

#### OBJECTIFS

Le PADD du Scot fixe ainsi les objectifs suivants :

- **Économiser les ressources** (sécuriser l'alimentation en eau potable, préserver la ressource en matériaux, économiser les espaces) ;
- **Faire de l'agglomération lyonnaise une métropole modèle dans la sobriété énergétique** (« objectif facteur 4 » à horizon 2050 ; réduire les émissions de polluants ; rechercher une efficacité dans le domaine de la construction ; systématiser le recours aux énergies renouvelables)
- **Améliorer la santé publique et l'environnement** (améliorer la qualité de l'eau et de l'air, prendre en compte et réduire les risques et nuisances, promouvoir une ville apaisée...).

## 10 ans après, où en est-on ?

### Des ressources du sol et du sous-sol abondantes, mais de plus en plus vulnérables

Disposant d'une ressource en eau souterraine puissante, notamment dans la nappe alluviale du Rhône, l'agglomération lyonnaise bénéficie d'une **bonne capacité d'approvisionnement en eau potable permettant de répondre aux besoins du territoire**. Les captages majeurs de l'agglomération (Crépieux-Charmy et Ternay-Chasse/Rhône) sont toutefois situés sur des secteurs sensibles, en aval de territoires agricoles et industriels, en zones inondables, à proximité d'axes de transports majeurs. Entre 2005 et 2015, le rythme d'urbanisation dans les périmètres de captage a été divisé par 2 par rapport à la période précédente (1990-2005). Cependant, l'Est lyonnais, qui constitue un secteur particulièrement important au regard de la ressource en eau, a connu un développement urbain conséquent. La qualité des eaux superficielles est quant à elle fragilisée par les fortes pressions liées aux activités humaines et à l'expansion urbaine. L'eau apparaît ainsi comme une ressource abondante, mais menacée. Le territoire du Scot se trouve ainsi confronté à :

- Un **enjeu de sécurisation de la ressource en eau**. Celle-ci est aujourd'hui suffisante mais dépendante d'un seul lieu d'approvisionnement - Crépieux-Charmy - qui représente 90 % de l'approvisionnement en eau de la Métropole. Le réchauffement climatique à l'œuvre pourrait impacter sa disponibilité (qualité et quantité) ;
- En conséquence, un **enjeu de diversification** du fait d'un approvisionnement quasi exclusivement issu du secteur Rhône Amont ;
- Des **difficultés** sur la **plaine de l'Est à gérer des concurrences d'usages** du sol (agriculture, industries, développement urbain, AEP, carrières...).

La question de l'équilibre quantitatif de la ressource eau et l'enjeu de recharge de la nappe posent à plus ou moins brève échéance la question du développement urbain programmé dans le Scot.

La ressource en matériaux de construction subit également de fortes pressions. Avec une quinzaine de sites d'exploitation principalement localisés dans la vallée du Rhône et la plaine de l'Est, l'agglomération lyonnaise se caractérise par une richesse et une proximité de la ressource. Même si les besoins pour les chantiers du bâtiment et des travaux publics seront globalement couverts à moyen terme, notamment du fait d'une part de recyclage/réemploi de matériaux plus importante, la capacité du territoire à s'auto-alimenter en ressources minérales pourrait se poser à long terme du fait notamment de la fermeture à venir de plusieurs sites d'extraction.

**+157** hectares urbanisés dans les périmètres de captage entre 2005 et 2015 sur la Métropole de Lyon\*

**300 000 m<sup>3</sup> /jour**  
= Estimation des besoins en eau pour la Métropole de Lyon\*

Perspective de baisse de débit du Rhône lié au réchauffement climatique (30 % à 40 % à horizon 2050)

● **90%** de l'énergie nécessaire aux consommations du territoire est importée

● **7%** de la consommation d'énergie couverte par des énergies renouvelables

### Une amélioration de la performance énergétique des bâtiments, mais une dépendance aux énergies fossiles qui reste forte

La modernisation du parc de logements et le développement de la rénovation thermique de l'habitat a permis d'améliorer la performance énergétique du secteur résidentiel (-6% de consommation d'énergie finale entre 2011 et 2016).

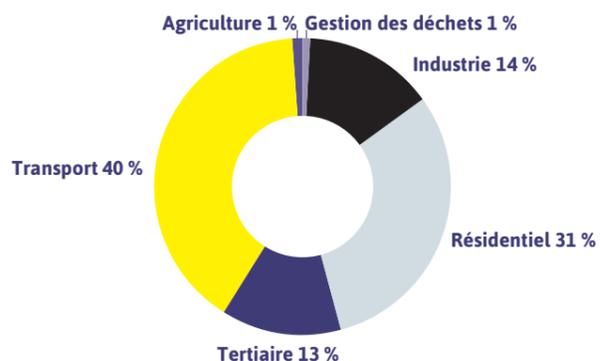
Toutefois, le nombre de logements à rénover reste colossal et le secteur résidentiel ne représente qu'un quart de la consommation énergétique du territoire. En effet, la majeure partie des besoins en énergie est aujourd'hui liée aux transports de personnes et de marchandises dont la consommation stagne malgré les efforts réalisés en matière de report modal, et augmente si on ajoute les transports aériens. L'enjeu de réduction de la consommation d'énergie reste donc fort, d'autant plus que la quasi-totalité du mix énergétique est d'origine fossile et majoritairement importé, ce qui rend le système économique lyonnais très dépendant et peu résilient.

### Une réduction des émissions de gaz à effet de serre et une amélioration de la qualité de l'air, mais une sensibilité importante

Le territoire de l'agglomération lyonnaise s'inscrit globalement dans une trajectoire de réduction des émissions de Gaz à Effet de Serre responsables du changement climatique. Cependant, tous les secteurs n'évoluent pas de la même façon. En effet, depuis 1990, les émissions de GES ont tendance à s'accroître dans les secteurs résidentiels et les transports aériens, ferrés et fluviaux (respectivement +14% et +17% entre 1990 et 2018), tandis qu'elles baissent significativement dans l'industrie et la gestion des déchets (-45% et -73%) et de manière modérée dans le tertiaire et le transport routier (-1% pour ces deux secteurs). À noter sur la période récente (2011-2018) une tendance à la baisse des émissions de gaz à effet de serre dans les transports routiers et le secteur résidentiel (-1%) qui atteste notamment d'une amélioration de la performance énergétique et environnementale des véhicules et des logements.

Cependant, cette baisse globale des émissions de GES de l'agglomération lyonnaise sur le temps long (-9% entre 1990 et 2018) est encore bien trop timide pour permettre d'atteindre la neutralité carbone à horizon 2050 (division par 6 par rapport à 1990, soit -83%), et cela d'autant plus qu'une part importante de l'empreinte carbone du territoire (environ 43% à l'échelle nationale) est associée aux biens et services importés de l'étranger, non comptabilisés dans le calcul des émissions directes du territoire.

● Répartition des émissions de GES par secteur sur le Sepal en 2018



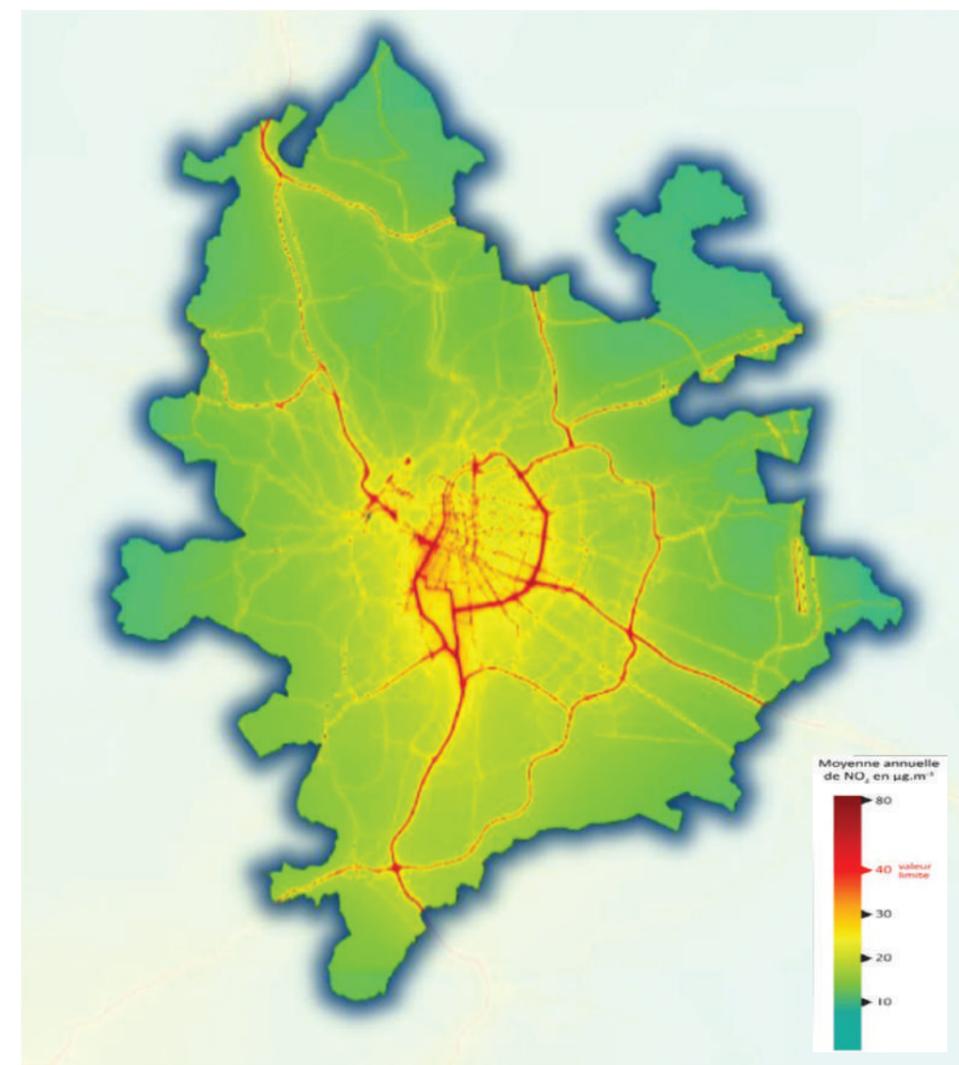
Du point de vue de la qualité de l'air, bien que l'émission de la plupart des polluants diminue sur l'agglomération lyonnaise du fait notamment de l'amélioration technologique du parc automobile, de nombreux habitants sont encore exposés à une concentration de polluants plus importante que les seuils réglementaires (notamment les oxydes d'azote). La qualité de l'air demeure ainsi un enjeu de santé publique majeur pour le territoire.

● **-9%** d'émissions de GES entre 1990 et 2018 pour un objectif «facteur 4» inscrit dans le Scot, soit -50% d'ici 2030 et -75% entre d'ici 2050

● **90%** de la population de l'agglomération lyonnaise est exposée à des concentrations supérieures aux recommandations de l'OMS en ce qui concerne les poussières (source ATMO AURA)

● **14 000** personnes exposées à des niveaux d'oxydes d'azote supérieurs aux seuils réglementaires en 2018 (source ATMO AURA)

● Pollution de l'air par le dioxyde d'azote sur le territoire du Sepal  
Source : ORCAE AURA



## Les interpellations et les défis de demain

# 00

**Vers un modèle de développement sobre, durable et territorialement solidaire qui permette de faire face au réchauffement climatique et à la raréfaction des ressources**

Depuis 2010, le corpus législatif et réglementaire en faveur d'une préservation des ressources et de l'environnement s'est nettement renforcé (Grenelle environnement, lois LAAF, ALUR, LTE, ...) et une prise de conscience de plus en plus forte du lien entre santé, environnement et urbanisme s'est développée. Le contexte actuel de réchauffement climatique et de raréfaction des ressources pousse à ce que le Scot prenne véritablement en considération ces évolutions et tende vers un modèle de développement plus sobre, plus durable et territorialement plus solidaire. Il apparaît intéressant qu'il **appréhende les ressources du territoire de manière globale et systémique**, qu'il se saisisse de la question de la transition écologique et énergétique et qu'il cherche ainsi à promouvoir :

.....► **un équilibre entre la satisfaction des besoins pour le développement urbain (économique et résidentiel) et la préservation quantitative et qualitative des terres agricoles, des milieux naturels et des autres ressources du territoire.** Le développement de l'urbanisation, des zones d'activités industrielles, artisanales ou commerciales, des infrastructures de transport et de certaines pratiques agricoles constituent des menaces pour les ressources du territoire (eau, air, sol). Pour garantir leur protection et répondre aux besoins des habitants actuels et futurs, le Scot doit chercher à concilier les différents usages et doit véritablement intégrer la préservation des ressources dans les choix de développement ; la trame verte et bleue pourrait ainsi constituer le socle d'un futur projet de territoire, qui intègre les espaces naturels et agricoles au cœur du projet ;

.....► **une baisse drastique<sup>2</sup> des émissions directes et indirectes des GES** sur le territoire grâce au développement d'une **stratégie locale « bas carbone »** cohérente à l'échelle de l'agglomération lyonnaise et de son périmètre d'influence (aire métropolitaine lyonnaise). Des partenariats « gagnants-gagnants » avec les territoires limitrophes pourraient être développés en matière de production et de modération de la consommation d'énergie ;

.....► **l'adaptation du territoire au changement climatique et le développement de sa résilience.** Le contexte à l'œuvre d'augmentation des canicules et des sécheresses, d'accroissement des risques d'inondation, des risques de pollutions et de pressions sur la ressource en eau ou de pandémies ... doit pousser le territoire lyonnais à s'adapter et à devenir plus résilient pour faire face aux chocs à venir. Les documents de planification, et notamment le Scot, mériteraient ainsi d'être le support d'une **stratégie lisible d'adaptation au changement climatique, et de mise en œuvre d'un urbanisme résilient qui renouvelle les modes de faire la ville** : sobriété des ressources (eau, énergie, foncier, matériaux), lutte contre les îlots de chaleur urbains, végétalisation, création de villes perméables, proximité des approvisionnements ... Il s'agit également, au travers du Scot, de réinterroger **la soutenabilité du modèle de développement actuel** (politique d'accueil, de polarisation/concentration, importations, production agricole intensive...);

.....► **l'anticipation des besoins en grands équipements et infrastructures de traitement de l'eau et des déchets**, voire leur mutualisation avec les territoires limitrophes, compte-tenu des tensions actuelles et à venir liées à plusieurs facteurs : l'augmentation importante de la population sur l'agglomération, des changements de pratiques générateurs de flux (par exemple, la montée du e-commerce engendre des besoins en unités de tri supplémentaires) ou encore des réglementations en vigueur (par exemple, l'objectif régional de baisse des capacités de stockage des déchets ménagers entraîne un report sur les unités de valorisation énergétique (UVE) de la Métropole) ;

.....► **un renouvellement de l'approche sur les secteurs porteurs de risques, de contraintes et de nuisances** : en réinterrogeant leur rôle et leur devenir, le Scot peut permettre de dépasser l'approche centrée sur la prise en compte des aléas et des contraintes pour promouvoir une approche sous l'angle de l'opportunité et du projet (renaturation, désimperméabilisation,...) ;

.....► **Le développement d'un urbanisme favorable à la santé pour tous, à la qualité de vie et au bien-être**, qui s'appuie sur une approche systémique (social, habitat et cadre de vie, économie et services, mobilités, environnement,...), doit être mieux appréhendé dans le futur projet de Scot.

Par ailleurs, afin de mieux répondre au défi des transitions, **la question des ressources devrait être au cœur des futures coopérations interterritoriales** entre l'agglomération lyonnaise et ses territoires voisins, **dans le cadre d'un dialogue renforcé**, mu par un principe de réciprocité plus que de solidarité. L'aire métropolitaine Lyon-Saint-Étienne constitue une échelle pertinente pour concevoir **des stratégies coordonnées** de préservation et de gestion des ressources.

### LES MOTS CLÉS DU SCOT **actuel**

*risque et nuisance  
performance énergétique  
gaz à effet de serre  
ressources naturelles  
qualité de l'air  
santé publique*



### LES MOTS CLÉS À HORIZON **2040**

*sobriété  
énergies décarbonées  
économie circulaire  
résilience, autonomie  
coopérations territoriales  
changements climatiques  
ressources en eau  
santé*

# Comment penser l'agglomération lyonnaise de demain ?

## Un projet de territoire et un modèle de développement à la hauteur des transitions à mener

**En l'espace d'une décennie à peine, le contexte législatif et institutionnel a considérablement évolué sur le plan national, comme à l'échelle de l'agglomération lyonnaise. On peut ainsi relever :**

- .....> Des **évolutions législatives** liées à la prise en compte de l'environnement, telles que la loi Engagement National pour l'environnement (2010), La loi de transition énergétique pour la croissance verte (2015), la loi Énergie et Climat (2019) ou, plus récemment, la Loi Climat et Résilience (2021) ;
- .....> une **montée en puissance de l'intercommunalité (PLUI)** et de **l'échelon régional (SRADDET)**, même si la crise sanitaire de 2020 a replacé l'échelon communal et étatique au cœur des responsabilités ;
- .....> La **création de la Métropole de Lyon en 2015**, dont les compétences embrassent aujourd'hui tous les champs des politiques publiques : urbaines, sociales, environnementales, économiques, de logement, de mobilité et d'espaces publics, culturelles ;
- .....> La **complexification de la gouvernance métropolitaine** et la multiplication des scènes (Pôle métropolitain, inter-Scot, Syndicat métropolitain des transports de l'aire métropolitaine lyonnaise (SMT), établissement public Sytral, Aderly, ...) pour appréhender les politiques publiques à la bonne échelle territoriale.

**En parallèle, on observe le développement de tendances lourdes et de phénomènes émergents qui impactent les modes de vie, les modes d'habiter et de se déplacer, les ressources, et in fine la manière de penser le développement du territoire :**

- .....> **La crise environnementale**  
Elle se traduit principalement par un bouleversement climatique, une érosion accélérée de la biodiversité et une pression sociale de plus en plus forte en faveur d'une meilleure prise en compte de la qualité de vie et du bien-être des habitants dans les politiques urbaines et d'aménagement du territoire ;
- .....> **La croissance démographique et les transformations sociologiques**  
Vieillesse, migrations nationales et internationales, modification de la structure des ménages, émergence de nouvelles formes de famille, allongement de la durée de vie active..., impactent les choix résidentiels et conditionnent les besoins en matière de logement ;
- .....> **Les évolutions technologiques et numériques**  
Ces évolutions génèrent et de nouveaux services et usages (télétravail, enseignement à distance, téléconsultations, démultiplication des achats sur internet, plateformes de services à la mobilité...), avec des répercussions sur les pratiques de mobilité voyageurs et sur les flux de marchandises (hausse des livraisons, demandes de stationnement...). Elles ouvrent de nouvelles perspectives et questionnent le rôle des acteurs publics et privés dans l'évolution vers une mobilité décarbonée. Quel partenariat public – privé ? Quels investissements publics ? Quelle pérennité des solutions envisagées ?

Ces tendances lourdes, qui rendent les lendemains plus incertains, amènent à questionner le modèle de croissance et de développement à l'œuvre depuis les 30 Glorieuses. Elles conduisent le Sepal à s'engager dans un processus visant à faire émerger un projet territorial résilient et soutenable. Pour ce faire, plusieurs sujets évoqués dans ce bilan rétro-prospectif feront l'objet d'un débat dans le cadre d'une prochaine révision du Scot.

**Quel modèle de développement promouvoir pour préparer le territoire au défi de la transition énergétique, écologique et environnementale ?**

**Comment accueillir la population et s'adapter aux transitions sociétales et urbaines sans mettre en péril les ressources du territoire ?**

**Comment anticiper les évolutions économiques, technologiques et des mobilités ?**

**Comment relever le défi de la gouvernance territoriale ?**

.....> Depuis 50 ans, le développement du territoire national et métropolitain a été façonné par les infrastructures et l'automobile, la grande distribution et une implication de plus en plus forte des opérateurs privés dans la fabrique de la Ville. De leur côté, les ressources naturelles et les fonctions vitales du territoire telles que le système alimentaire, l'approvisionnement en eau potable, l'énergie, ... ont été appréhendées en creux et non comme éléments indispensables et transversaux du projet territorial. Pour éviter des dommages graves et irréversibles à l'horizon des 20 à 30 ans à venir, **les défis apparaissent considérables** : s'adapter au changement climatique, réduire drastiquement notre empreinte carbone, enrayer la destruction des espaces naturels et agricoles, préserver les ressources (eau, air, sol), assurer la bonne santé et le bien-être des populations, transformer les modes d'alimentation et de consommation, s'appuyer sur les ressources propres au territoire lyonnais, revisiter les liens entre le centre et la périphérie... Dans ce contexte, le Sepal ne peut agir seul, mais doit être le catalyseur d'une réflexion qui sache penser la rupture, **inventer et promouvoir, au travers du Scot, de nouveaux modèles de développement** et nouveaux modes de faire.

.....> La perspective d'une poursuite du dynamisme démographique (+ 120 000 à 300 000 habitants sur le Sepal à l'horizon 2040<sup>3</sup>) est susceptible de menacer les atouts territoriaux et pose la question de **l'empreinte des activités humaines**. Ce « défi du nombre » pose aussi intrinsèquement la question de la qualité de vie et de Ville comme condition au développement (accessibilité, aménités, rapport à la nature et la terre, diversité résidentielle, qualité de l'air, vivre-ensemble...). Par ailleurs, l'évolution rapide de la composition des familles (croissance des foyers monoparentaux par exemple), du profil de la population (vieillesse, allongement de la durée de vie active, ...) et des modes de vie engendrent des évolutions fortes sur les besoins des ménages et les trajectoires résidentielles. Pour rendre possible l'épanouissement de tous les citoyens et lutter contre les déséquilibres générationnels et socio-spatiaux, **une approche transversale intégrant davantage les questions de justice et d'équité sociale** (droit au logement, droit à la mobilité, droit à la nature, santé/environnement, précarité énergétique etc.) mériterait d'être développée dans le cadre de la prochaine révision du Scot.

.....> Le développement numérique et la dématérialisation, les préoccupations environnementales et l'émergence de nouvelles attentes sociétales (sobriété, proximité, circuits-courts, «slow-culture»...), plus récemment la crise sanitaire, se traduisent d'ores et déjà par l'émergence de nouveaux modèles économiques (économie immatérielle, économie circulaire, généralisation du réemploi...) et la mutation du modèle commercial, le développement du télétravail, de nouvelles pratiques de mobilité... Dans ce contexte, la question du type d'économie à promouvoir (notamment du type de modèle – public/privé) mais aussi des moyens de limiter notre empreinte et notre dépendance pour l'approvisionnement du territoire et l'accès aux ressources (énergie, alimentation, matériaux, biens et services, moyens de production...) mérite d'être discutée dans le cadre du Scot. Par ailleurs, la question du modèle de mobilité / démobilité et de l'accès de tous aux emplois, aux équipements, aux services et aux aménités, nécessite, elle aussi, d'être appréhendée. **Un système de transport « sans couture »<sup>4</sup> et un réseau « maillé » s'appuyant sur des énergies décarbonées et privilégiant un foisonnement et une complémentarité des offres alternatives à l'autosolisme** mériteraient d'être promus par le Scot et au sein de l'aire métropolitaine.

.....> Sur l'agglomération lyonnaise et au-delà, de nouvelles géographies se dessinent : des territoires sous forte tension, des territoires en déclin, des territoires qui concentrent l'emploi, des territoires essentiellement résidentiels, des territoires de flux, des territoires de ressources... **Cette réalité territoriale plurielle dont les logiques dépassent les limites actuelles de l'agglomération lyonnaise, questionne le périmètre du Sepal. Elle interroge le rôle respectif de chaque territoire - urbain, périurbain, rural, leurs interdépendances et leur complémentarité de sorte qu'il convient de les penser en tant que système. Le desserrement naturel de l'agglomération lyonnaise pousse à engager une réflexion sur les nouvelles « proximités » et sur le rôle des polarités du périurbain dans l'organisation territoriale.**

Pour se préparer au mieux à répondre aux questions et aux défis de transition, la mise en place d'une gouvernance à l'échelle de l'aire métropolitaine, et le développement des coopérations interterritoriales apparaît incontournable pour impulser de nouvelles solidarités (cohésion sociale, économie, dynamiques de peuplement, mobilités métropolitaines, préservation et valorisation des ressources). Le Scot pourrait constituer un levier d'accélération de ce dialogue et des coopérations avec les territoires voisins et l'ensemble des acteurs concernés.

Comment faire émerger un projet de développement durable inclusif et participatif ?

.....> La montée en puissance de la participation citoyenne dans la fabrique de la ville et du territoire réinterroge la faible place laissée à l'expression citoyenne dans le cadre des exercices de planification stratégique à grande échelle. Le Sepal pourrait tirer parti des expérimentations exemplaires qui sont menées en différents points du territoire national pour faire émerger un projet d'aménagement stratégique inclusif et participatif, associant toutes les parties prenantes de la fabrique territoriale (exemples : Convention citoyenne pour le climat, Breizh Cop de la Région Bretagne, « Imagine le Grand Anney » par le Grand Anney, le Grand Débat de la transition énergétique de Nantes Métropoles, ...).

## Et si le Sepal devenait le catalyseur de la transition territoriale de l'agglomération lyonnaise ?

Dans un tel contexte d'impératifs et de défis de tout ordre, le Scot ne doit pas être réduit à un document d'urbanisme réglementaire et le Sepal à un rôle de planificateur. Ce dernier doit jouer un véritable rôle d'animateur du débat public, porteur d'innovations et agitateur de réseaux. Le Sepal doit, plus qu'hier encore, développer son assise démocratique et favoriser le développement d'un dialogue entre tous les acteurs du territoire. Il doit chercher à être le vecteur et le catalyseur de :

.....> **La mise en œuvre d'une intelligence urbaine** mêlant des compétences en urbanisme, écologie, sociologie, culture, économie, sciences de l'ingénieur... La révision du Scot doit permettre d'engager un véritable changement de paradigme (sémantique, programmatique, réglementaire) quant à la manière de penser et promouvoir la fabrique de la ville et d'accompagner les transitions territoriales, en mettant davantage, en avant les valeurs de bien-être, de santé, de transition et de résilience.

.....> **Une planification plus stratégique, plus prospective**, prenant en compte la complexité des phénomènes et capable de penser les chocs et les ruptures. Le contexte actuel de transition marqué par l'incertitude nous invite à plus d'agilité et de souplesse dans les modes de faire. Les politiques urbaines doivent ainsi développer des stratégies d'anticipation, d'adaptation et d'imagination. Dans ce contexte, la promotion d'un modèle de développement qui s'appuie sur des choix réversibles, des stratégies d'essais-erreurs, qui privilégie l'ingéniosité plutôt que l'excellence, et s'appuie sur des réflexions pluridisciplinaires et systémiques apparaît nécessaire.

.....> **Un Scot plus opérationnel**, pour faciliter le passage de la stratégie à la mise en œuvre, de la théorie à la pratique. Le futur Scot révisé pourra intégrer un volet programmatique, devenir un catalyseur de projets, dans le cadre de futures contractualisations entre le Sepal et les acteurs de la Ville.

## Focus sur les impacts de la crise liée au coronavirus

### Une crise sanitaire, économique et sociale qui met en lumière l'enjeu de résilience

La crise sanitaire du printemps 2020 liée au COVID 19 et ses conséquences économiques et sociales sans précédent ont mis en évidence avec beaucoup d'acuité l'enjeu d'une plus forte résilience de l'agglomération lyonnaise dans toutes ses dimensions : sociale, économique, environnementale, sanitaire, alimentaire...

La situation de confinement de la population et les mesures de distanciation sociale ont également fait émerger de nouveaux comportements et de nouvelles attentes sociétales, qui mettent en évidence l'importance de la qualité du cadre de vie : développement de la solidarité, réinvestissement des liens sociaux et de voisinage, redécouverte de la proximité et d'un rapport au temps long, télétravail et démobilité, évolution des modes de consommation, rapport à la terre...

La probabilité de récurrence d'une telle crise amène à s'interroger sur l'évolution des valeurs et sur la manière de fabriquer la ville et le territoire. Ce contexte peut constituer une occasion sans précédent de développer des expérimentations et de tester des solutions innovantes.

.....> **Comment fabriquer une ville plus désirable, tout en luttant contre l'étalement urbain ?** En mettant en évidence l'importance, pour chacun, de la qualité de vie à proximité de chez soi, la crise du COVID19 a engendré une forme de dépréciation des villes les plus denses et les plus peuplées. Leur attractivité apparaît quelque peu mise à mal, et pourrait générer un effet rebond de la construction dans les espaces périphériques et les campagnes. Le Sepal devra appréhender la question des équilibres territoriaux entre l'agglomération lyonnaise et les villes moyennes, le rapport entre les polarités et les espaces périphériques, et la manière de rendre la ville plus désirable. Il devra s'interroger sur la manière d'assurer la soutenabilité de la densité urbaine et de favoriser son acceptabilité, sur les formes urbaines à promouvoir, les types de logements et d'espaces publics à développer et la place qu'il faudrait laisser à la nature en ville (localisation, quantité et dimension, qualité...).

Par ailleurs, le confinement nous a conduits à porter un regard nouveau sur notre quartier, notre village, notre territoire vécu, et à donner davantage de valeur à la proximité et la très courte distance. En découlent des questions sur le rôle des centralités de proximité, le maillage et la localisation des équipements et des fonctions de premières nécessités.

En outre, la généralisation du télétravail pendant les mois de confinement ont eu tendance à questionner les choix de localisation résidentielle et à modifier les pratiques de mobilités voyageurs : les modes individuels ont été plébiscités, le télétravail est devenu une norme pour de nombreux salariés, ce qui a pu remettre en cause l'achat d'un abonnement hebdomadaire ou mensuel et donc le choix d'un mode non carboné. Ces évolutions poussent à reconsidérer le rôle et les services offerts par les transports collectifs et la mobilité douce dans les déplacements de demain et la manière de favoriser leur usage (dimensionnement, espaces publics, tarification...) pour limiter le recours à la voiture individuelle.

.....> **Quelle croissance et quel développement économique promouvoir ?** La crise liée au COVID19 a plus nettement mis en lumière les limites d'une économie productiviste, libérale, financiarisée et mondialisée et le désir de transformation vers une économie plus circulaire/du réemploi, sociale et solidaire, locale et de proximité. Elle a généré de nouveaux besoins en termes de transports de marchandises liés, entre autres, à la hausse importante de l'e-commerce. Elle a engendré une importante pénurie de matières secondaires à l'échelle mondiale et des difficultés d'approvisionnement qui remettent sérieusement en cause le mode de productivité actuel basé sur les flux tendus. Dans un territoire aux ressources contraintes comme l'agglomération lyonnaise, le Sepal en lien avec d'autres acteurs aura à s'interroger sur les moyens de renforcer la résilience économique du territoire, en misant sur ses atouts : quels sont les emplois de demain ? Quelle capacité de ré-industrialisation et de production locale ? Quel type d'industrie et d'agriculture favoriser ? Quelle stratégie d'implantation ? Quels modes de production la collectivité peut/veut-elle favoriser (intensive/productiviste, extensive/sobre, ...), quelles capacités logistiques pour assurer l'approvisionnement du territoire ?

.....> **Comment juguler l'accroissement des fragilités et des inégalités socio-spatiales ?** La crise économique et sociale touche les ménages et les territoires très inégalement : quelles politiques sociales et urbaines mettre en œuvre pour accompagner les ménages et les quartiers populaires, probablement bien plus touchés que d'autres par la crise, pour limiter leur vulnérabilité et leur décrochage socio-économique ?

.....► **Comment faire des politiques environnementales un levier de résilience ?** La nécessaire relance de l'économie pourrait faire passer au second plan l'appréhension des problématiques environnementales (changement climatique, perte de biodiversité, altération et diminution des ressources, consommation d'espaces, ...) et reporter la mise en œuvre de politiques ambitieuses en la matière, alors même qu'elles constituent un des leviers majeurs de la résilience des territoires. Comment, dans ce contexte, ne plus opposer développement économique et écologie (économie circulaire, circuit court, consommation locale, ...) ? Comment faire en sorte que la relance économique, nécessaire à la vie des territoires et pourvoyeuse d'emplois, soit l'occasion de mettre au premier plan les problématiques environnementales et de répondre aux défis majeurs d'ordre écologique, climatique et énergétique ?

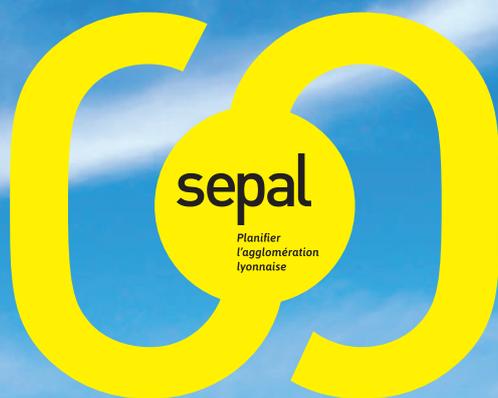
.....► **Comment faire perdurer les ressorts positifs de la crise qui contribuent pleinement au mieux vivre ensemble ?** La crise et le confinement ont également fait naître des évolutions sociétales, comportementales, économiques positives (développement des circuits courts, émergence de nouvelles solidarités, redécouverte de la proximité, accroissement des relations de voisinage, diminution de la mobilité liée notamment au développement du télétravail...) qu'il serait intéressant de pérenniser.

La crise économique qui découlera de la crise sanitaire va certainement engendrer une forte diminution des moyens de l'État, des collectivités, des ménages, des entreprises à court, moyen et long termes, et rendre ainsi indispensable la priorisation des investissements sur des actions « sans regret » basée sur une stratégie globale d'aménagement sur le temps long, où **frugalité et sobriété** pourraient être les maîtres mots.

Cette crise sanitaire inédite met ainsi en évidence la nécessité, pour le territoire du Sepal et de l'Amelyse, de faire **des choix de développement déterminants**, de prendre en compte les **risques et les vulnérabilités** auxquels il est confronté et d'identifier les **leviers permettant de se préparer au mieux** aux chocs et aux crises à venir.

Dans une approche transversale associant les acteurs du territoire, et notamment la société civile, l'engagement d'une **réflexion de prospective territoriale** et l'élaboration d'une **stratégie de résilience** s'avèrent, dans ce contexte, indispensables pour permettre au territoire de relever les défis territoriaux identifiés.





**Sepal**

4, rue des Cuirassiers - 69003 Lyon

Tél : 04 26 99 34 02

.....> [scot-agglolyon.fr](http://scot-agglolyon.fr)

