



Changement de focale pour la première couronne de l'Est lyonnais Penser le renouvellement urbain à l'échelle de l'agglomération

décembre 2001

Les cahiers du DSU

Globalement, la première couronne de l'Est lyonnais apparaît comme un territoire en difficulté malgré des atouts réels et la continuité des interventions qu'elle a connues, dans le cadre de la politique de la ville en particulier. Les enjeux sont importants, la poursuite d'une dérive négative est à terme un facteur de déséquilibre pour l'ensemble de l'agglomération, alors que la relance de son développement peut devenir un atout décisif. Il importe alors de fonder les constats et de se situer dans une démarche prospective. Avec l'appui des travaux de l'agence d'urbanisme, Dominique Mouillaux, responsable de la mission politique de la ville à la DDE du Rhône, et Pierre Suchet, directeur du service DSU du Grand Lyon, tracent ici pistes de réflexions et esquisses de scénarios. Derrière ces réflexions, se confirme la nécessité de dépasser les cadres d'intervention « habituels » pour trouver des échelles propices au renouvellement urbain.

La démarche engagée en partenariat par l'État et la Communauté urbaine de Lyon sur la première couronne de l'Est lyonnais est née des premières réflexions issues du diagnostic d'agglomération et des travaux préparatoires au contrat de ville 2000-2006 de l'agglomération lyonnaise. Celles-ci mettaient en évidence que la perte d'attractivité de la première couronne de l'Est lyonnais, qui concentre la plus grande partie des territoires sensibles de l'agglomération, dépassait le simple périmètre des « grands ensembles » et nécessitait sans doute une approche d'intégration urbaine à une échelle plus globale que les approches GPV et Oru inscrites par ailleurs dans le contrat de ville.

MALGRÉ DES INTERVENTIONS RÉGULIÈRES ET ANCIENNES, UN SECTEUR AU DÉVELOPPEMENT BLOQUÉ

Un premier travail de diagnostic a donc été confié dans ce sens à l'agence d'urbanisme sur la période 2000-2001. Il a concerné un périmètre allant de Rillieux-la-Pape à Saint-Fons, comprenant cinq communes et une population totale d'environ 177 000 habitants, soit 15 % de la population totale de l'agglomération. Les constats dressés par l'agence d'urbanisme ont confirmé « l'intuition » de départ : une démographie négative (-1 % par an entre 1990 et 1999) et une attractivité résidentielle bloquée (3 % seulement des ventes en logement neuf de l'agglomération) touchant globalement la première couronne et pas uniquement les quartiers en contrat de ville.

Ces constats ont également révélé des paradoxes importants :

- un dynamisme économique réel (peut-être fragile à long terme), mais un nombre importante de personnes au chômage (12 000 personnes sur 78 000 actifs) ;
- des infrastructures routières importantes mais créatrices de coupures urbaines et de nuisances, une déserte en transports en commun relativement dense mais peu structurante ;
- des atouts peu mis en valeur (parcs d'agglomération, zones de loisirs...) et une vocation incertaine à l'échelle de l'agglomération.

Les efforts importants de requalification réalisés par l'ensemble des partenaires du contrat de ville depuis plus de dix ans sur les principales Zus du secteur n'ont pas réussi à enrayer une image en partie dégradée et une perte d'attractivité qui touche désormais globalement l'ensemble des communes concernées, dans un territoire pourtant stratégiquement placé entre un centre d'agglomération à la dynamique nettement relancée et un Grand Est, secteur « évident » de développement.

QUELLE VOCATION DE LA PREMIÈRE COURONNE DE L'EST LYONNAIS DANS L'AGGLOMÉRATION ?

L'enjeu est donc de taille. La poursuite d'une dérive négative de la première couronne de l'Est lyonnais, même ralentie par les actions limitées du contrat de ville, est à terme un facteur de déséquilibre pour l'ensemble de l'agglomération, alors que la relance de son développement peut devenir un atout décisif. Plusieurs pistes de réflexions doivent permettre d'élaborer une nouvelle stratégie d'intervention :

- engager un changement d'échelle en matière de renouvellement urbain par rapport au contrat de ville, permettant notamment de relancer la construction neuve et de réfléchir à une mixité de l'habitat à une échelle plus pertinente que celle des Zus uniquement ;
- préciser les effets escomptés des investissements publics pour générer des nouveaux points d'appui pour le développement (axes de transports en commun, équipements d'agglomération, pôles de loisirs...) en prenant en compte les leçons du passé (absence d'effet du métro à Bron Parilly, difficultés de la Zac des Clochettes à Saint-Fons, impact positif de la diversification de l'habitat dans le centre-ville de Vaulx-en-Velin...);
- veiller à la recomposition des pôles économiques (passage d'une prédominance du secondaire à une « tertiarisation » des activités) en tenant compte des disparités locales et en tentant de réduire le para-

doxe douloureux de la juxtaposition géographique de possibilités d'emplois peu accessibles à la population au chômage ;

– organiser une valorisation plus forte des dynamiques des habitants qui peuvent contribuer à positiver l'image de la première couronne, notamment autour des actions culturelles (Biennale de la danse, centre chorégraphique national Maguy Marin, fête du livre...).

Ces pistes devraient permettre de préciser la vocation souhaitée pour l'ensemble de la première couronne : **secteur tampon** entre un centre-agglo et un Grand Est (qui va jusqu'à l'aéroport Saint-Exupéry), tous deux porteurs des réelles opportunités de développement à l'échelle de l'agglomération, ou bien **secteur porteur d'un développement utile** à l'agglomération en utilisant sa situation géographique, ses potentialités foncières et ses atouts endogènes. Dans cette seconde hypothèse, on peut imaginer et combiner deux scénarios : faire de la première couronne de l'Est lyonnais le premier élément de structuration de la périphérie ou une extension du centre.

Derrière ces choix de principe se profilent **des choix à long terme sur les modalités de l'extension géographique de l'agglomération** privilégiant une vaste expansion à large échelle ou une expansion plus sélective avec un appui sur la première couronne pour limiter l'étalement urbain. Il faudra également opérer des choix **en terme de forme urbaine**.

Organise-t-on la relance de l'urbanisation du secteur plutôt en tant que lieu d'extension à terme de l'urbanisme dense du centre-agglo avec ses caractéristiques ? Ou bien comme lieu où l'attractivité résidentielle ne pourra se porter que sur l'habitat individuel ? Ou encore comme lieu où il faut tirer parti de ce qui existe pour affirmer un modèle d'urbanisation attractif qui ne soit ni le collectif dense, ni l'individuel « sec », mais un nouveau modèle urbain de type cité-jardin ?

VERS UNE DÉMARCHÉ STRATÉGIQUE D'AGGLOMÉRATION

La première couronne est (on entend par là le secteur directement accolé au périphérique) n'est pas un périmètre de projet en soi. Elle doit rester un périmètre d'évaluation, **un périmètre de vigilance**, car c'est bien à son échelle que les processus de déqualification sont analysables.

Cette vigilance doit également permettre de maîtriser au niveau de l'agglomération les interférences entre les objectifs souhaitables pour la première couronne et les options prises pour le Grand Est et le centre.

Elle peut également limiter les effets de concurrence interne aggravant les contradictions entre quartiers sensibles et reste du territoire.

Sur le plan opérationnel, il faudra par contre identifier dans la phase à venir des périmètres de projet pertinent plus larges que ceux des quartiers en contrat de ville. Ces périmètres rattacheront l'élaboration des projets urbains à construire soit à la dynamique du centre-agglo (gommer par endroits la barrière du périphérique), soit au développement du Grand Est (organiser l'impact du projet de desserte de l'aéroport Saint-Exupéry).

Cet élargissement des périmètres opérationnels nécessitera des partenariats intercommunaux nouveaux encadrés dans une démarche d'agglomération.

Enfin, la revalorisation de la première couronne, quelles que soient les options prises, nécessitera de combiner :

- une notion de projet urbain physique avec toutes ses composantes,
- une réelle capacité à réduire les contradictions sociales internes à ce territoire pour parer à des manifestations de rejet remettant en cause les effets des investissements,
- l'utilisation des dynamismes internes des habitants comme un des moyens nécessaires pour aboutir à un changement d'image de ce secteur pour les habitants de l'agglomération.

On est là dans des enjeux de conduite d'une démarche globale, appropriée par les habitants, qui a déjà été menée à l'échelle de quartiers dans le cadre de la politique de la ville et qu'il faut tenter aujourd'hui à une échelle plus large, pertinente pour le renouvellement urbain.

L'enjeu en terme de méthode est essentiel, il remet sans doute partiellement en cause la culture de projet issue des contrats de ville précédents mais aussi celle de l'urbanisme opérationnel traditionnel. Il va nécessiter une approche partenariale inventive et un engagement politique et technique fort pour aller au-delà du diagnostic et des « intuitions ». Cet engagement devra dépasser désormais le simple cadre du contrat de ville et s'inscrire plus largement dans le cadre d'un futur contrat d'agglomération. ■

Dominique MOUILLAUD, Pierre SUCHET