

LES ENTRETIENS DU CERTU

27^e rencontre – Lyon

François-Xavier ROUSSEL⁽¹⁾

Après le succès des premiers Entretiens du CERTU tenus à Lyon en février 2010, ces seconds Entretiens sur le thème « Métropolisation et nouvelles urbanités » confirment l'intérêt soulevé par cette manifestation puisqu'elle a rassemblé près de 900 participants. Ces Entretiens ont été organisés autour de deux tables rondes en début et en fin de colloque, la première sur « Comprendre la ville d'aujourd'hui » c'est-à-dire comment décrypter les transformations qui affectent la ville : poussée de la périurbanisation, émergence de villes multipolaires, avènement de nouvelles formes d'urbanités, stratégies des entreprises modifiant la donne des territoires ? La seconde, sur « Aménager aujourd'hui », c'est-à-dire comment les collectivités publiques sont amenées à évoluer dans leurs méthodes et leur posture, dans un contexte où les rôles de la puissance publique et des acteurs privés s'estompent ? Ces interrogations se déroulent sur le thème du développement durable, concept tacitement intégré à travers toutes les questions d'aménagement et de développement, même si sa mise en œuvre est encore questionnée. Les deux autres demi-journées ont été centrées sur des contributions et des échanges en ateliers thématiques (13 ateliers sur les deux demi-journées).

En introduction à ces Entretiens, Gilles Buna, vice-président du Grand Lyon et adjoint à l'urbanisme à la ville de Lyon, a évoqué l'innovation récente (automne 2010) de la décentralisation, proposant la création des « Pôles métropolitains » aux grandes aires urbaines volontaires. Lyon figure parmi les 20 à 25 candidats enregistrés. Cette proposition rencontre donc un grand succès. Le projet de pôle métropolitain lyonnais assemblera l'aire urbaine de Lyon, celle de Saint-Étienne, le Nord-Isère et les espaces intermédiaires, et regroupera 1 000 communes et 65 intercommunalités. 50 % du territoire sera urbain et 50 % non urbain (pour l'essentiel du périurbain). Gilles Buna insiste, notamment au regard de la compétition internationale, sur l'intérêt de cette nouvelle entité en termes de visibilité, de masse critique et d'attractivité. Il souligne que la mise en place de cette nouvelle entité suppose tout un processus de gouvernance qui

a déjà été préparé par une démarche InterSCoT (12 SCoT concernés) qui a défini des objectifs communs dans une logique multipolaire et de réseaux. Tout un travail sur la mobilité et les transports collectifs s'est fixé comme ambition « de passer de l'étoile à la toile ». Lyon – l'agglomération lyonnaise – se densifie et se densifiera notamment par des actions de renouvellement urbain, en travaillant sur toutes les friches administratives et industrielles et en rééquilibrant « les banlieues chic et les banlieues choc », mais l'étalement de la ville se poursuit et le périurbain poursuit et poursuivra son développement. Un travail de hiérarchisation des polarités, un objectif de concentration de l'urbanisation près des gares et le long des lignes de transport, une volonté de recherche de nouvelles formes urbaines plus adaptées aux besoins sont entrepris, ce qui implique de repenser l'urbanité. Les pôles métropolitains demandent une gouvernance qui repose beaucoup sur le partenariat, le volontariat, la souplesse, le consensus, la mutualisation des ressources, l'investissement. Ces exigences nécessitent de mobiliser beaucoup de capacités d'ingénierie et d'expertise.

La première table ronde a surtout évoqué la question de la périurbanisation. Marie-Christine Jaillat en a tracé un rapide historique. À l'origine, dans les années 1970, une politique favorise l'accession à la propriété et la maison individuelle, tandis que les ménages aspirent à un autre cadre de vie (notamment les jeunes couples avec enfants), même si, dans le même temps, l'État et les professionnels disqualifient cette urbanisation (mitage) et cherchent à relancer la planification pour contrôler ce développement (rapport Mayoux de 1980 sur l'habitat individuel périurbain). Depuis les années 1980, le périurbain profite du développement de l'automobilité et d'un modèle promotionnel (quitter le parc HLM, acquérir un statut de distinction sociale) qui devient une normalité. Le périurbain est devenu d'autant plus attractif que les marchés urbains se renchérissent et que ce mode d'habiter répond à des aspirations sociales fortes (tranquillité, aménité, contrôle à distance des autres, capacités d'adaptation de l'habi-

⁽¹⁾ Consultant.

tat, etc.). Depuis une vingtaine d'années, le périurbain devient pour partie de l'urbain : les emplois s'y sont développés comme les équipements et les commerces, les espaces deviennent des espaces urbains de plein droit, ce sont aussi des espaces de transit. Guy Burgel, pour sa part, a souligné que depuis le début des années 1990, une tendance est apparue qui s'est confirmée dans les années récentes : une progression des centres-villes (qui s'étaient dépeuplés dans les décennies précédentes), une tendance au recul des premières couronnes (les banlieues) et un léger tassement des croissances périurbaines. Ces évolutions s'expliquent par l'attractivité des centres (équipements, services, qualité urbaine, desserte) laquelle s'exerce de plus en plus vis-à-vis des classes aisées (soit qu'elles ne quittent plus le centre comme auparavant, soit qu'elles y reviennent, notamment pour certaines catégories telles : couples avec grands enfants, personnes âgées). C'est ainsi qu'au début des années 2000, différents chercheurs, notamment Jacques Donzelot, évoquent la ville à trois vitesses : la ville de la gentrification (les centres-villes), la ville de la paupérisation (les banlieues) et la ville de la périurbanisation, celle des classes moyennes dans une acception très large. Comme l'a évoqué au cours de cette première table ronde Jean Cavaillès, le périurbain, qui s'est développé partout en Europe, a eu de bonnes raisons de le faire. Depuis presque une cinquantaine d'années, le coût de l'accessibilité baisse, le coût du foncier dans les centres-villes progresse, les revenus ont augmenté et en parallèle la pollution, l'engorgement, le bruit, les incivilités des villes se sont renforcés, tous ingrédients favorables au périurbain. Face à ces tendances lourdes, des politiques correctrices se sont mises en œuvre et s'amplifient mais elles sont souvent coercitives, technocratiques, normatives. Pour Jean Cavaillès, si la réglementation nationale laissait place à la subsidiarité et à l'initiative, sans doute des politiques incitatives pourraient-elles être plus efficaces. Pour sa part, Jean-Pierre Orfeuil constate que les déplacements classiques « centripètes », en se développant, ont conduit à la congestion des villes mais observe que la mobilité s'est beaucoup diversifiée et complexifiée avec des déplacements accrus de banlieue à banlieue, de polarités secondaires à polarités secondaires. Par ailleurs, en réponse à des questionnements de la salle, il a précisé que les études qui ont été conduites sur les émissions respectives des périurbains et des urbains de CO₂ et donc de gaz à effet de serre montrent que les émissions sont à peu près équivalentes si on prend en compte l'ensemble des déplacements (domicile-travail et loisirs) ; en outre, le périurbain produirait moins de CO₂ en termes de chauffage que l'urbain, essentiellement du fait qu'en périphérie, les logements sont plus récents, davantage équipés de chauffages électriques et bien mieux isolés que le parc de l'urbain plus ancien. Effectivement, ce sont les propriétaires de maisons isolées qui ont le plus profité des incitations fiscales mises en place en faveur des économies d'énergie. Les habitations

périurbaines sont moins menacées par le recours à la climatisation estivale, contrairement aux immeubles de bureau et même aux logements du centre de l'agglomération, lieu plus vulnérable aux canicules en raison de l'îlot de chaleur. L'argument qui consistait à stigmatiser le périurbain comme énergivore perd de son actualité, d'autant que cette frange urbaine tend à s'autonomiser et à s'affranchir de la tyrannie des réseaux et du système réticulaire. Les déplacements sont moins centripètes, l'assainissement peut être autonome de même que la production d'énergie et la gestion locale des déchets.

La restitution des ateliers, effectuée à deux voix par Jean-Marc Offner et Éric Charmes, s'est centrée sur la question du périurbain. Ils observent un changement de regard sur le périurbain. Le rejet du périurbain à cause du CO₂ a été abandonné par les chercheurs, le périurbain est devenu plus urbain et on y trouve désormais emplois, équipements, services, commerces, il répond toujours à une demande des ménages et pas seulement des ménages captifs des marchés. Il faut donc faire sortir le périurbain du regard *a priori* critique pour qu'il ne soit plus un mal qu'il faut combattre mais un fait durable, une composante importante de l'aménagement du territoire dont il convient de corriger les inconvénients et qui doivent devenir des territoires de projets. Les rapporteurs mentionnent trois modèles prospectifs de périurbain. Un modèle classique centre-périphérie mais rénové, s'appuyant notamment sur des gares et des parcs relais, un modèle métropolisé de type ville-nature à l'image de la grande métropole helvétique qui s'appuie sur un réseau dense de tram-train, un modèle localiste intégrant emplois, services, télé-services, réinventant un urbanisme de proximité (routes départementales devenant des avenues, etc.), de nouvelles urbanités (exemples aux États-Unis), jouant sur l'autonomie (énergie, vélos électriques).

Au cours de ces entretiens, à propos de la métropolisation, de la question du périurbain, de la ville durable ou de la ville viable, adjectif que préfèrent certains experts, les thématiques de l'urbanisme négocié et de la gouvernance ont été abordées dans les ateliers et dans la dernière table ronde. Le thème de l'urbanisme négocié, thème pas vraiment nouveau, a été analysé par les différents acteurs : collectivités locales (élus et techniciens, promoteurs et aménageurs privés, organisme parapublic). Comme l'a souligné Pierre Gras dans sa synthèse de l'atelier, les différents participants se sont livrés chacun dans leur registre à une ode à l'urbanisme négocié. Ils ont célébré sinon à l'unisson, du moins dans des vocabulaires compatibles, six vertus : celle de l'intercommunalité qui donne du recul et permet de meilleurs arbitrages, celle de la maîtrise foncière, notamment grâce aux EPF (Établissements Publics Fonciers) susceptibles d'apporter plus de sécurité, celle d'une double gestion des temporalités, celle du temps court, temporalité des professionnels et des habitants comme celle du temps long, celle de l'État et des collectivités territoriales, celle de l'utopie pour se donner la capacité de transformer les difficultés en atouts,

celle du partenariat public/privé bien sûr mais aussi public/public (ce qui est sans doute plus difficile) devant reposer sur des formes diverses : contrat, charte, etc. Pour mettre en œuvre ces six vertus, Pierre Gras a dégagé cinq pratiques : assurer une sécurité juridique réclamée par tous, avoir des acteurs responsables « droits dans leurs bottes », renforcer fortement l'ingénierie, définir une ambition plus cohérente et plus partagée sur les territoires, avoir une gouvernance plus musclée qui rende de la liberté mais une liberté appropriable.

Ces entretiens, dans certains ateliers et dans la dernière table ronde, ont aussi traité de la question de la gouvernance ou du gouvernement des villes au regard des mutations en cours. Pour beaucoup, un tournant est à prendre, mais lequel ? L'idéal, par exemple pour les pôles métropolitains, ne repose-t-il pas sur un gouvernement centralisé avec des transferts de compétences et des élections à ce niveau au suffrage universel ? N'est-ce pas le remède ultime ? Mais avons-nous la garantie que ces territoires sont et resteront pertinents ? Les évolutions conjointes en termes de métropolisation et de périurbanisation ne conduisent-elles pas à envisager un nouvel idéal, celui de « l'interterritorialité », d'une collaboration d'égal à égal entre différentes intercommunalités, coopérant de manière volontaire, s'accordant sur des projets à la manière des anciens syndicats intercommunaux ? Mais n'est-il pas quelque peu idéaliste de croire au volontariat pour redistribuer des ressources ? Les débats de la table ronde n'ont pas tranché. Les débats de ces dernières années ont souvent porté sur la notion de « chefs de file ». Pour certains, une bonne et forte coopération ne rendrait pas nécessaire l'existence d'un « chef », encore que beaucoup ajoutent qu'il est utile – sinon qu'il existe – un chef, du moins qu'il existe « un chef d'orchestre ». Un chef d'orchestre permet de penser globalement pour agir localement, mais plus de liberté et de marges de manœuvre pour les instrumentistes permettent de penser localement pour agir globalement et donc plus de subsidiarité serait une évolution pertinente.

L'opposition inégalitaire entre un centre fortement doté en aménités et une périphérie plus délaissée tend à s'estomper et à se nuancer. Cependant, l'ensemble de la ville est atteinte par le phénomène du vieillissement, mais ce sont les personnes âgées

du centre-ville qui bénéficient d'une offre de soins très inégalement répartie, ce qui impose de maintenir une forte accessibilité des centres même dans un modèle plus auréolaire.

En dépit des difficultés causées par l'offre de soin, le choix de la périphérie est souvent guidé par des considérations sanitaires puisque la ville dense est perçue comme « invivable » et, de fait, nuisances et pollutions, absence du végétal et « modes de vies motorisés » ont un impact négatif sur la santé des habitants. Effectivement, en France, chaque année, plus de 40 000 personnes décèdent prématurément – en moyenne dix ans plus tôt que la normale – pour cause de maladies cardiovasculaires, respiratoires et cancers, dus notamment à la pollution par les particules dans l'air. Un Français sur trois se déclare gêné par le bruit des transports, principalement celui des voitures, des deux-roues et des camions. Les espaces verts, les jardins participent à l'équilibre psychologique des habitants.

Si l'on considère la ville dans sa globalité, regroupant plus de 80 % de la population française, les actions en faveur de la qualité de vie et de la bonne santé sont donc tout à fait prioritaires et s'inscrivent dans les préconisations issues de différents outils de planification : le programme paneuropéen sur les transports, la santé et l'environnement (PPETSE), le deuxième Plan National Santé Environnement (PNSE2) 2009-2013, le « Plan particules ». Plusieurs objectifs répondent à ces enjeux sanitaires, notamment : la réduction des nuisances sonores, des polluants de l'air émis par les transports, la promotion des politiques et des actions favorables à des modes de transport sûrs et respectueux de la santé, la mise en place de Zones d'Actions Prioritaires pour l'Air (ZAPA), permettant de limiter, voire d'interdire, la circulation des véhicules les plus polluants dans les zones particulièrement touchées, de favoriser les modes de déplacements « actifs » et de mieux réguler la mobilité dans les zones urbaines.

Ces entretiens montrent que l'environnement et la santé sont au cœur des politiques urbaines et que le lien simpliste entre environnement et densité est largement dépassé pour donner lieu à une vision plus réaliste mais aussi plus complexe de la construction d'une ville durablement viable pour tous.

