



sepal

Planifier
l'agglomération
lyonnaise



Une agglomération productive, favorisant l'économie locale et responsable

Le 15 décembre 2021, le Sepal a décidé d'engager la révision du Scot de l'agglomération lyonnaise et mis en place quatre commissions thématiques conçues pour débattre de l'avenir du territoire. Après un premier cycle en juin, consacré au diagnostic partagé, un second cycle de commissions s'est tenu en novembre pour débattre des enjeux et pré-orientations pour le futur Scot, avec les conseillers du Sepal, les vice-président.es des collectivités membres, les maires et représentants des partenaires associés à la démarche. Cette synthèse reprend les principaux éléments issus de cette deuxième commission.

Rappel des orientations plutôt consensuelles à l'issue de la première commission

La commission de juin a permis de dégager plusieurs priorités, notamment la nécessité de :

-► **Corréler** autant que possible **accueil démographique et création d'emplois**, à toutes les échelles (communale, intercommunale, agglomération) ;
-► **Penser collectivement le desserrement et la répartition des richesses** en assurant une diversité d'emplois sur l'ensemble du territoire, un meilleur équilibre des fonctions tertiaires et productives et en tenant compte des besoins et des attentes des entreprises, des habitants et des salariés ;
-► **Conforter les centralités multifonctionnelles**, notamment en favorisant le **maintien et le développement des activités commerciales, artisanales, de service et de production en ville et dans les centres-bourgs** ;
-► **Intégrer les enjeux de sobriété foncière** et travailler sur la qualité, la compacité et l'optimisation des zones d'activités économiques et commerciales ; anticiper les **mutations en cours et à venir sur certaines zones commerciales** de périphérie (cf. DAACL*).

La commission du 29 novembre a permis, sur la base de paroles « d'experts » et des témoignages d'habitants, de débattre et de préciser les orientations souhaitées pour le futur Scot, dans un format d'échange élargi.

Temps 1 - Rayonnement économique : quels fondements, quelles valeurs pour une attractivité économique renouvelée et maîtrisée ?

L'agglomération lyonnaise bénéficie d'une très forte attractivité économique et démographique, liée à son positionnement géographique, à son offre de formation, mais aussi à son rayonnement touristique et culturel. Le processus de métropolisation à l'œuvre est aujourd'hui fortement réinterrogé au regard de ses externalités négatives : concentration des emplois, allongement des distances domicile-travail, accroissement des inégalités sociales et territoriales... Dans ce contexte, les valeurs portées par le Scot de 2010 sont-elles toujours partagées ?

Synthèse de l'intervention de Marie Bouchet, Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise

Marie Bouchet rappelle les fondements de la dynamique de rayonnement et d'attractivité de l'agglomération lyonnaise : une agglomération tournée vers l'international, qui a su se glisser en tête des classements en matière de dynamisme économique, d'innovation et d'attractivité vis-à-vis des entreprises (offre tertiaire en particulier).

« [...] Il faut continuer à développer ces savoir-faire (gastronomie...) et promouvoir l'international [...] »

Toutefois, si l'agglomération lyonnaise bénéficie de nombreux atouts, cette hyperattractivité s'est traduite par des difficultés croissantes pour les ménages et entreprises à s'installer voire se maintenir sur le territoire (coûts de l'immobilier et du foncier), une spécialisation de plus en plus forte des activités et des emplois

accueillis, et des difficultés à accompagner ce développement par une offre adaptée d'équipements, de services (de mobilités notamment), aux dépens de la qualité de vie des habitants et entreprises du territoire.

« [...] On a complètement laissé partir la notion de travail manufacturier et artisanal »

« [...] On peut faire le constat d'une désertification des campagnes, il faudrait cesser la course à l'attractivité [...] »

« [...] Le prisme de lecture doit être écologique, environnemental [...] »

Dans ce contexte, il est proposé aux élus de réagir en séance sur les valeurs fondatrices du Scot de 2010 et d'exprimer leurs attentes pour le futur Scot sous la forme de mots-clés.

RAPPEL MOTS CLÉS DU **Scot actuel**

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

LES MOTS CLÉS DU **futur Scot**

coopération
proximité, savoir-faire
approvisionnement
innovation, emploi
ZAN, partage, équilibre
fidélisation, territoire
durabilité

Temps 2 - Répartition des activités et des emplois : comment faire de l'économie un facteur de développement territorial plus équilibré ?

L'attractivité lyonnaise engendre une spécialisation économique des territoires, qui pose l'enjeu d'un meilleur équilibre des activités et des emplois : faut-il desserrer certaines activités ? En réintégrer de nouvelles en cœur d'agglomération ? À quelles conditions et avec quels leviers ?

Interventions de Pierre-Cécil Brasseur (directeur du Cabinet Synopteur), Blandine Crousier (Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise) et Hugo Nivoix (Interface Transport)

« [...] Et si on décentralisait un peu, et si on proposait des centres d'attractivité plus éloignés ? [...] »

Blandine Crousier revient sur le processus de métropolisation, qui a entraîné une spécialisation des fonctions à l'échelle de l'aire métropolitaine, avec des communes aux profils économiques très marqués : prédominance des fonctions métropolitaines sur le cœur

d'agglomération et l'Ouest (avec une forte concurrence entre les différentes fonctions et activités) et prédominance de fonctions de production et fonctions logistiques plutôt sur l'est de l'agglomération...

Parallèlement, des disparités territoriales sont constatées dans la progression des emplois et les difficultés de recrutement. Le modèle à l'œuvre, très expansif, engendre aussi une déconnexion de plus en plus forte entre lieu d'habitat et lieu de travail et contribue fortement à l'étalement urbain.

« [...] Les entreprises ont du mal à recruter à cause de la problématique de mobilité [...] »

Pierre-Cécil Brasseur insiste sur la nécessité d'appréhender finement la diversité des activités économiques, que l'on peut classer selon lui en 3 grandes catégories : les activités métropolitaines supérieures, les fonctions plus productives et les fonctions présentiels. En termes de localisation, les principaux facteurs d'attractivité pour les entreprises

ont évolué ces dernières années. Pendant longtemps, leurs choix de localisation étaient surtout dépendants de leurs capacités financières et de la qualité de l'environnement urbain. Désormais, deux nouveaux éléments de différenciation entrent en ligne de compte: la notion de « polarisation » (intérêt des entreprises à jouer plus « collectif », recherche de complémentarités et de nouvelles formes de synergies par une ultra-proximité entre activités, notamment pour faciliter les mutualisations, les démarches collectives et les effets de seuil) et la notion de « connectivité » (recherche de lieux permettant de bien se connecter à l'ensemble des ressources nécessaires au fonctionnement et au développement de l'entreprise, notamment en ce qui concerne les ressources humaines).

« [...] On devrait réfléchir sur le triptyque j'habite, je travaille et je me déplace [...] »

Le modèle de la zone d'activités est un modèle relativement récent. Développé dans les années 60, ce principe de « zoning » a accompagné le phénomène de métropolisation et ses effets pervers, en devenant le levier privilégié de développement économique des territoires. Or, de nombreuses activités économiques peuvent être accueillies dans le tissu urbain et il y a un fort enjeu à « mettre dans l'urbain toutes les activités qui peuvent l'être » dans une logique de sélectivité, de mixité fonctionnelle et de sobriété foncière. Cette localisation centrale a aussi des effets positifs sur l'animation, le coût d'aménagement (réduit),

la notoriété et la visibilité des activités... Les activités tertiaires et le productif léger, notamment, ne doivent pas être accueillis dans les zones d'activités qui sont souvent, à tort, considérées comme la réponse unique au besoin de développement économique des territoires.

S'agissant de la logistique, Hugo Nivoix rappelle la diversité des fonctions et des formats d'immobiliers logistiques présents sur le territoire. Il insiste sur l'importance que cette activité revêt pour l'approvisionnement de l'agglomération, en soutien aux autres filières, et sur les spécificités et les enjeux différenciés pour chacun des sous-territoires du Sepal.

Dans ce deuxième temps de débats, les échanges se concentrent sur les problématiques suivantes:

.....► le foncier, qui conditionne fortement les choix d'implantation des entreprises, avec des prix élevés en centralité et une concurrence forte entre les différentes fonctions. Quels outils mettre en œuvre pour réguler les prix, maintenir les entreprises sur place et mobiliser du foncier à vocation économique en centralité?

.....► les activités à privilégier sur le territoire et les formations à développer. Sur ce point les élus évoquent les enjeux bas carbone, d'inclusivité et l'enjeu de prioriser aussi davantage l'utilité sociale et environnementale des entreprises et les logiques de proximité.

.....► la fiscalité et l'accompagnement des entreprises et des territoires dans la transition.

Temps 3 - Offre d'accueil économique et sobriété foncière : le ZAN, contrainte ou opportunité pour le développement économique ?

La loi climat et résilience, et notamment son objectif ZAN (zéro artificialisation nette), sont sources d'inquiétudes pour de nombreux territoires: comment se développer économiquement sans consommer de nouveaux fonciers? Mais le ZAN représente aussi l'opportunité de changer de modèle de développement économique et d'impulser une dynamique de requalification des ZAE vieillissantes.

Interventions de Pierre-Cécil Brasseur

(directeur du Cabinet Synopter) et Blandine Crousier

(Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise)

Blandine Crousier rappelle qu'entre 2010 et 2020, environ 533 ha de foncier ont été consommés pour l'accueil d'activités économiques sur le territoire du Sepal (environ 575 ha ont été consommés pour l'habitat). Cette consommation, inégalement répartie sur le territoire, est particulièrement liée au desserrement économique du cœur d'agglomération et à l'aménagement/extension de nouvelles zones d'activités.

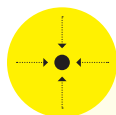
Pour Pierre-Cécil Brasseur, la loi Climat et Résilience et son objectif ZAN sont l'occasion de questionner notre modèle de développement. Ils doivent être perçus comme une condition de réussite et non comme une contrainte, dans un contexte où le vieillissement de nos ZAE constitue le défi majeur (« crise de la cinquantaine »). Déjà aujourd'hui, et surtout à l'avenir, les collectivités vont devoir gérer un stock important de zones à

requalifier, avec une fiscalité à l'hectare qui se réduit chaque année, compte tenu de leur paupérisation et du fait que l'essentiel de la valeur se crée dans le développement de l'entreprise et non au moment de son implantation. Il faut donc se poser prioritairement la question de l'optimisation des ZAE, pour favoriser les synergies entre entreprises et que chaque espace soit bien utilisé. Il est nécessaire à la fois de faire mieux (requalifier) et plus (optimiser et intensifier) et mutualiser davantage l'espace et les moyens à l'intérieur des zones. Parallèlement, les collectivités doivent être de plus en plus prudentes sur la création de nouveaux espaces et s'assurer en priorité de l'efficacité de l'existant. Le ZAN donne une limite. Il faut penser dynamique d'optimisation et conditionner les futures extensions à cette dynamique.

« [...] Il faut déjà qu'on fasse un recensement de tous les bâtiments et entrepôts qui sont vides [...] »

« [...] Il faudrait requalifier tout ce qui est autour de Renault Trucks, Iveco [...] si on veut attirer des start-up, des entreprises, il faut être plus attractif en termes de lieu [...] »

Enfin, la logique de complémentarité territoriale en matière de développement économique suppose aussi la mise en place d'un pacte fiscal et financier pour que chaque territoire, selon sa réalité, y « trouve son compte ».



Ce que l'on retient des échanges...

Des objectifs consensuels qui permettent de préciser les grandes orientations de la première commission

Accompagner un changement de modèle économique pour le territoire

-> Fonder l'attractivité de l'agglomération lyonnaise sur de nouveaux ressorts;
-> Favoriser la consolidation du tissu économique local, sa diversité (résilience), les savoir-faire locaux, et les activités qui profitent au territoire et à ses habitants (économie circulaire, sociale et solidaire, économie régénérative, low-tech...);
-> Coupler développement économique et sobriété foncière et énergétique.

Rééquilibrer le développement économique à l'échelle de l'agglomération et au-delà

-> Accompagner le desserrement des emplois du cœur d'agglomération en opérant un rééquilibrage en faveur des bassins de vie et des villes moyennes voisines (Roanne, Saint-Étienne...);
-> Rééquilibrer les fonctions économiques entre activités métropolitaines supérieures, activités productives et présentes;
-> Promouvoir les coopérations et complémentarités, plus que les concurrences entre territoires;
-> Favoriser la requalification, l'optimisation et la mutualisation des espaces au sein des ZAE existantes.

Préserver et développer les activités artisanales et productives dans le tissu urbain

-> Enjeu d'une vraie mixité fonctionnelle dans les centralités et d'une plus grande sélectivité ou maîtrise des entreprises accueillies dans les ZAE;
-> Renforcer le lien habitat/emploi/mobilité/loisirs dans une logique de proximité.

Des sujets restant à approfondir et à débattre

Certaines questions vont nécessiter des approfondissements techniques:

-> Nécessité de mieux appréhender les stratégies économiques à l'échelle de l'aire métropolitaine;
-> Réalisation d'un travail de « priorisation » des zones à urbaniser, d'analyse des capacités foncières, de la vacance et des potentiels de densification des ZAE;
-> Réflexion sur les outils réglementaires, de maîtrise des prix (immobilier d'activités abordable) qui pourraient être mobilisés; le Scot peut-il identifier des zones à PTCE (pôles territoriaux de coopération économique)?
-> Travail sur la prospective des besoins à horizon 2040 (commerces, activités tertiaires et productives...), au regard des grandes tendances d'évolution (comportements d'achat, dématérialisation, rapport au travail...).

La commission a mis en exergue certaines dissensions ou problématiques qui nécessitent d'être de nouveau débattues:

-> Quel niveau d'ambition les élus souhaitent-ils se donner pour répondre à l'objectif ZAN? Sont-ils prêts à déclasser certaines zones à urbaniser ou à remettre en cause des projets, sur quels territoires et selon quels critères?
-> La polarisation de l'emploi et les logiques de coopérations/complémentarités entre territoires posent la question de la répartition de la valeur et des coûts avec justesse. Quelles solidarités territoriales construire entre territoires, et avec quels outils?



Visitez notre site
www.scot-agglolyon.fr



Suivez toute l'actualité du projet sur
[@demain.lagglomeration.lyonnaise](https://www.facebook.com/demain.lagglomeration.lyonnaise)