

PROJET DE FIN D'ÉTUDES

2021-2022

VERS UNE RÉGÉNÉRATION DURABLE DE LA PÉRIPHÉRIE SUBURBAINE

L'ENJEU DE LA COOPÉRATION
INTER TERRITORIALE

UGA
INSTITUT
URBANISME Université
GÉOGRAPHIE Grenoble Alpes
ALPINE

INterland

FormaSup
ISÈRE • DRÔME • ARDÈCHE

BIARD Mélissa

Master 2 Urbanisme et Projet Urbain

Apprentie à l'agence d'urbanisme

INterland

Directeur d'études : Ambrosino Charles

Tuteur d'apprentissage : Mithieux Julien

I - VERS UN CHANGEMENT 21 DE PARADIGME DE LA PÉRIPHÉRIE SUBURBAINE

1. Les espaces suburbains, hauts lieux 22 de la transition

La périphérie suburbaine générique et sa condamnation de 1970 aux années 2000

Vingt ans après, quels sont les nouveaux enjeux associés à la périphérie suburbaine, sommes-nous à la fin d'un cycle ?

Les coopérations à identifier entre les villes-centres et leurs territoires adjacents

2. Le Schéma de COhérence 34 Territoriale, tremplin vers un dialogue supra-métropolitain renouvelé : le cas du SCOT de l'agglomération lyonnaise

La construction du paysage lyonnais réorientée par l'arrivée du SCOT

Le SCOT 2030 : une révision ambitieuse et révélatrice d'un besoin de coopération renforcée au sein la périphérie suburbaine

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS 9

GLOSSAIRE 11

INTRODUCTION 13

II- MISSION RD306EST : PENSER 47 LA RÉGÉNÉRATION D'UNE ENTRÉE MÉTROPOLITAINE LYONNAISE PAR LA COOPÉRATION INTER TERRITORIALE

III - PÉRENNISER LA 85 DYNAMIQUE DE COOPÉRATION POUR UNE MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE ET CONCERTÉE DU PROJET

1. Un territoire à réinventer : portrait 48 de la RD306Est et enjeux d'une coopération inter territoriale

Les trois récits de la RD306Est, territoire
de transformations successives

La RD306Est aujourd'hui : un axe
composite regroupant une diversité de
fonctions aux dynamiques contrastées

Le défi de la coopération inter territoriale

2. Construire collectivement une vision 68 d'avenir pour la RD306Est à l'horizon 2030

Une coopération à construire, des jeux
d'acteurs à mobiliser

La co-construction du schéma directeur

1. Quelles externalités pour l'étude 86 RD306Est ? Un atterrissage du projet par le levier réglementaire du SCOT

Impact potentiel de l'étude RD306Est sur
la révision du SCOT de
l'agglomération lyonnaise

Les limites de la mise en œuvre
opérationnelle du projet

Le mouvement des SCOT opérationnels

2. Quelles externalités pour l'étude 95 RD306Est ? Un atterrissage du projet par le levier organisationnel avec la préfiguration d'une gouvernance suburbaine

Les facteurs déterminants pour une
coopération structurante des collectivités

Les modèles de gouvernance inspirants
pour la régénération inter territoriale
des périphéries suburbaines

CONCLUSION 107

BIBLIOGRAPHIE - ICONOGRAPHIE 113

INTRODUCTION

1. Nicholas Reimann, Rapport du GIEC : trois ans pour éviter les effets les plus dévastateurs du changement climatique, *Forbes*, 2022

2. Délégation interministérielle d'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale

3. INA, (avril 1970), *L'Isle d'Abeau, ville nouvelle, 1ère partie* [vidéo], disponible à l'adresse : <https://www.ina.fr/ina-eclaire-actu/video/lxc9705263705/l-isle-d-abeau-ville-nouvelle-1ere-partie>

4. Ibid.3

Le 4 avril 2022, le GIEC a publié son troisième rapport qui alerte le grand public et les gouvernements sur le délai maximal de trois ans pour éviter une crise climatique irréversible. Cette publication met en avant un « potentiel inexploité important [correspondant à une fabrique de la ville] plus compacte et praticable »¹.

Dans l'histoire de la planification des villes françaises, après l'aménagement des centres-villes puis des grands ensembles, l'attention se porte aujourd'hui sur la transformation des périphéries des villes-centres.

L'espace périphérique est à la fois un territoire morcelé, maillé de contradictions et d'incertitudes qui témoignent d'une urgence à mettre au cœur de ses préoccupations, la résilience et le dialogue entre acteurs locaux pour sa régénération. **Ce mémoire aborde la question de la régénération des périphéries suburbaines sous l'angle de la coopération inter territoriale en illustrant des situations impliquant une Métropole et ses territoires voisins.**

Comment définir la périphérie suburbaine ?

Le terme périphérie désigne par son sens premier le territoire qui entoure une ville.

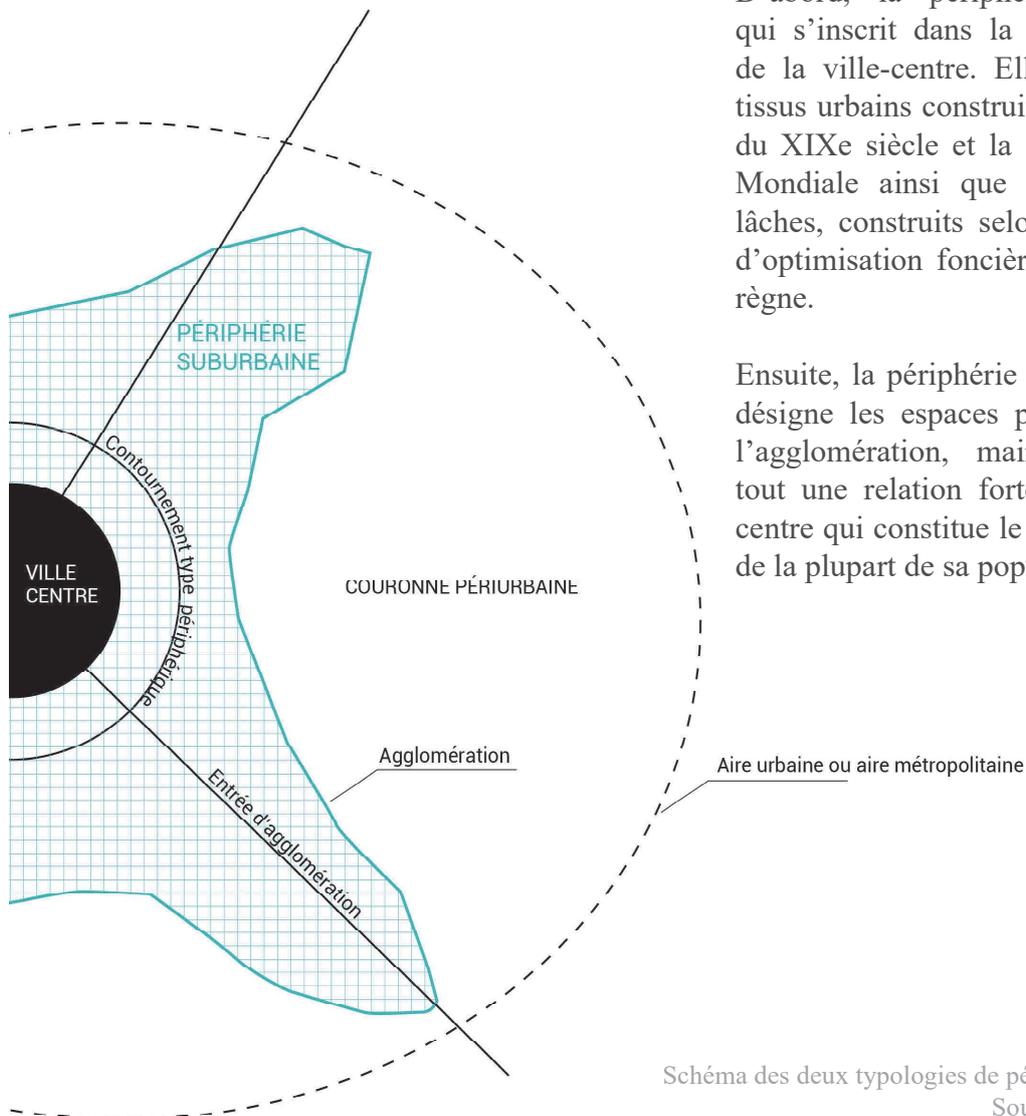
Les Trente Glorieuses, période de forte croissance économique, ont radicalement transformé ces territoires. La loi d'Orientation Foncière de 1967 fait alors référence. Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (à l'échelle territoriale) et les Plans d'Occupation des Sols (à l'échelle communale) constituent alors les deux documents majeurs de la planification.

La croissance démographique, particulièrement marquée autour de la ville de Paris et le basculement vers une économie post-fordiste sont deux phénomènes qui impulsent le développement de villes sur l'ensemble du territoire français, dans l'optique de les rendre plus autonomes. La DATAR² désigne alors huit Métropoles d'équilibre, aussi appelées villes en réseau et offre les moyens et les infrastructures nécessaires à leur développement. Dès lors, la périphérie devient le support d'un nouveau modèle d'extension des villes, qui rejette le modèle des « grands ensembles asphyxiés »³. Au même moment, neuf villes nouvelles maîtrisées par l'État voient le jour. L'objectif est double, celui de reporter la croissance urbaine loin de la ville-centre et de sa banlieue, ainsi que les équiper en logements, infrastructures et structures d'emplois de manière à les autonomiser.

En privilégiant les caractéristiques géomorphologiques du site au détriment des limites administratives, la ville nouvelle est un « laboratoire précurseur de l'intercommunalité »⁴.

Cependant la fin des Trente Glorieuses et le bilan mitigé des villes nouvelles, qui n'atteignent pas le nombre d'habitants prévus, laissent place à une décentralisation des compétences de planification du territoire de l'État vers les collectivités locales. La circulaire Guichard de 1973 marque quant à elle la fin des grands ensembles. Corrélée à la démocratisation de l'automobile, la planification de la périphérie prend la direction d'un urbanisme de l'opportunité, fabricant un paysage composite, marqué par l'étalement urbain en forgeant l'archétype de la périphérie connu de tous (le tout voiture, la maison individuelle ou encore le centre commercial en bordure de voirie).

Aujourd'hui, deux typologies de périphéries se distinguent :



D'abord, la périphérie suburbaine, qui s'inscrit dans la continuité bâtie de la ville-centre. Elle regroupe des tissus urbains construits entre le début du XIXe siècle et la Seconde Guerre Mondiale ainsi que des tissus plus lâches, construits selon des principes d'optimisation foncière, où le zonage règne.

Ensuite, la périphérie périurbaine, qui désigne les espaces plus éloignés de l'agglomération, maintenant malgré tout une relation forte avec la ville-centre qui constitue le bassin d'emploi de la plupart de sa population.

Schéma des deux typologies de périphéries en France
Source : Mélissa Biard

5. David Mangin, Ariella Masboungi, *Agir sur les grands territoires*, collection Ville - Aménagement, Edition Le Moniteur, 2009

6. Ibid.5

7. Ibid.6

Ce travail se focalise sur la périphérie suburbaine, contre-modèle de la ville durable qui subit de lourdes critiques depuis les années 1990. Héritant d'objets urbains complexes, le territoire suburbain porte le poids d'un territoire fonctionnel, ne permettant pas aux acteurs locaux de construire une culture commune de cet espace. **Il en ressort que la logique fonctionnelle et technocratique de la périphérie suburbaine n'est aujourd'hui plus fédératrice d'un projet de territoire.**

L'architecte-urbaniste Ariella Masboungi propose de ne pas «s'y opposer, mais de lui donner du sens, de repenser la chose publique à travers le jeu du marché pour considérer ces espaces comme des territoires d'intervention urbaine.»⁵. Cependant, en France, il apparaît que le déploiement de projets de régénération tirant parti de la périphérie existante comme matière à projet reste récent et souvent marginal, «ce déjà-là est une ville invisible dans le mental des professionnels qui interviennent sur le territoire, et elle semble aussi invisible pour l'utilisateur qui ne lui confère aucune identité particulière»⁶.

La littérature donne des éléments de réponse à cette dernière observation et souligne un manque de connaissances sur l'histoire, la morphologie et le fonctionnement de ce territoire, «fabriquer une image mentale du territoire n'est pas toujours chose aisée [...] les repères sont plus flous, les dimensions plus vastes, les références moins prégnantes. [...] On ne peut pas agir sans comprendre. Le temps de l'analyse est une aide fondamentale à la négociation, au partage d'un diagnostic avec tous les acteurs»⁷.

À l'échelle nationale comme à l'échelle locale, les contextes sociaux et environnementaux font grandir les incertitudes. Les modes de vie, de travail et de consommation évoluent parfois radicalement et permettent difficilement de percevoir les perspectives d'évolution d'un tel territoire pour les élus locaux.

De plus, depuis, les années 2000, un tournant dans la prise en compte des questions environnementales dans la fabrique de la ville complexifie l'action de sa transformation durable.

Enfin, la loi Chevènement qui fabrique le concept de l'intercommunalité et la loi MAPTAM qui accompagne la création des Métropoles ont été le point de départ d'une transformation des limites, des outils et des processus de planification mobilisés pour le développement des espaces périphériques suburbains. Aujourd'hui, une multitude d'entités administratives, aux compétences propres, découpent le territoire qui devient alors un espace de tension, support de visions et projets politiques parfois discordants.

8. Albert Levy, *Quel urbanisme face aux mutations de la société postindustrielle ?*, Revue Esprit, Editions Esprit, 2006, cité par Charlotte Charpentier, *Formes et acteurs du commerce : quel rôle dans la construction des territoires métropolitains ? Étude de cas de Lille et Marseille-Aix*, Thèse, Université de Lille, 2018

9. Ibid.8

La coopération inter territoriale comme vecteur de la régénération structurante d'une périphérie suburbaine s'inscrit ici dans une approche qui dépasse les limites administratives et couvre un territoire supra métropolitain. Ainsi, elle s'attache à créer des liens entre deux groupes d'acteurs :

- Les collectivités : l'enjeu est de pouvoir associer les élus et les techniciens de différentes collectivités territoriales autour d'une démarche partenariale et de mise en commun de leurs ressources.
- Les acteurs locaux : l'enjeu est de pouvoir impliquer des acteurs aux profils et velléités diverses : usagers, institutions, acteurs économiques, associatifs, culturels ou encore scientifiques dans la transformation de leur territoire.

Les objectifs de la régénération d'un espace suburbain partagé visent à **mettre en cohérence les politiques publiques de diverses intercommunalités en intégrant les nouveaux besoins des acteurs locaux** pouvant être engagés dans un processus de régénération partagée.

Dès le début des années 2000, la communauté scientifique théorise cette démarche. Albert Lévy parle alors d'un « urbanisme transactionnel »⁸ dont le but est « d'organiser les échanges entre acteurs, coordonner les actions, rechercher des compromis entre positions et visions adverses, arbitrer les situations de conflits »⁹.

Au travers de mon expérience professionnelle au sein de l'agence d'urbanisme INterland et dans le cadre de la **révision du Schéma de Cohérence Territoriale de l'agglomération lyonnaise**, j'ai eu l'opportunité de participer à la construction d'un **projet de régénération partagée sur le territoire bordant la Route Départementale 306 Est** (qui sera nommée dans la suite de ce travail RD306Est), une entrée métropolitaine lyonnaise traversant une multitude de tissus urbains répartis sur plusieurs collectivités.

Le défi de la mission est de pouvoir **initier des cadres des coopérations** entre la Métropole lyonnaise, les collectivités voisines et les acteurs en présence pour la transformation d'un territoire qu'ils partagent.

Installer une continuité entre les temps longs de la prospective et les temps courts de la pré-opérationnalité est un enjeu majeur pour la régénération de la RD306Est qui vit au rythme de dynamiques sociales, économiques, environnementales et politiques variées.

Ma participation à l'ensemble de cette mission et aux différents ateliers de co-construction m'a permis de prendre du recul sur cette approche-projet et de m'interroger sur la contribution de la coopération inter territoriale dans un projet de régénération de la périphérie suburbaine.

Par une méthodologie de travail croisant la théorie et la pratique, ce mémoire universitaire s'inscrit dans le débat général concernant les outils de la co-construction, des stratégies partenariales et des typologies de gouvernance pouvant être déployées pour régénérer les espaces suburbains et propose des éléments de réponse à la question suivante :

Comment la coopération inter territoriale et ses jeux d'acteurs associés peuvent-ils contribuer à mettre en œuvre une régénération durable de la périphérie suburbaine ?

La première partie s'attachera tout d'abord à dresser le portrait de la périphérie suburbaine en France et les enjeux de sa transformation. Par une introduction des différents dispositifs de coopération existants entre une ville-centre et sa périphérie, elle permettra de se focaliser sur cette relation inter territoriale re-questionnée dans le cadre de la révision du SCOT de l'agglomération lyonnaise. Une rétrospective historique permettra de comprendre les ambitions portées sur la périphérie suburbaine lyonnaise et les besoins initiateurs de la mise en place d'études complémentaires sur ce territoire.

La deuxième partie confronte les notions théoriques et historiques au cas pratique de la mission RD306Est. Elle permet d'entrer dans le processus de projet et les outils d'animation choisis pour la co-construction avec les acteurs locaux d'un schéma directeur ayant pour ambition de penser la régénération d'une périphérie suburbaine. Quatre niveaux administratifs sont concernés : le SEPAL, périmètre du projet de territoire du SCOT, la Métropole de Lyon, la Communauté de Communes de l'Est Lyonnais et enfin les trois communes de Saint-Priest, Saint-Bonnet-de-Mure et Saint-Laurent-de-Mure.

Enfin, la troisième partie propose de questionner l'atterrissage du projet de l'étude RD306Est dans le document du SCOT et d'en identifier les limites pour sa mise en œuvre opérationnelle. Elle prévoit une prise de recul sur les facteurs déterminants d'une véritable transformation des territoires suburbains et identifie des instruments organisationnels pouvant être mobilisés pour la pérennisation des cadres de coopération amorcés durant l'étude et la mise en œuvre opérationnelle des recommandations.

VERS LA RÉGÉNÉRATION DURABLE DE LA PÉRIPHÉRIE SUBURBAINE : L'ENJEU DE LA COOPÉRATION INTER TERRITORIALE

CAS D'ÉTUDE : LA RÉGÉNÉRATION URBAINE DE L'ENTRÉE
MÉTROPOLITAINE LYONNAISE RD306EST



INterland



PFE 2021 - 2022

BIARD Mélissa

Master 2 Urbanisme et Projet Urbain

Apprentie à l'agence d'urbanisme INterland

Directeur d'études : Ambrosino Charles

Tuteur d'apprentissage : Mithieux Julien