

sepal

Planifier
l'agglomération
lyonnaise



Une agglomération accueillante, solidaire, favorable à la qualité de vie

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 des premiers éléments de consensus autour de la résilience du territoire, avec :

-▶ La nécessité de produire suffisamment de logements à l'échelle de l'agglomération pour répondre aux besoins des ménages et contrer la hausse généralisée des prix de l'immobilier (production neuve et enjeux de rénovation du parc existant) ;
-▶ Une production qui doit se faire dans une logique de rééquilibrage entre polarités, en liant plus fortement accueil démographique, production de logements, création d'emplois et offre de transport décarbonée ;
-▶ La nécessité de produire plus de logements abordables sur l'ensemble du territoire. L'objectif est à la fois de garantir une plus grande mixité sociale, mais aussi une meilleure diversité des formes d'habitat sur l'ensemble du territoire pour faciliter les parcours résidentiels ;
-▶ L'enjeu de coupler sobriété foncière et qualité de vie (enjeu d'une ville à la fois compacte et désirable).

La commission du 25 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.



Une agglomération accueillante, solidaire, favorable à la qualité de vie

extraits de témoignages d'habitants de l'agglomération lyonnaise

Temps 1 - La dynamique démographique est-elle soutenable territorialement et socialement ?

L'agglomération lyonnaise bénéficie d'une très forte attractivité, liée à son positionnement géographique, à son offre de formation, à la concentration des emplois mais aussi à son rayonnement touristique et culturel. Le processus de métropolisation à l'œuvre entraîne une hausse des prix de l'immobilier, un allongement des déplacements domicile-travail et un fort accroissement des inégalités sociales et territoriales. Compte tenu de ces externalités négatives, faut-il poursuivre la logique d'attractivité et la trajectoire démographique actuelle? Quelles sont nos réelles marges de manœuvre?

Synthèse de l'intervention de Jean-François Léger, démographe et enseignant-chercheur à l'Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne

Jean-François Léger rappelle la très forte inertie en matière de démographie, la capacité limitée des territoires locaux à infléchir par leur action ces dynamiques et la limite des projections statistiques Insee dans le contexte actuel de forte incertitude (natalité en berne, migrations nationales et internationales...).

« [...] Lyon est une ville à taille humaine [...] Je ne voudrais pas que l'agglomération lyonnaise devienne comme Paris [...] »

Les grands systèmes métropolitains se sont développés avec l'essor de l'automobile et ce modèle est questionné aujourd'hui, au regard de la situation de contraction énergétique et de l'évolution des attentes des ménages: besoin de nature, acceptabilité sociale de la densité, préservation des ressources... Ces nouveaux facteurs posent la question du rôle et de l'avenir des grandes métropoles.

« [...] Il est important que l'agglomération continue de grandir, mais dans des conditions à la hauteur des enjeux environnementaux, d'habiter ensemble [...] »

Dans ce contexte, Jean-François Léger invite les élus à réinterroger le modèle actuel de développement, dans le sens d'une moindre densification, voire d'une « dédensification » des cœurs d'agglomération et d'une repolarisation du développement dans des villes de taille intermédiaire. Selon lui, un niveau minimal de densité est nécessaire pour répondre aux enjeux de sobriété foncière, au besoin de lien social, d'équipements, de commerces et autres aménités; or cette densité minimale et cette offre sont déjà existantes dans les villes moyennes.

« [...] On réfléchit tous à comment grossir, ce qui est bien; j'aimerais qu'on réfléchisse aussi peut-être à comment ne pas grossir [...] »

Le fort pouvoir d'attraction des très grandes agglomérations comme Lyon vis-à-vis des jeunes cadres et des étudiants contribue à accroître

les inégalités socio-spatiales, à entretenir des dynamiques haussières sur les marchés foncier et immobilier et à pousser les ménages modestes toujours plus loin. La vraie mixité sociale serait-elle dès lors illusoire dans les très grandes agglomérations?

« [...] Il faut que l'agglomération soit suffisamment grande pour apporter des infrastructures mais il ne faut pas que la France compte quelques mégapoles et des toutes petites villes [...] »

Mettant en avant des leviers potentiels pour infléchir la tendance, en particulier la délocalisation de l'emploi supérieur et des grandes universités vers des villes moyennes (exemple des universités italiennes), il pose la question des marges de manœuvre réelles de l'échelon local, de la volonté des élus et des limites de l'outil Scot.

L'intervention de Jean-François Léger, volontairement interpellante, a suscité de nombreux débats: dans un contexte de plus en plus incertain, l'enjeu même de planifier a-t-il un sens, ou avons-nous au contraire plus que jamais besoin d'un « cap » clair et partagé? La densification des grandes métropoles est-elle compatible avec les enjeux environnementaux et de transition écologique, avec les attentes sociétales?

Si le modèle des métropoles est actuellement fortement réinterrogé, l'inertie des dynamiques socio-démographiques et économiques nous invite à « composer avec » une attractivité du territoire encore importante au cours des prochaines années et à agir plus efficacement pour compenser certains de ses corollaires: production résidentielle et sociale, stratégie foncière, lutte contre les inégalités sociales et territoriales, déconcentration économique, moindre prélèvement sur les ressources...

Quels seront les territoires privilégiés d'accueil de ce développement pour répondre aux besoins actuels et futurs? Dans un contexte « ZAN » (zéro artificialisation nette) et en dépit de réactions parfois hostiles aux politiques de densification, la responsabilité des élus et l'effort de l'ensemble des communes ont été reconnus comme déterminants pour favoriser une répartition plus équilibrée de cet accueil. Les participants ont souligné plusieurs fois l'importance d'une approche fine et différenciée des orientations du Scot, qui tienne compte des spécificités des territoires, tout en rappelant la nécessité de ne pas conforter, par cette intention, des situations d'inégalités préjudiciables à la cohésion sociale et au vivre-ensemble.

Les échanges ont enfin conclu à la nécessité de travailler davantage avec les habitants et les élus sur les conditions d'acceptabilité d'une densité désirable, sur la qualité des projets dans toutes leurs dimensions (logement, espaces publics, aménités, desserte...) et sur la diversité de l'offre résidentielle à toutes les échelles (bassin de vie, commune, quartier), en tenant compte des typologies et spécificités des territoires.

Temps 2 - Quelle organisation du développement :

des territoires à ménager, à maîtriser, à renforcer ?

Avec l'enjeu de la sobriété foncière,

comment créer une ville à la fois compacte et désirable ?

Quelle que soit la trajectoire démographique du futur Scot, l'attractivité lyonnaise se poursuivra dans les prochaines années. Dans ce contexte, la question majeure reste celle de la localisation et de la qualité du développement, mais aussi des conditions d'accueil des nouveaux habitants pour réduire les inégalités et intégrer les enjeux de sobriété et de qualité de vie.

Intervention de Benoît Provillard et Antoine Neto-Bérengrer sur les lieux préférentiels du développement et la « qualité de l'habiter »

Benoît Provillard présente les dynamiques démographiques constatées sur le territoire du Sepal entre 2010 et 2020, qui ont conforté l'armature territoriale existante, sans amorcer véritablement un rééquilibrage en faveur des 23 polarités du Sepal; celles-ci représentaient et représentent toujours 82 % de la population. En parallèle, 74 % de la croissance des emplois a été portée par trois polarités - Lyon, Saint-Priest et Villeurbanne - ce qui témoigne d'une très forte concentration.

L'intervention de l'Agence d'urbanisme a permis d'initier un débat autour de plusieurs questions :

.....► le cœur d'agglomération Lyon-Villeurbanne doit-il continuer à accueillir la moitié de la croissance démographique (et encore davantage d'emplois) ?

.....► *Il faut réfléchir sur plusieurs pôles d'attractivité, plus proches de nos lieux de vie et qui respectent les identités de chacun*

.....► Quels objectifs pour des communes déjà polarités, plutôt bien desservies et équipées, mais aux dynamiques variées, notamment entre l'Est et l'Ouest: Bron, Vaulx-en-Velin, Vénissieux, Décines, Caluire, Oullins, Givors, Tassin, Écully... ?

.....► *« La question des cités-dortoirs me préoccupe. En étant à Givors on n'a pas forcément envie de se déplacer pour aller à des offres culturelles ou des événements »*

.....► Dans un principe de rééquilibrage et d'autonomisation des bassins de vie, faut-il renforcer le rôle de certaines polarités et/ou en définir de nouvelles, notamment en deuxième couronne: Craponne, Corbas, Francheville, Saint-Bonnet/Saint Laurent-de-Mure, Fontaines-sur-Saône... ?

.....► Faut-il limiter les objectifs d'accueil pour des communes peu ou mal desservies et équipées ?

.....► *« J'habite à Grézieu-la-Varenne depuis un an. [...] On acquiert un cadre de vie et on perd un confort de vie »*

La question de la qualité des nouvelles constructions et de la qualité de l'habiter dans toutes ses composantes a également été posée: comment construire une ville désirable en tenant compte des enjeux propres à chacun des sous-territoires composant le Sepal ?

Pour Antoine Neto-Bérengrer, l'enjeu est d'adapter le développement urbain à la diversité des territoires et des tissus, notamment pour une meilleure acceptabilité sociale. Il s'agit de travailler sur la qualité des logements, mais aussi sur la qualité du milieu ambiant: aménités, qualité des espaces publics, végétalisation...

La densité est une notion de « chiffre », qui peut conduire à de mauvaises interprétations (exemple des quartiers de grands ensembles souvent moins denses que les centres-bourgs anciens). Les réponses au besoin de densification ne seront pas les mêmes en cœur d'agglomération (besoin d'aération, de végétalisation, d'accompagner l'espace public, de préserver certains tissus pavillonnaires...) ou en deuxième couronne, où les tissus sont plus diversifiés, avec nécessité d'adapter les réponses à la morphologie des sites. Enfin, plus en périphérie, l'enjeu portera davantage sur l'épaississement des centres-bourgs en travaillant sur la morphologie des architectures traditionnelles.

.....► *« Quelle qualité architecturale ? [...] Quelle unité, quelle physionomie on veut donner à notre territoire ? »*



Ce que l'on retient des échanges...

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

La nécessité de répondre aux besoins en logements diversifiés, y compris sur le cœur d'agglomération, tout en enclenchant une dynamique de rééquilibrage (notamment économique) plus massive à l'échelle de l'agglomération, voire en direction des villes moyennes alentours.

.....> L'agglomération doit continuer à construire pour accueillir de nouveaux habitants, mais surtout pour répondre à un besoin en logements déjà présent: enjeu de maîtrise des prix et d'intervention foncière, lutte contre le mal logement et les inégalités socio-spatiales en matière d'emplois, de logements, de revenus...

L'enjeu d'une plus grande « autonomisation » des bassins de vie (orientation commune avec les autres commissions)

-> Travailler plus fortement sur le triptyque habitat-emploi-loisirs, et les enjeux de mobilité, pour coupler cadre de vie et confort de vie;
-> Lier très fortement accueil démographique et nature en ville, équipements publics (y compris de rayonnement supra-communal), infrastructures de transport et aménités;
-> Rééquilibrer l'emploi (bassins de vie dans l'agglomération et villes moyennes hors Sepal).

Tenir compte des spécificités territoriales pour diversifier l'offre de logements sur l'ensemble du territoire, favoriser la cohésion et la mixité sociale et travailler sur la qualité de l'habiter

La commission a mis en évidence:

-> L'enjeu d'une densification acceptable socialement car désirable et expliquée aux habitants (rythme, forme urbaine...). La densité répond à une diversité de besoins: mixité des formes d'habitat et des statuts d'occupation, préservation des espaces agricoles et naturels, ville des courtes distances (aménités, commerces...);
-> La nécessité dès lors de travailler sur la « qualité de l'habiter » dans toutes ses dimensions: qualité architecturale, qualité des logements, accessibilité, espaces publics et privés végétalisés favorisant le lien social, services et équipements au sein du quartier etc.
-> Le besoin d'assurer une diversité résidentielle sur l'ensemble du territoire, y compris à l'échelle de chaque commune, pour éviter une forme de spécialisation de l'offre de logements et faciliter les parcours résidentiels, en intégrant l'enjeu de rééquilibrage du logement social/abordable et des différentes typologies de logements (du pavillonnaire au collectif);
-> La nécessité de mieux prendre en compte les spécificités territoriales, sans toutefois désengager certains territoires de leur responsabilité d'accueil. Cela suppose d'accompagner les territoires qui devront accueillir davantage (stratégie foncière, fiscalité, solidarité financière...). Une meilleure prise en compte des spécificités territoriales suppose aussi de disposer d'un Scot relativement fin dans ses prescriptions (priorisation et conditionnalité du développement);
-> La nécessité de davantage prendre en compte les questions sociales, de santé et de vieillissement de la population dans le futur Scot.

Des sujets restant à approfondir et à débattre

Certaines questions évoquées en commission nécessitent des approfondissements sur:

-> **Les tendances démographiques** à horizon 2040-2050, qui seront retravaillées dans les prochaines semaines sur la base des dernières projections Omphale (Insee);
-> **Les lieux préférentiels du développement** et les futures polarités du Scot à conforter, en tenant compte du niveau de desserte et d'équipements actuel ou projeté, des capacités foncières et d'enjeux territoriaux spécifiques. Cette approche sera menée à différentes échelles: agglomération, bassin de vie et communes;
-> **La trajectoire « zéro artificialisation nette »**: au regard du rôle des sols mis en évidence dans le cadre de l'étude « Paysages, Sol, Résilience » (biodiversité, ressource en eau, agriculture et alimentation, atténuation et adaptation au changement climatique...), le Sepal devra définir l'enveloppe d'espaces agricoles et naturels à protéger sur le long terme, voire à régénérer, ce qui devrait conduire à « prioriser » les zones AU devant être déclassées;
-> **La mobilisation du parc de logements existant** est aussi un enjeu du futur Scot: un travail de quantification et de localisation de la vacance va être réalisé sur la base des données existantes pour identifier le volume de logements potentiellement mobilisable. La question de la sous-occupation des logements mériterait aussi d'être expertisée.



Visitez notre site
www.scot-agglolyon.fr



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