Collège Doctoral Languedoc-Roussillon

THÈSE DE DOCTORAT

PROJET URBAIN ET PÉNURIE FONCIÈRE : VERS UNE NOUVELLE FABRIQUE DE LA VILLE ?

Constats, enjeux et perspectives dans le Grand Lyon

Présentée en vue de l'obtention du grade de docteur
en **Géographie et Aménagement de l'espace**
de **l'Université Paul Valéry Montpellier 3**

Ecole Doctorale n°60 – TERRITOIRES, TEMPS, SOCIÉTÉS ET DÉVELOPPEMENT

Présentée par **Amélie LEGUAY**

Dirigée par **Alexandre BRUN**
*Co-dirigée par **Laurent CHAPELON***

Soutenue publiquement le **14 DECEMBRE 2023** devant le jury composé de

Alexandre BRUN Maître de conférences HDR en géographie, Université Paul-Valéry Montpellier 3	Directeur de thèse
Laurent CHAPELON Professeur des universités en aménagement de l'espace - urbanisme, Université Paul-Valéry Montpellier 3	Co-directeur de thèse
Sophie DE RUFFRAY Professeure des universités en géographie, Université de Rouen	Rapporteure
Benoît RAVIER Représentant du Groupe SERL (CIFRE)	Expert
Dominique ROYOUX Professeur des universités émérite en géographie, Université de Poitiers	Rapporteur
Christine VOIRON-CANICIO Professeure des universités en géographie, Université Côte d'Azur	Présidente du jury

Université Paul Valéry Montpellier 3 — École Doctorale ED60 Territoires, Temps, Sociétés, Développement TTSD — Groupe SERL

Comité de suivi individuel

Le **comité de suivi individuel** (CSI) est déterminé par l'article 11 de l'arrêté du 26 août 2022 modifiant l'arrêté du 25 mai 2016 : *« Un comité de suivi individuel du doctorant veille au bon déroulement du cursus en s'appuyant sur la charte du doctorat et de la convention de formation ».*

Le rôle du comité de suivi individuel est d'assurer un accompagnement du doctorant pendant toute la durée du doctorat au regard de la charte de la convention de formation.

Pour la préparation de cette thèse, le comité de suivi individuel a été composé de :

Marc DEDEIRE PR, Géographie, HDR, Université Paul-Valéry Montpellier 3	Membre spécialiste de la discipline ou en lien avec le domaine de thèse
Benoît RAVIER Directeur de projet, Groupe SERL	Membre non-spécialiste extérieur au domaine de recherche du travail de thèse
William HAYET MCF, ENSAL Lyon	Membre extérieur à l'établissement dans lequel s'est déroulée la thèse

Les comités de suivi individuel se sont déroulés :

- **Le 23 septembre 2019**
- **Le 30 septembre 2020**
- **Le 30 juin 2021**
- **Le 21 juin 2022**

Sommaire

Remerciements 5

Table des sigles et des abréviations 7

Préambule 9

Introduction générale 11

Dispositif méthodologique : le bagage universitaire à l'épreuve de l'aménagement 23

1. Aménageur-chercheur : un jeu d'influence mutuelle 23
2. Les entretiens comme corpus, le terrain pour paillasse 34
3. Le contrat CIFRE : un jeu d'équilibriste 44

Partie 1 La fabrique de la ville : comprendre les processus d'urbanisation qui mènent aux « pénuries » 52

Chapitre 1 La production urbaine en question 55

1. La fabrique de la ville : un objet polysémique 56
2. L'expansion continue de la ville au dépend des campagnes 63
3. La ville à l'ère de l'Anthropocène 71

Chapitre 2 Le projet urbain : processus privilégié de la fabrique de la ville 78

1. Le concept de projet urbain 79
2. L'instrumentalisation du projet urbain par la gouvernance métropolitaine 85
3. Le Grand Lyon, une « nouvelle » métropole en quête de projets 91

Chapitre 3 Grand Lyon : le temps des grands projets (faciles) est révolu 112

1. L'évolution de la production urbaine contemporaine à l'échelle du Grand Lyon 114
2. Nouveau paradigme : « faire mieux avec moins » ? 144

Partie 2 Le foncier à l'échelle de la Métropole de Lyon : enjeux d'aménagement et évolution obligée des stratégies et des pratiques 172

Chapitre 4 Sommes-nous face à une pénurie foncière ? 176

1. Essai de typologie foncière 178
2. Le scénario de l'impossible 190

Chapitre 5 La métamorphose du projet 210

1. « Dézoomer » pour plus d'efficacité locale 212

2. Passer du désir de croissance à une démarche de résilience 221
3. Vers une nouvelle doctrine du foncier pour mieux l'urbaniser ? 230

Conclusion générale 239

Bibliographie 243

Table des illustrations 252

Sommaire détaillé 256

Remerciements

J'adresse mes plus chaleureux remerciements à mes deux directeurs de thèse, Alexandre Brun, directeur, et Laurent Chapelon, co-directeur, pour leur présence, leur aide et leur complémentarité. Alexandre Brun m'a en particulier accompagné dans la recherche d'un partenaire CIFRE, puis à chacune des étapes de la recherche doctorale. Il a également beaucoup compté dans la période qui a précédé ma première publication dans une revue à comité de lecture grâce à ses précieux conseils. L'expérience de Laurent Chapelon s'est révélée indispensable pour mener à bien la recherche doctorale dans un contexte rendu singulièrement compliqué par la crise sanitaire de 2019-2020 : il m'a opportunément obligé à me questionner en empruntant des chemins qui ne me sont pas familiers tout en sécurisant ma trajectoire de doctorante avec des jalons mis en place à intervalle régulier.

Le travail à l'université ne s'est cependant pas limité aux rencontres régulières avec ma direction de thèse. Les membres du comité de suivi individuel de thèse, à savoir Marc Dedeire, professeur à l'Université Paul-Valéry, William Hayet, alors maître de conférences à l'École nationale supérieure d'architecture de Lyon, ont critiqué de façon constructive ma démarche au point d'influencer des choix de terrain par exemple. Le Laboratoire de Géographie et d'Aménagement de Montpellier (LAGAM) a également joué un rôle positif en me confrontant avec d'autres doctorants à l'épreuve de la communication lors des journées spécialement organisées dans cette perspective. Apprendre à communiquer des résultats et à valoriser son travail est d'autant plus facile que les enseignants-chercheurs du laboratoire sont à la fois rigoureux et bienveillants envers les doctorants.

La réalisation de cette thèse n'a du reste été possible que grâce à l'aide, aux conseils et au soutien des membres du groupe SERL. Son directeur, Vincent Malfère, m'a fait confiance à l'époque. Je lui en suis très reconnaissante aujourd'hui. Au sein du groupe, car c'est bien d'un groupe dont il s'agit et pas d'une nébuleuse de services déconnectés les uns des autres, j'ai appris à travailler en équipe, à établir des comptes-rendus, à trier et à spatialiser des données foncières, et, plus tard, à animer des réunions. Bref, c'est à la SERL que j'ai appris le versant professionnel de mon métier d'urbaniste aux côtés de Benoît Ravier, mon tuteur professionnel, véritable expert des projets lyonnais, et de Cécile Bossière – laquelle m'a communiqué son enthousiasme pour faire éclore des projets urbains.

Enfin, ce travail de recherche n'aurait ni légitimité ni portée sans celles et ceux qui, techniciens, architectes, programmistes, ingénieurs, experts, ont accepté de m'accorder de leur temps pour répondre à mes interrogations à la SERL, mais davantage encore à l'extérieur dans le cadre de mes enquêtes. De la même manière, l'aboutissement du parcours doctoral passe par la soutenance devant

un jury : je remercie spécialement chacun de ses membres d'avoir fait le déplacement à Montpellier et d'avoir pris le temps d'une minutieuse lecture, car je sais combien le temps est précieux en fin d'année à l'université, période durant laquelle tout se télescope. En dernier lieu, que soient ici remerciés mes amis, mes parents et mon compagnon, Maxime, pour leur soutien sans faille et leur patience. Je n'ai pas fait cette thèse pour eux, mais je n'aurais pas pu la faire sans eux.

Table des sigles et des abréviations

(I) Institution publique ou privée, association
(D) Document
(O) Outil ou indicateur

ADEME : Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (I)

AFU : Association Foncière Urbaine (O)

ALUR : Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové

AMELYSE : Aire Métropolitaine Lyon Saint-Etienne (I)

AMI : Appel à Manifestation d'Intérêt (O)

ANRT : Association Nationale de la Recherche et de la Technologie (I)

ANRU : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (I)

BIMBY : Build in My Back Yard (O)

BRS : Bail Réel Solidaire (O)

CEREMA : Centre d'Etudes et d'expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (I)

CIFRE : Convention Industrielle de Formation par la Recherche (O)

CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales (D)

CIFRE : Convention industrielle de Formation par la REcherche (O)

COURLY : Communauté urbaine de Lyon (I)

CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (I)

DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (I)

DUP : Déclaration d'Utilité Publique (O)

ENAF : Espaces Naturels Agricoles et Forestiers (O)

EPCI : Etablissement Publique de Coopération Intercommunale (I)

EPF : Etablissement Public Foncier (I)

EPL : Etablissement Public Local (I)

GIEC : Groupement d'experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (I)

GRED : Gouvernance, Risques, Environnement, Développement (I)

IGN : Institut National de l'information Géographique et Forestière (I)

INED : Institut national d'études démographiques (I)

IRSTEA : Institut National de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture (I)

INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (I)

LAGAM : Laboratoire de Géographie et d'Aménagement de Montpellier (I)

Loi MAPTAM : Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (D)

NPNRU : Nouveau Programme National de Rénovation Urbaine (I)

OAP : Orientation d'Aménagement et de Programmation (O)

OFS : Organisme de Foncier Solidaire (I)

OPAH : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (O)

ORI : Opération de Restauration Immobilière (O)

ORT : Opération de Revitalisation de Territoire (O)

PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable (O)

PCVD : Permis de Construire Valant Division (O)

PLU : Plan Local d'Urbanisme (O)

PLUH : Plan Local d'Urbanisme et de l'Habitat (O)

PNRU : Programme National de Rénovation Urbaine (I)

PUP : Projet Urbain Partenarial (O)

RE 2020 : Réglementation Environnementale 2020 (O)

RHI : Résorption de l'Habitat Insalubre (O)

SAFER : Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural

SDAL : Schéma Directeur de l'Agglomération Lyonnaise (O)

SEAU : Société d'Equipement de l'Auvergne (I)

SEM : Société d'Économie mixte (O)

SEMOP : Société d'Économie mixte à OPération unique (O)

SERL : Société d'Equipement et d'aménagement du Rhône et de Lyon (I)

SRADDET : Schémas Régionaux d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires (D)

Loi SRU : Solidarité et Renouvellement Urbain (D)

SCoT : Schéma de COhérence Territorial (O)

TOD : Transit-Oriented Development (O)

UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (I)

URBA Lyon : Agence d'Urbanisme de Lyon (I)

ZAC : Zone d'Aménagement Concerté (O)

ZAE : Zone d'Activités Economiques (O)

ZAN : Zéro Artificialisation Nette (O)

ZUP : Zone d'Urbanisme Prioritaire (O)

Préambule

Pourquoi faire une thèse ? La plupart de ceux qui se lancent dans une telle aventure se destinent soit à l'enseignement supérieur soit à la recherche publique ou privée. En ce qui me concerne, voici quatre ans désormais, l'objectif était de parfaire ma formation, débutée en master à l'Université Paul-Valéry en 2015. C'est donc dans la perspective d'exercer le métier d'urbaniste du côté de la maîtrise d'ouvrage ou de la maîtrise d'œuvre d'études que j'ai choisi de faire une thèse de doctorat. Rien, au fond, ne m'y préparait. Mon stage de six mois de fin d'études en société d'économie mixte à Moulins m'a cependant incité à poursuivre ma formation par la recherche car j'ai pris goût à l'action mêlée à une observation distante, méthodique et critique sous la direction d'Alexandre Brun, alors co-responsable du master d'urbanisme.

Une fois diplômée et après une première expérience professionnelle en bureau d'études, la recherche doctorale que je qualifierai « d'appliquée » s'est imposée à moi. Quoi de mieux, dans ce contexte, qu'une thèse CIFRE au sein de la SERL qui me plonge trois ans durant dans l'arène de la géographie et de l'aménagement de l'espace du Grand Lyon ? Restait à convaincre cet employeur potentiel de l'intérêt du sujet qu'Alexandre Brun et moi-même avions patiemment construit, à savoir l'évolution du rapport entre les projets urbains et le foncier. Cette question recouvre en effet de multiples enjeux. Il s'agit surtout ici de présenter ce que la thèse n'est pas, c'est-à-dire un travail de recherche sur le foncier en tant que tel.

Le foncier est relatif à un fonds de terre, à sa propriété, à son exploitation et à son imposition. Aux yeux des géographes, il s'agit davantage de l'espace sur lequel il est question de bâtir ou d'aménager. Du milieu du XIXe siècle jusqu'à la fin des Trente Glorieuses, les villes se sont étendues aux dépens des campagnes. Depuis, les politiques d'aménagement de la ville post-industrielle ont, en particulier, pour but de limiter l'étalement urbain. En ce sens le foncier est stratégique. Les friches urbaines (industrielles, portuaires, etc.) ont progressivement laissé place à de nouveaux quartiers. Autrement dit, des morceaux entiers de ville ont été réaménagés avec succès sous l'impulsion des pouvoirs publics et des investisseurs privés : Bilbao, Dublin, par exemples, et avant elles Boston ou Montréal outre Atlantique, ont fait l'objet de projets urbains rendus possibles par la dimension des friches.

En France métropolitaine, Lyon Confluence et l'Ile de Nantes font partie de ces projets menés au long cours par des architectes urbanistes de renom et des élus locaux particulièrement constants dans l'effort. Mais, en sillonnant métropoles et villes moyennes pendant mon cursus universitaire, j'ai observé combien les grands gisements fonciers à la fois bien localisés et surtout commode à aménager

(composés de grands ténements) manquent désormais. La question qui se pose est de savoir comment conduire de grands projets urbains alors que les gisements fonciers semblent diminuer tant en nombre qu'en qualité (superficie, accessibilité, etc.). En toute hypothèse, la ville se reconstruit toujours sur elle-même, mais la densification urbaine s'opère sur des terrains d'une toute autre nature comme le pavillonnaire. À Castelnau-le-Lez par exemple, situé à l'est de Montpellier, les maisons individuelles localisées de part et d'autre de la voie empruntée par le tramway sont peu à peu remplacées par des immeubles d'habitation en R+4. C'est notamment pourquoi la thèse interroge les ressorts de la fabrique urbaine, avec pour matériaux des entretiens réalisés auprès d'acteurs de l'aménagement à Lyon et les nombreuses missions effectuées à la SERL – laquelle, on l'aura compris, m'a fait confiance.

À court terme, l'enjeu n'est pas mince pour les aménageurs, les bureaux d'études et, au bout de la chaine, les entreprises du bâtiment et des travaux publics. Il ne faut pas en effet sous-estimer les conséquences d'une évolution des projets urbains contrariée par la pénurie des grands gisements fonciers, alors que la conduite de projet se complexifie par ailleurs en raison du durcissement de la législation, des coûts inhérents aux études et à la construction, ou encore des recours de plus en plus nombreux qu'elle que soit l'opération. À plus long terme, cela réactive des réflexions – parfois très anciennes – sur la coopération et la planification disons « inter-territoriale ». Au-delà du fameux triptyque reliant Saint-Etienne, Lyon et Grenoble, les villes petites et moyennes dans l'orbite du Grand Lyon sont (encore ?) susceptibles d'offrir à la capitale régionale des opportunités de projets qu'elle n'a plus.

Introduction générale

Le terme de « foncier » est assurément polysémique. Sonia Guelton (2020, p.43) le résume ainsi « [ce] terme […] est généralement utilisé pour qualifier, et par extension pour désigner, un bien naturel : le sol. Car le foncier est bien, selon son étymologie, ce qui est relatif à un « fonds de terre ». Mais il est aussi devenu porteur d'une valeur sociale : la propriété foncière. Tout comme il représente une matière première en aménagement : le terrain ou les droits à bâtir ». Jusqu'à présent, en France métropolitaine, la ville s'est étendue aux dépens des campagnes alentours. Par exemple, Jean-Robert Pitte montre les ressorts de l'urbanisation au prisme du paysage (Pitte, 1983) notamment lors de la révolution industrielle puis durant les « Trente Glorieuses ». Et encore aujourd'hui, les élus locaux – les « maires bâtisseurs » – confondent souvent le « développement » des territoires avec leur urbanisation. Alors même que la production urbaine a déjà changé, puisque les terrains à bâtir manquent. Plus fondamentalement, c'est la durabilité des territoires qui est en cause.

Cette introduction présente le contexte et l'outillage de la recherche, mais elle insiste surtout en préalable sur l'intérêt de questionner la fabrique urbaine dans une période durant laquelle la sobriété s'impose peu à peu dans tous les domaines stratégiques (la production d'énergie, la gestion de l'eau et bien sûr le foncier). Au fond ce qui nous intéresse ici ce sont les recompositions contemporaines qu'influence la pénurie foncière. Dans cette perspective, comme le suggèrent Arab et al. (2020), la production de la ville s'appréhende au travers de ceux qui la font et de leurs pratiques au moins autant, si ce n'est davantage, qu'au travers des grandes théories sur la ville. À la fois problématique scientifique et problème public, cette approche n'est pas à proprement parler « nouvelle » mais elle questionne les chercheurs en urbanisme ainsi que les professionnels de l'aménagement ou les usagers des villes eux-mêmes (Boino, 2009) sur les stratégies urbaines et les grands processus à l'œuvre.

Parmi eux le processus de métropolisation. Ainsi depuis la publication par le géographe Jean Labasse de *La région lyonnaise* en 1961, ce que l'on appelle désormais le Grand Lyon a plus que doublé en nombre d'habitants (1 416 545 habitants en 2020). La métropole de Lyon s'est développée, notamment vers la Plaine de l'Ain et en remontant la Saône en direction de Villefranche-sur-Saône et bien au-delà (Bravard, Combier et Commerçon, 2002). L'expansion des grandes villes n'est pas que « démographique » rappelait déjà Jacques Bonnet (1994) au sujet des grandes métropoles. Elle est aussi de nature économique (concentration des hommes et des activités) et pose la question de l'équilibre entre la ville centre et les villes petites et moyennes alentours qui constituent la « charpente des territoires ruraux » pour paraphraser le géographe montpelliérain Jean-Paul Volle. Et, la

métropolisation en ce qu'elle se confond en partie avec la périurbanisation, est très largement controversée (Ghorra-Gobin, 2015).

Et pour cause, ces « locomotives territoriales » consommatrices d'espaces génèrent autant d'emplois que de pollutions diverses, liées à l'artificialisation des sols ou aux trajets domicile travail. Procédant d'un paradoxe entre le besoin de croissance et le désir de résilience face aux enjeux climatiques, la fabrique de la ville entre dans une phase de transition : celle qui consiste à faire plus (de logements, de voies de communication, de bureaux, d'équipements…) avec moins (d'énergie, d'eau et surtout de terrains à bâtir). Cela ne signifie pas qu'il n'y a plus de friches à réinvestir (Rey et Lufkin, 2015) car la nature même des friches change – autrefois l'industrie, demain des zones résidentielles. En revanche, les conditions, les coûts et les stratégies d'aménagement sont à revoir.

Conscient des problèmes soulevés par l'urbanisation plus ou moins maîtrisée de l'espace géographique, le législateur s'efforce de freiner l'étalement urbain depuis la fin des années 1960. Depuis l'adoption de la loi solidarité et renouvellement urbain (2000), la législation s'est considérablement renforcée au titre du développement durable. Cela se traduit par la volonté de densifier partout où c'est possible (friches ferroviaires, industrielles, etc.). L'avènement récent de la « sobriété » conforte l'évolution de la législation en faveur de la « transition écologique (présentation du « Plan eau » par le Chef de l'Etat en mars 2032 par exemple) ; laquelle « transition » trouve sa traduction dans la densification urbaine lorsqu'il est question d'aménagement de l'espace urbain.

Problème, la densification urbaine est partiellement rejetée par les citadins. En témoignent les difficultés que rencontrent les élus locaux durant les réunions publiques quand ils présentent des projets de densification (de zones pavillonnaires par exemple). Il est même question de dédensifier des quartiers (notamment de grands ensembles), et ce encore une fois au titre du développement durable. Par exemple voilà un an que le projet de densification du quartier Pernon se heurte à une ferme opposition d'une partie de la population, relate *La Tribune de Lyon*[1]. Las de ne pas obtenir gain de cause, plusieurs habitants ont décidé de se rassembler en créant, en novembre 2022, l'association Pour une défense de la Croix-Rousse Ouest.

[1] Source : https://tribunedelyon.fr/urbanisme-immobilier/lyon-4e-les-habitants-se-rebellent-contre-densification-du-quartier-pernon/ consulté le 4 avril 2023.

L'ère de l'Anthropocène, période décisive pour l'aménagement territorial

C'est le chimiste Prix Nobel Paul J.Crutzen qui a popularisé la notion d'Anthropocène pour désigner une nouvelle ère géologique caractérisée par l'influence majeure de l'homme sur le milieu terrestre qui aurait débuté en 1784, date à laquelle James Watt invente la machine à vapeur (Crutzen, 2007). L'Holocène n'aurait donc plus de sens car depuis la Révolution industrielle, un point de non-retour a été franchi à mesure que l'humain puise dans les ressources limitées de la Terre, tout en rejetant plus de dioxyde de carbone dans l'air et de plastique dans les océans, aux seules fins de concourir à plus de progrès et de confort (Zalasiewicz, 2019). Moraliser et politiser la planète sous l'ère de l'Anthropocène est une manière de rendre nécessaire un changement de modèle de développement, celui de la croissance sans considération pour « le support » dans lequel elle puise et sur lequel elle évolue (Gemenne et Rankovic, 2019).

Annoncer que l'ère de l'Anthropocène est une période décisive pour l'aménagement territorial c'est rappeler que les systèmes urbains sont finalement les épicentres de cette nouvelle ère. Les chiffres varient quand il est question de quantifier la part d'urbains sur Terre : si les Nations Unies estiment à 55% la part de population urbaine en 2019, la Commission européenne l'estime à 85 %. Cet écart s'explique par les variations de systèmes de données, les différentes typologies du sol utilisées et des caractéristiques diverses pour définir une zone urbaine (Gemenne et Rankovic, 2019). Quoi qu'il en soit, que ce soit par le biais de la construction, celui de l'énergie nécessaire au développement des villes, ou par le mode de vie de ses usagers souvent tourné vers l'hyper consommation et l'hypermobilité, les villes – et en particulier les métropoles – sont à l'origine directe d'impacts qui perturbent durablement le fonctionnement des écosystèmes naturels anthropisés. Elles en sont aussi les premières cibles : augmentation de la pollution de l'air, généralisation des îlots de chaleur, accentuation des inondations par l'effet de l'imperméabilisation des sols, perte de biodiversité par la destruction de corridors naturels, etc. À la fois coupables et victimes si l'on peut dire, les métropoles sont au cœur d'un chantier inédit qui comprend la renaturation des rivières urbaines, la production agricole dans la ville ou encore la requalification d'immenses portions d'espaces disjoints et dysfonctionnels.

La prise en compte de l'érosion de la biodiversité et des conséquences du changement climatique dans les politiques publiques marque le début d'une transition dans la fabrique de la ville. Une série de mesures allant dans ce sens poussent donc les pouvoirs locaux à faire mieux avec moins, en particulier sur le plan foncier. En effet, le durcissement et la diversification des standards environnementaux relatifs à l'eau, au sol, au bruit ou encore aux émissions de CO_2, incitent les communes et les intercommunalités à davantage de prudence que par le passé envers la nature, en particulier lors de

l'élaboration des instruments de planification urbaine et territoriale. D'autres facteurs, que la crise de la COVID 19 a mis en lumière, expliquent une forme de transition écologique obligée. C'est notamment le cas de la préservation des terres agricoles, dont les citadins ont redécouvert les bienfaits en faisant de plus en plus appel aux circuits courts et à la vente directe au printemps 2020. Préserver les terres agricoles, c'est aussi rendre inconstructibles des terrains jadis considérés comme facilement mutables, et de fait, cela a pour effet de limiter l'urbanisation des espaces ruraux périphériques. De nouvelles réalités sociales, écologiques et territoriales à intégrer pour les aménageurs. Ces dernières, toutefois, rentrent parfois en contradiction avec des méthodes – pour ne pas dire de vieilles « recettes » – aménagistes de plus cinquante ans maintenant.

Un héritage opérationnel en grande difficulté face au changement, le cas du Grand Lyon

De la conquête des terres agricoles trop proches du cœur métropolitain dans les années 1960 (Plateau de la Duchère à Lyon), à la régénération des friches industrielles dans les années 2000 (le quartier Gerland), en passant par le renouvellement urbain des grands ensembles à partir de 2004 (La Duchère à Lyon, les Minguettes à Vénissieux en 2006), le processus d'urbanisation de la Métropole de Lyon se segmente en plusieurs périodes, dictées par la localisation des opérations d'aménagement et surtout par la typologie du foncier investi ou réinvesti. Les dernières opérations d'aménagement lancées à l'échelle de la métropole lyonnaise, comme le réinvestissement de tènements fonciers stratégiques mais hyper complexes (La Saulaie à Oullins), et, la densification des zones pavillonnaires aux portes du cœur métropolitain (Saint-Jean à Villeurbanne), donnent de nouvelles tonalités à cette palette. Que ce soit d'une volonté publique ou privée, ces opérations d'aménagement ont la même logique depuis les années 60 : démolir pour reconstruire. Bien sûr, de nombreuses expérimentations prônent une autre méthodologie que la table rase pour développer la ville. Mais leur conception est semblable au parcours du combattant, jouant sur la subtilité de certains termes réglementaires ou en dévoyant des outils opérationnels. Elles restent des expérimentations ponctuelles dans le temps et dans l'espace, et non des modèles.

Entre le besoin de produire des logements, des commerces et des équipements pour répondre à ce qu'on pourrait appeler la forte « demande de métropole », et la nécessité de répondre aux nouvelles prérogatives environnementales, la production urbaine est de plus en plus complexe au fil des années. Autrement dit, les opérations d'aménagement sont plus longues et plus coûteuses qu'autrefois, les enjeux liés à la concertation des populations plus décisifs, les thématiques à traiter plus vastes – allant de la gestion du marchandisage des commerces à la durabilité et à la neutralité des revêtements utilisés

pour les nouveaux bâtiments... On l'aura compris, construire de nouveaux morceaux de ville « sobre » est une gageure. Encore que le problème soulevé ici est de savoir où, faute de terrains, et accessoirement, comment ? La ressource principale de la fabrique urbaine étant, outre les financements, les entreprises et les matériaux, le sol, est-il possible qu'il vienne à s'épuiser ? Si les zones pavillonnaires représentent le dernier potentiel de densification pour les métropoles, les premières opérations d'aménagement publiques semblent démontrer une grande difficulté quant à l'équilibre du bilan opérationnel – entre le prix du foncier, le prix du pavillon et la possible spéculation financière de l'habitant, souvent conscient qu'il a sous les pieds une ressource de plus en plus rare et précieuse.

En résumé, en toute hypothèse, la croissance des métropoles est limitée à cause des instruments de planification qui limitent l'urbanisation des campagnes. Mais la densification urbaine est contrariée par une apparente pénurie foncière, qui remet en question le « modèle de développement » qui a prévalu jusqu'à présent. Avec pour cas d'étude la Métropole de Lyon, cette recherche doctorale revient moins sur le caractère a priori dépassé des opérations d'aménagement de plus en plus éloignées de l'hypercentre métropolitain que sur la faiblesse des scénarios de densification qui s'esquissent à l'intérieur du territoire de la métropole. En effet, les projets urbains à venir n'auront ni l'échelle de Lyon Confluence, ni même celle d'opérations en cours beaucoup plus modestes. En d'autres termes, ce qu'il reste de foncier peu densément urbanisé – c'est-à-dire des parcelles petites, biscornues et par endroit mal desservies – interroge la viabilité financière de méthodes aménagistes éprouvées depuis des décennies.

La sobriété foncière pour crédo

Le foncier se compose de trois types d'éléments : « le sol, le sous-sol et le bâti » (Marchal, 2018, p.22). Délimité par le cadastre, défini par la qualité et la structure de la terre qui le compose et qualifié par l'urbanisme qu'il sous-tend, le foncier est surtout à considérer comme une ressource finie de l'urbanisme. S'il est impossible de créer du « nouveau foncier », en modifier l'usage est le leitmotiv de l'urbanisme. Seulement tout usage laisse des traces et il devient bien plus difficile – et coûteux – de dépolluer une ancienne parcelle industrielle pour accueillir une nouvelle opération immobilière, ou résorber les résidus des fondations d'un bâtiment pour retrouver un sol naturel en ville. Le foncier peut être malléable, mais jusqu'à un certain point ! C'est pourquoi les aménageurs se sont davantage tournés vers des terrains facilement mutables pour entreprendre des projets de construction : plus facile à planifier, à faire, à financer, c'est d'abord sur les terres agricoles et sur les espaces naturels que

s'est orientée la « fabrique » de foncier constructible (Kirat, Torre, 2008, Marchal, 2018). Ce faisant, le développement des villes par l'étalement urbain est devenu une norme avec tout à tour, l'apparition d'un tissu faubourien ouvrier et industriel, puis les zones issues d'un urbanisme moderne de fonctions, notamment commerciales, largement lié à la voiture (Garcez et Mangin, 2014).

À l'échelle de l'aire métropolitaine de Lyon et de Saint-Étienne, l'artificialisation des sols entre 2009 et 2018 représentait 9 700 hectares, soit un peu plus de deux fois la superficie de la ville de Lyon. Parmi ces hectares artificialisés, 65 % sont dédiés aux logements, 28 % aux activités. Le facteur résidentiel étant le principal moteur de la consommation d'espaces, comment expliquer qu'en parallèle, la population ne croisse pas aussi vite ? Entre « 2010 et 2015, plus de 14 000 communes en France ont perdu près de 650 000 habitants. Et pourtant, dans ces mêmes communes, pas moins de 27 500 hectares ont été artificialisés pour des usages d'habitat. Plus du quart de la consommation nationale de sol pour le logement a donc eu lieu dans des communes qui perdent des habitants » (Grisot, 2020, p.27). Ce phénomène est mondial, la ville se dilate très vite, et désormais, de manière décorrélée avec l'arrivée de nouveaux ménages. À cela s'ajoute une densité des ménages plus faible chaque année : selon les données de l'Insee « au 1er janvier 2018, la France métropolitaine compte 29 millions de résidences principales. En 50 ans, le nombre de résidences principales a progressé de 1,2 % par an, soit 2,5 fois plus vite que la population (+ 0,5 %). Cet accroissement du parc de logements s'est accompagné d'un phénomène de décohabitation lié aux changements de mode de vie : le nombre moyen de personnes par ménage est ainsi passé de 3,1 en 1968 à 2,2 en 2018 » (Brutel, 2021, p.1). Si l'usage de la voiture a amplifié ce phénomène, l'étalement urbain n'en reste pas moins une ligne directrice, qu'il est apparemment difficile de rectifier.

Par conséquent, que ce soit pour préserver la biodiversité ou pour lutter contre les effets néfastes de l'étalement urbain – environnementaux ou sociaux, dans tous les cas, « si le foncier n'est pas rare, le foncier facilement mobilisable l'est » (Marchal 2018, p.24). Une stratégie foncière orientée vers la durabilité des sols est donc de mise si les politiques publiques ne veulent pas se retrouver face à une impasse quant au développement urbain de leurs villes (Leguay, 2022).

Pour répondre à cet enjeu, les politiques de planification territoriale s'appuient désormais sur le principe de sobriété foncière. L'objectif Zéro Artificialisation Net (ZAN) est devenu en 2018 le cheval de bataille dans cette quête. Il vise à réduire le rythme de l'artificialisation sur les espaces

naturels, agricoles et forestiers (ENAF) de moitié d'ici 2030[2], et de le stopper net d'ici 2050. Cependant, les premières tables rondes rassemblant des professionnels de l'aménagement, montrent déjà des limites à ce dispositif : finalement basé sur le seul principe de préservation de terrains – principalement déjà anthropisés, il met en porte-à-faux la construction et non sa gestion, et déplace constamment la limite entre le périurbain et les espaces naturels en reportant les besoins en logements vers les communes limitrophes[3]. De plus, aucun dispositif réglementaire ne contraint à sa mise en œuvre, encore moins à son évaluation, ni ne précise à quelle échelle le gérer (Coloos, 2020).

Considérer le foncier comme une ressource en trois dimensions (sol, sous-sol, bâti) et non pas seulement comme un objet inhérent à la planification territoriale (urbain, agricole, naturel) représente déjà une première étape pour engager une transition dans la fabrique de la ville. La seconde consiste à mettre en place une stratégie foncière ascendante, identifiant les potentiels – et les capacités - de densification de ce substrat urbain pour répondre aux besoins des métropoles. Par cette posture, avant de recycler du foncier urbain complexe, car pollué, protégé ou habité mettant en péril le montage et le bilan opérationnels du projet d'aménagement, il est avant tout nécessaire d'agir sur les fonciers oubliés, parfois invisibles, comme les logements ou les commerces vacants (Marchal, 2018, Grisot, 2020). Et pour absorber l'ensemble des besoins d'une métropole, l'échelle d'intervention peut être décisive. Finalement, c'est bien le foncier, de par sa structure et ses tensions, qui dicte – qu'on le veuille ou non – le projet d'aménagement.

Renouer avec les principes fondateurs du projet urbain pour sortir de l'impasse

Il existe justement une démarche qui s'appuie sur le principe de faire avec l'existant : celle du projet urbain. Bernardo Secchi (2006) et Paola Viganò (2016) architectes et urbanistes italiens, définissent le projet urbain par son souci de « faire avec ce que l'on a ». Conçu d'après une vision globalisante du territoire, il est au carrefour des dynamiques sociales, économiques et culturelles aux fins de favoriser

[2] Le calcul se fait de la manière suivante : pour le secteur à l'étude (commune, intercommunalité) la consommation d'espace réalisée entre 2010 et 2021 (construction de lotissement, maison individuelle, etc. en extension de la zone urbaine des PLU ou PLUi) doit être divisée par deux dans les objectifs de développement de l'entité pour 2030, et toute nouvelle consommation d'espace sera interdite d'ici 2050.

[3] Propos issus du séminaire « Engager l'aire métropolitaine Lyon Saint-Étienne dans une trajectoire de sobriété foncière », organisé par EPURES, l'agence d'urbanisme de la région stéphanoise et URBA LYON, l'agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise, le 30 avril 2021.

une fabrique de la ville non figée dans le temps et à des échelles diverses en fonction des problématiques urbaines soulevées. Bien que les valeurs défendues par le projet urbain soient reconnues depuis les années 80, il est néanmoins difficile de les retrouver dans les opérations d'aménagement depuis lors. Pourtant, nommés comme tels, des « projets urbains métropolitains » se reposent encore sur la méthode de la table rase pour y implanter un programme immobilier. Le projet urbain n'étant pas un modèle, mais une démarche (Ingallina, 2001), le dupliquer est donc impossible et son temps de conception peut être long. Des dimensions que les pouvoirs politiques ont parfois du mal à admettre.

La notion de projet urbain a émergé à la fin des années 70 suite à la remise en cause de l'urbanisme fonctionnaliste – celui-ci produisant à tour de bras des projets de grands ensembles, et s'appuyant sur une standardisation des pratiques pour permettre une action rapide face à l'urgence (Leguay, 2022). Face à la systématisation de la table rase, de nouveaux « types » de projets marquent le paysage urbain, en s'appuyant davantage sur les réalités géographiques, historiques et sociales des sites sur lesquels ils interviennent (Brun et Adisson, 2011). Pour cela, une approche multidisciplinaire est nécessaire, favorisant ainsi la rencontre de divers milieux professionnels aux compétences transversales, mais toutes liées à l'urbain. De cette manière, en étant à la fois ancrée dans le territoire et partagée par ses acteurs, la réponse à une problématique urbaine devient plus naturelle, efficace et appropriable par ses usagers.

Pourtant, une forme d'inertie persiste quant à la remise en cause de la démolition comme point de départ d'une opération d'aménagement. Plusieurs facteurs l'expliquent. Le premier étant que les aménageurs ont été créés dans les années 60 pour le montage et la construction de ces projets de grands ensembles, et par conséquent, « faire avec le déjà là » n'est tout bonnement pas dans leur culture. Le second est que l'organe politique compétent en urbanisme – le maire depuis la loi Deferre de 1982 et 1983 – est soumis à la tentation de concrétiser son programme électoral par un projet urbain express, favorisant ainsi ses chances de réélection. Le troisième facteur – qui découle du second – est le recours au « projet clef en main », où le principal enjeu pour l'aménageur ou le promoteur est finalement de faire en sorte que la faisabilité du projet, vis-à-vis du marché, soit avérée (Ingallina, 2001).

En somme, un dévoiement du concept de « projet urbain » s'est opéré en même temps qu'il fut enseigné dans les universités. Dépouillé de ses principes fondateurs, il est parfois transformé en simple outil de marketing, permettant aux collectivités d'assurer leur attractivité et leur compétitivité sur le territoire. Bien loin du souci de répondre à une problématique, pour et avec les usagers, en

s'appuyant sur l'existant dans une démarche vertueuse et durable, le recours au terme de « projet urbain » a parfois camouflé des pratiques identiques à celles des années 60, agrémentées par une concertation des populations et quelques jardins partagés. Des artifices pour éviter de remettre en question la manière de fabriquer l'urbain ? Que ce soit pour des raisons économiques, temporelles ou dans un souci de marketing urbain, ces opérations ont favorisé un recyclage intensif du foncier métropolitain, repoussant, après chaque opération, les limites du périurbain. Renouer avec les principes fondateurs du projet urbain pour concevoir les villes revient pourtant à appliquer une stratégie foncière de manière efficiente. Nécessitant parfois peu d'interventions opérationnelles, mais s'appuyant sur le long terme, ou parfois une réponse rapide, mais transitoire, le projet urbain devient alors le pendant d'une réelle sobriété foncière, et ce, que ce soit à l'échelle d'un quartier, d'une ville, ou d'un grand territoire comme ceux des inter-SCoT.

La recherche-intervention pour prendre du recul sur le métier d'aménageur

Cette thèse s'appuie sur un travail de recherche réalisé dans le cadre d'une Convention industrielle de Formation par la Recherche (CIFRE), réunissant le Laboratoire de Géographie et d'Aménagement de Montpellier (LAGAM) et le Groupe SERL à Lyon autour d'une même problématique. Entremêlant le temps dédié aux missions opérationnelles et celui dédié à la recherche, le contrat CIFRE permet de s'immiscer dans les pratiques des professionnels tout en arpentant le terrain d'étude, et ce, avec pour objectif de remettre en perspective ces pratiques dans le contexte actuel et les hypothèses pressenties.

Le Groupe SERL - une Société d'Économie mixte (SEM) œuvrant depuis 1957 sur le territoire lyonnais – a été créé pour aménager la première opération de renouvellement urbain La Part Dieu en 1958 puis pour créer les grands ensembles de la Duchère en 1960. Il continue de se développer à travers des opérations de renouvellement urbain des grands ensembles, la réhabilitation de friches urbaines, et plus récemment grâce à la gestion de zones industrielles. À l'affut des appels d'offres de la Métropole de Lyon depuis la loi de mise en concurrence de 2004, la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) reste son principal cheval de bataille. La problématique foncière touchant la métropole et influençant la génération de nouvelles opérations ZAC, incite le Groupe SERL à remettre en question ses pratiques et à anticiper une transition dans la fabrique de la ville.

C'est pourquoi la méthodologie de la « recherche-intervention » est apparue comme une opportunité de réaliser un constat, analysé et déchiffré, pour proposer des prescriptions à destination des acteurs de l'aménagement. Cette prescription « rend co-responsables le partenaire local et le chercheur dans la

détermination des résultats empiriques et la production de connaissances qui dérivent de l'intervention » (Brun, 2018, p.18). D'une logique transformative, la recherche-intervention prend davantage position que la recherche-action pour proposer une formalisation du changement et concevoir des outils aidant à piloter ce changement poursuivi (Gonzalez-Laporte, 2014).

Les choix et la posture méthodologique sont exposés dans un chapitre à part, en amont de la première partie.

Annonce du plan

Deux parties structurent cette thèse. La première vise à dresser un constat de la fabrique de la ville, aussi bien à travers ses mécanismes que par les impacts qu'elle a générés au cours de son évolution. Explicité et analysé avec la Métropole de Lyon comme cas d'étude, de ce constat, il sera possible d'en identifier les enjeux actuels et la problématique sous-jacente : les métropoles sont-elles face à une pénurie foncière les obligeant à faire la ville autrement ? La seconde partie s'emploiera à décortiquer cette problématique à travers des outils méthodologiques originaux. À partir des résultats et des projections réalisées pour mettre en exergue les pratiques actuelles au regard de l'évolution du territoire constatée, l'hypothèse initiale évoluera, appuyée ensuite par des prescriptions en trois volets.

La fabrique de la ville : comprendre les processus d'urbanisation qui mènent à l'impasse [partie 1] retrace en trois chapitres l'évolution des pratiques liées à la fabrique de la ville, préfigurant l'impasse des modes opérationnels développés depuis lors, face aux nouvelles règles environnementales, sociétales et économiques de la fabrique urbaine. Le chapitre 1 dresse le portrait d'une pratique floue, mais aux impacts concrets à travers des définitions et des théories multiples. D'un changement de regard allant d'une modélisation de l'urbanisme vers un « processus impensé », et où les jeux d'acteurs complexifient parfois les lectures, il est alors possible de dégager une tendance forte de conséquences sur les territoires : l'expansion continue et effrénée du système urbain. Le constat est alors sans appel, le concept d'« entrée dans l'ère de l'Anthropocène » implique une transition urgente dans la fabrique de la ville. Le chapitre 2 recadre les pratiques aménagistes sur un outil symbolique de la fabrique urbaine, devenu instrument économique ou outil marketing : le projet urbain. Pourtant cohérent avec l'idée d'un urbanisme durable en lien avec une stratégie foncière efficace, ce chapitre montre qu'il est nécessaire de renouer avec ses principes fondateurs dans la stratégie urbaine d'une métropole, en particulier celle du Grand Lyon. Enfin, le chapitre 3 applique l'ensemble des apports théoriques présentés dans les chapitres 1 et 2, pour mettre en exergue les enjeux qui concourent sur la Métropole

de Lyon. De l'analyse de ses processus d'urbanisation, aux blocages opérationnels qui se font plus nombreux, « faire mieux avec moins » semble devenir le nouveau leitmotiv des acteurs de l'aménagement des métropoles. Sous l'angle du foncier – entre la protection des espaces agricoles et naturels et un hypercentre déjà renouvelé - l'étau semble se resserrer au point de se questionner sur la localisation des prochains projets d'aménagement. Où va-t-on construire la ville de demain ? Le foncier, ressource principale de l'urbanisation, devient le principal frein de la mécanique aménagiste - en raison de sa complexification à mesure que les opérations naissent sur des secteurs nouveaux, parfois lointains, mais surtout contraints. Il devient alors le critère le plus urgent à traiter, lourd de conséquences dans l'évolution urbaine de la métropole. L'hypothèse de cette thèse se précise alors : la métropole lyonnaise sera bientôt face à une pénurie foncière, contraignant fortement les acteurs de l'aménagement dans leur manière de faire la ville.

Le foncier métropolitain lyonnais : explorer le point de rupture et proposer des solutions [partie 2] s'emploie à décortiquer l'enjeu foncier à travers les projets d'aménagement de la métropole lyonnaise, afin de proposer des perspectives aux acteurs de l'aménagement. À la fois prospective et prescriptive, elle s'appuie en grande partie sur une fine connaissance du territoire et de ses acteurs, pour transformer « l'impasse » en opportunité de faire la ville autrement. En effet, le chapitre 4 apporte une nouvelle lecture à l'urbanisation du Grand Lyon, avec le foncier comme focale d'analyse. De différentes typologies présentent sur le territoire, à la stratégie urbaine qui semble se dessiner, il sera alors possible de projeter ce que la métropole est amenée à devenir (si rien ne change). Ainsi, si l'hypercentre métropolitain lyonnais est certes soumis à une pénurie foncière, des opportunités foncières semblent se préciser à l'est de la Métropole de Lyon avec des parcelles plus accessibles, du même gabarit que les précédentes friches urbaines de l'hypercentre. À cette échelle, l'hypothèse d'une pénurie foncière n'est donc plus valable. Seulement, après avoir présenté les impacts générés par la fabrique actuelle de la ville dans le chapitre 1, est-il envisageable de se contenter de cette « porte de sortie » et dupliquer, *in fine,* les problématiques de l'hypercentre sur la périphérie (et ainsi de suite) ? Dans un souci d'urbanisme durable, les difficultés opérationnelles liées à l'enjeu foncier ont finalement mis en lumière le caractère urgent à se concentrer davantage sur la manière de faire, plutôt que sur la localisation des prochains projets d'aménagement. C'est pourquoi le chapitre 5 propose une autre piste de développement, où le foncier n'est plus un obstacle, mais une composante dictant un projet urbain raisonné. Justifié par les clefs présentées dans les chapitres 1 et 2 (« la ville comme un processus impensé », « le projet urbain pour faire avec le déjà-là »), il propose trois axes impliquant une nouvelle fabrique de la ville : un changement d'échelle d'intervention pour répondre aux réalités

des dynamiques territoriales ; une méthode aménagiste tournée vers l'urbanisme circulaire ; une posture nouvelle changeant le regard sur le foncier dans l'aménagement territorial.

Dispositif méthodologique : le bagage universitaire à l'épreuve de l'aménagement

1. Aménageur-chercheur : un jeu d'influence mutuelle

La décision d'entreprendre ce travail de recherche s'est faite au bout d'un an d'activités professionnelles dans l'aménagement territorial, suite au master « Urbanisme et projets de territoire » de l'université Paul Valéry à Montpellier. Durant cette année, le désir de questionner et de mettre en perspective les premières actions sur le terrain a engagé les prémices d'un projet s'appuyant instinctivement sur les principes de la « recherche-intervention ».

1.1. La « recherche-intervention » pour cadre méthodologique

Selon Perez (2008), la recherche-intervention « vise à produire des connaissances qui seront à la fois utiles aux acteurs de terrain pour les aider à résoudre leurs problèmes concrets et intéressantes du point de vue des sciences de gestion ». La motivation à l'initiative de ce travail de recherche est bien celle-ci : partir des premiers signaux d'alerte visibles sur le terrain, déceler le plus tôt possible les problématiques qui en résulteront afin de donner des clefs d'action aux acteurs pour mieux les contourner, le tout, au service des sciences sociales. Autrement dit, faire des problématiques du terrain, une source de données pour les sciences sociales.

Bien que cette méthode de recherche connaisse un essor récent dans les sciences sociales, elle trouve ses fondements dans un courant de recherche française et anglo-saxonne des années 70, nommée « ethnographie des organisations » ou « développement des organisations » (Riveline, 1983 et Rouleau, 2013). Leur but était de rendre plus tangible le fonctionnement des entreprises, en partant du postulat que les éléments de contexte étaient tous aussi importants que les éléments stratégiques ou organisationnels, quand il était question d'étudier le succès ou l'échec des entreprises (Aggeri, 2016). Ce dispositif implique deux éléments réciproques : premièrement, que le chercheur puisse avoir accès aux données de l'entreprise et deuxièmement, que l'entreprise puisse bénéficier des travaux du chercheur par le biais de rapports, d'outils ou de notes. Par ce principe, un retour critique – et donc une intervention – est indissociable de la recherche auprès des acteurs du terrain d'étude. Aggeri parle

de « recherche collaborative, au sens fort du terme, dans la mesure où les questions de recherche sont elles-mêmes discutées et mises à l'épreuve au cours de la recherche ».

Trois modes de production des connaissances composent les sciences sociales : le mode positiviste – qui s'inscrit dans une séparation entre le sujet et le terrain et qui a pour but l'interprétation objective des faits ; le mode interprétatif – où le but est de comprendre la réalité sociale en s'immergeant dans le terrain d'étude puis en prenant le recul nécessaire pour le comprendre et l'interpréter ; et enfin le mode constructiviste, propre à la recherche-intervention.

La caractéristique principale du chercheur constructiviste est son objectif de conduire une recherche ayant comme effet de changer une situation donnée – à l'inverse du mode interprétatif. Il décrit, explique, modélise et participe à l'évolution du terrain. Pour répondre à ce besoin, son objet de recherche et ses hypothèses ne peuvent être figés dès le début - à l'inverse des démarches positivistes. C'est pourquoi la co-construction de cet objet de recherche doit s'opérer au gré des préoccupations et attentes des acteurs du terrain (Le Moigne, 1990, Bernard, 2004, Perez, 2008). En somme, le chercheur se nourrit du terrain et des questionnements de ses acteurs, pour ensuite questionner les pratiques et la vision de ses mêmes acteurs, pour enfin les outiller et trouver, autant que possible, des solutions aux problématiques soulevées durant la recherche (*cf.* Figure 1, en page 24).

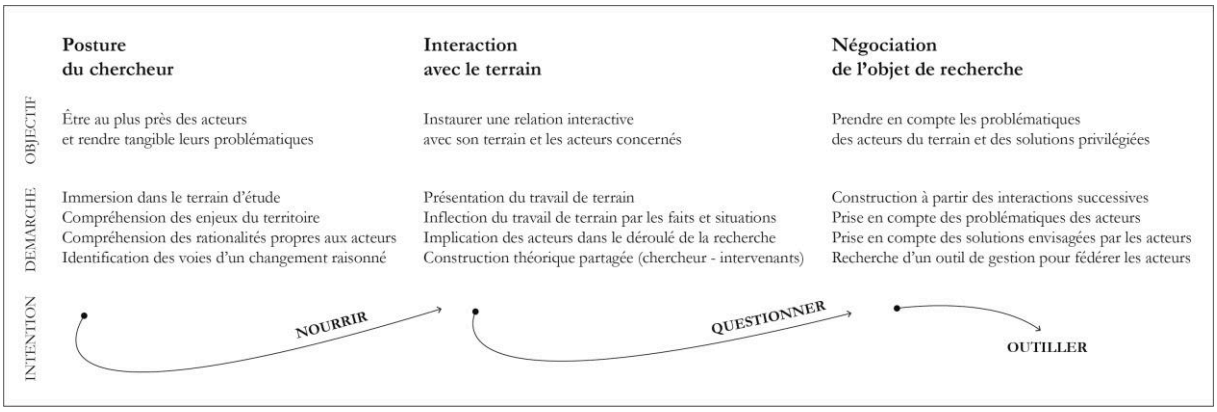


Figure 1 : Les trois aspects du mode constructiviste en recherche-intervention (Leguay, 2021 ; source : Perez, 2008)

De manière plus concrète, la recherche-intervention se fonde sur de multiples « allers et retours » entre le chercheur et les acteurs qui composent son objet d'étude, c'est l'interactivité cognitive. Collecter, traiter puis partager les données représente une grande part du travail de recherche, soulignant ainsi un principe d'intersubjectivité contradictoire entre un premier jeu d'observations et un deuxième, par un effet miroir notamment. Les résultats obtenus sont alors comparés, croisés avec d'autres cas, par un principe de contingence générique afin de valider les données. À défaut, on parle

alors de consultation. Le chercheur est donc bien dans une intervention et une expérimentation in vivo, une observation dans son objet étudié, à contrario d'une observation in vitro – sur son objet étudié. Trois types d'interactions sont alors nécessaires pour la qualité des informations produites : le temps, composé d'évènements qui jalonnent le parcours du chercheur ; l'espace, avec les structures comprises dans le périmètre d'investigation ; les acteurs, dont les comportements et les informations co-produisent les données pour le chercheur[4].

Cette recherche se base sur un périmètre inter organisationnel, où un ensemble d'organisations et d'entreprises contiennent des éléments d'informations nécessaires à l'étude de l'objet de recherche. Un travail à la fois micro, méso et macro érigera les données produites dans la thèse : de l'échelle de l'entreprise responsable d'une opération d'aménagement, aux réseaux d'acteurs œuvrant sur le territoire, et contribuant ensemble à la fabrique de la ville.

Plusieurs typologies d'intervention des chercheurs au sein des organisations sont listées par Perez (2008) : l'observation participative, l'introspection organisationnelle, la démarche conceptrice, la formation-action et la pratique réfléchie du conseil. Utilisée spécifiquement ou de manière combinée, chacune présente des limites. Cette recherche se positionne entre l'introspection organisationnelle et la démarche conceptrice : par des études de cas ou des outils d'analyses, le but est d'amener les acteurs du terrain à réfléchir sur le mode de faire et à se remettre en question si nécessaire. L'introspection organisationnelle est cependant peu utilisée en recherche-intervention, elle repose sur le principe que le chercheur « agit comme un facilitateur et comme un catalyseur afin d'aider les acteurs de terrain à résoudre efficacement leurs problèmes » (Perez, 2008, p.23). Bien que les trois premiers volets qui composent cette démarche soient visés dans cette recherche, le quatrième peut ne pas aboutir si les acteurs de terrain ne s'approprient pas les propositions produites (*cf.* Figure 2, en page 25).

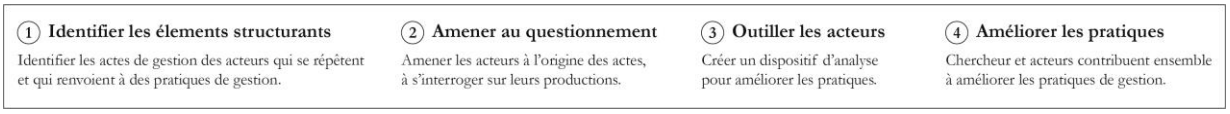


Figure 2 : Les quatre principes de l'introspection organisationnelle (Leguay, 2021 ; source : Perez, 2008

[4] Eléments issus du séminaire Recherche-intervention : éléments de méthode et principes d'action tenu par Florence Noguera le 10 décembre 2020, dans le cadre des formations doctorales dispensées par l'université Paul Valéry, Montpellier 3.

C'est pourtant l'objet de la dernière partie de la thèse : proposer un livrable composé d'actions, de résultats actionnables et de préconisations envisageables, pour que les acteurs de terrain puissent résoudre les problématiques auxquelles ils feront face, tôt ou tard.

1.2. Le bagage universitaire à l'épreuve de l'aménagement

Diverses approches simultanées et une multiplicité d'activités – directement déduites du dispositif CIFRE et du principe de recherche-intervention, ont préparé les trois années de recherches et ont nourri son déroulé. Si dans un premier temps ce sont, certes, les compétences issues du cursus universitaire qui ont posé les bases de cette thèse, les apports du terrain et ses acteurs ont influencé la méthodologie appliquée, et ce, dès la phase d'immersion des premiers mois. À l'initiative de ce projet de recherche, c'est bien la curiosité entretenue par le cursus universitaire et le désire d'anticiper les problématiques qui se dessinent sur le territoire, qui ont posé les bases des premières interrogations et pistes de développement. Trouvant un écho auprès du Groupe SERL, le sujet de recherche a naturellement évolué dès l'enclenchement du contrat CIFRE, et de sa première phase d'immersion. Deux démarches ont alors été menées de front durant ce temps d'adaptation : la constitution d'un état de l'art recensant l'ensemble des connaissances et travaux menés en lien avec le sujet de la thèse, et la réalisation de premières cartographies – concrétisant à la fois les premiers questionnements, et validant les problématiques pressenties durant le cursus universitaire à l'origine du sujet de la thèse.

L'état de l'art : la stratégie foncière n'est pas au centre des préoccupations scientifiques

Le sujet de la thèse repose sur trois paramètres : le « projet urbain » comme objet, la « métropole » comme support, le « foncier » comme enjeu. Concernant le sujet du projet urbain, comme celui des métropoles, l'état de l'art révèle que c'est davantage à partir des années 90 qu'ils sont exploités par les chercheurs, en particulier par une approche tournée vers le développement durable. Le projet urbain, dès les années 2000, est étudié sous l'angle de sa conception et du décryptage de sa « complexité » avec de nombreuses études de cas : « mémoire urbaine et projet urbain (Chesneaux, 2001) ; « Euralille : histoire et mémoire d'un projet urbain complexe » (Wierre, 2001) ; « le projet urbain comme instrument d'action publique » (Pinson, 2005). Dans les dernières parutions, le projet urbain est davantage étudié sous l'angle de la participation citoyenne : « la communication des projets urbains ou la négation de la ville convivialiste » (Aimé, 2019) ; « conseil citoyen et projet urbain à Romainville : la co-construction, à quelles conditions ? » (Billen, 2019, p.3). Les publications les plus récentes traitent

du sujet des métropoles par les problématiques qu'elles présupposent et auxquelles elles ont pour devoir de répondre : « le rôle des collectivités locales dans la gouvernance alimentaire […] » (Serrano, 2021) ; « le Covid-19 : une raison supplémentaire de revoir l'image de la métropole ? » (Ghorra-Gobin, 2020). Bien qu'un certain nombre de publications soient faites sur le sujet du foncier, la majorité d'entre elles – pour ne pas dire toutes – le traite sous l'angle du montage juridique ou de sa gestion opérationnelle. Aucune notion de pénurie foncière ou de spéculation foncière – problématisée au regard de l'aménagement des ville ou de la gestion de projet urbain – n'est présente dans les titres d'articles proposés par Cairn.info (*cf.* Figure 3, en page 27).

Comprenant dans le titre :	Articles scientifiques parus depuis **2011**	Articles scientifiques parus depuis **2016**	Articles scientifiques parus depuis **2019**	Articles scientifiques parus en **2021**	**Total** des articles scientifiques parus
« Projet urbain »	22	10	5	0	40
« Métropole »	275	119	56	3	486
« Foncier »	407	180	80	9	805

Figure 3 : Articles scientifiques parus entre 2011 et 2021 en lien avec les sujets de recherche de la thèse et disponibles sur la plateforme « cairn.info » (Leguay, 2021 ; source : cairn.info)

De ce premier constat, le parti pris de cet état de l'art a été de poser les concepts du foncier pour en définir ce qu'il n'est pas dans la cadre de la thèse. En évacuant l'aspect juridique et économique, le foncier devient un objet géographique, concrètement : l'espace géographique dans lequel les aménageurs et politiques publiques se projettent pour aménager leur territoire. De cette posture, le lien entre foncier et projet urbain devient très étroit : le foncier se transforme aux rythmes des projets urbains typiques d'une époque, et du contexte réglementaire, social. Aujourd'hui, la ville compacte devient un leitmotiv auquel les acteurs de l'aménagement territorial ne peuvent déroger. Pour ce faire, l'analyse de leur foncier mutable devient un enjeu central aussi bien dans un cadre opérationnel que politique. La principale question à se poser devient la suivante : quel type de projet urbain pour quel type de foncier ?

L'approche multiscalaire : obligatoire pour saisir les enjeux urbains de l'étude

Quatre échelles d'étude ont finalement été nécessaires pour comprendre les enjeux d'une pénurie foncière sur la fabrique de la ville dans la Métropole de Lyon (*cf.* Figure 4, en page 29).

La première est celle de l'opération d'aménagement en tant que telle, le projet architectural ou le projet d'espaces publics. Point de départ de la réflexion et des premières explorations, elle est l'échelle de la concrétisation des ambitions politiques et reflète les problématiques du terrain. La démarche exploratoire fut celle de l'examen d'un échantillon de plusieurs opérations menées par l'aménageur SERL ou par des SPL de la Métropole de Lyon. Les opérations immobilières issues d'opérateurs privés ont également été étudiées. Son lien avec le quartier ou le secteur dans lequel l'opération se localise est également pris en compte dans les analyses.

La deuxième échelle de recherche est celle de la ville. Ses paysages urbains, sa structure et sa trajectoire d'évolution permettent de mettre en relief les « sous-jacents » de la métropole lyonnaise. C'est donc de l'investigation dans les villes métropolitaines qu'il est possible d'observer des mécanismes et des tendances à l'échelle de la Métropole de Lyon – troisième échelle d'analyse.

À cette échelle, la fabrique de la ville prend une autre dimension : les opérations d'aménagement ponctuelles répondent à une stratégie d'ensemble, qu'il sera alors possible de questionner aux vues des opérations d'aménagement livrées ces dernières années (de 1998 à 2020). À cette échelle, il est également possible de « pressentir » les futurs secteurs à fort potentiel de développement, au travers d'une analyse prospective de l'aménagement métropolitain.

Dernière échelle nécessaire au travail de recherche, l'échelle du grand territoire. Après avoir testé plusieurs périmètres pouvant répondre à ce besoin (l'aire urbaine de Lyon, le SCoT lyonnais, etc.), c'est finalement l'inter-SCoT de l'aire métropolitaine de Lyon et Saint-Étienne qui parait suffisamment intéressant pour répondre aux besoins du territoire et de ces acteurs, tout en favorisant une fabrique de la ville plus viable et soutenable – aussi bien économiquement qu'écologiquement ou socialement.

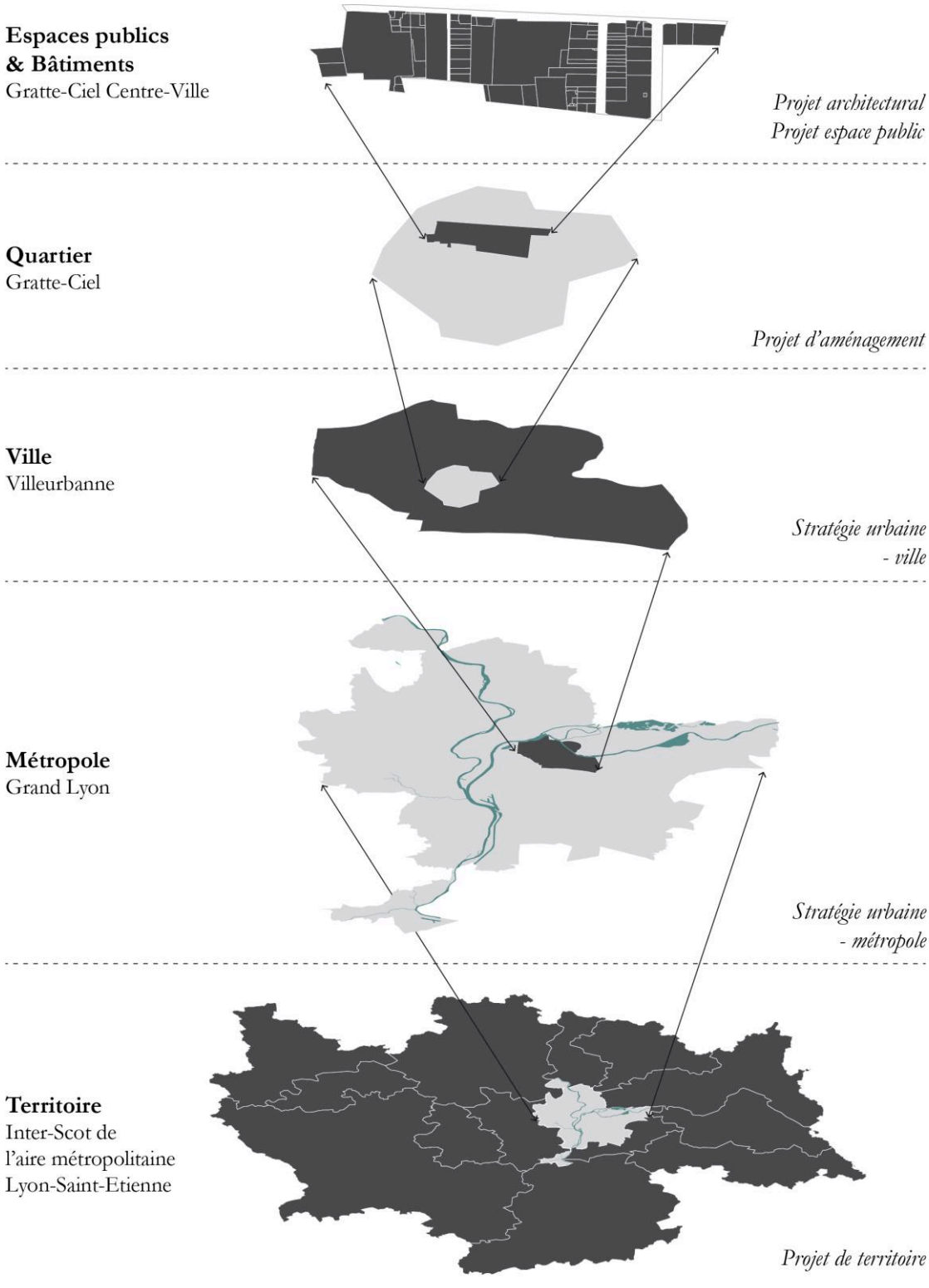


Figure 4 : Schéma d'articulation d'échelles d'analyse de projet (Leguay, 2021 ; source : Chemin-Le-Piolet, 2016)

L'expérience professionnelle : une ressource à mobiliser dans le cadre d'une thèse CIFRE

La réalisation du stage de Master 2 et l'expérience professionnelle qui en a découlé[5], m'ont permis de comprendre l'intérêt que peut avoir une collaboration entre l'étudiant ou le chercheur, et les professionnels de l'aménagement désireux de nouveaux processus pour aménager leur territoire. Cette posture qui consiste à être dans l'action tout en prenant un certain recul afin d'apporter un regard critique est une opportunité. En effet, par ce contrat collaboratif, l'employeur obtient un regard neuf et de possibles déblocages sur des situations particulières, tout en favorisant l'expertise du chercheur dans un certain domaine (*cf.* Figure 5, en page 30).

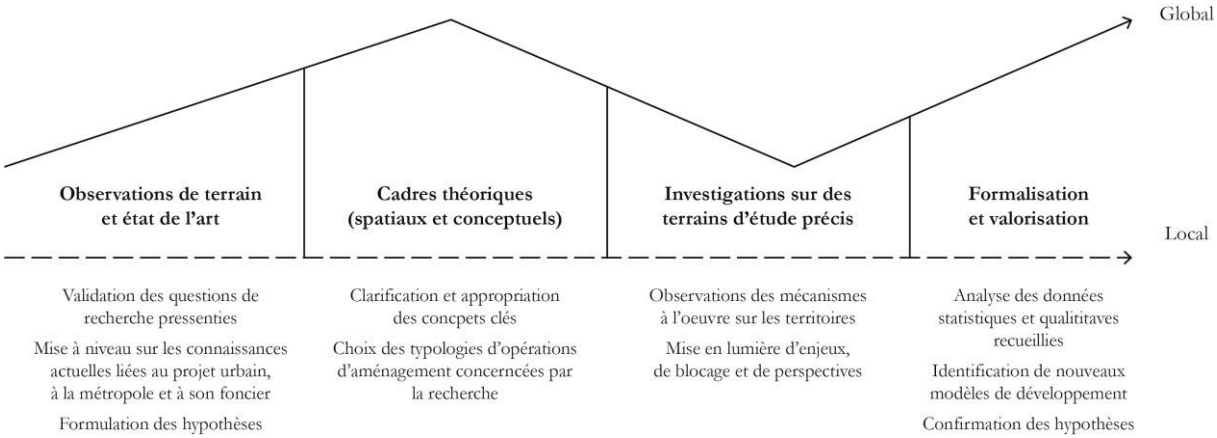


Figure 5 : Processus méthodologique employé pour la recherche (Leguay, 2021 ; source : Cuenot, 2019)

De cette manière, j'ai eu l'occasion d'œuvrer sur l'ensemble des processus en lien avec la fabrique de la ville : de la réglementation par la planification (en bureau d'études) jusqu'au suivi de chantiers dans le cadre de la gestion de projets (en SEM), et en passant par la conception et la programmation grâce à une mission de revitalisation des centres-bourgs (en SEM également).

Dans le cadre de cette thèse, l'actualité a aussi été une source de motivation. En effet, la vague de contestations citoyennes entre les marches pour le climat et le mouvement des gilets jaunes, ont nourri de nouvelles interrogations, quand la sortie des rapports du GIEC nourrissait quelques doutes. Les premières références à l'objectif zéro artificialisation nette étaient un moteur dans l'élaboration de l'hypothèse de la thèse (*cf.* Figure 6,en page 31).

[5] Stage réalisé au sein de la Société d'Economie Mixte d'Auvergne (SEAu) à Moulins, sur la gestion d'un projet de revitalisation de centre-bourg dans l'Allier, en 2017.

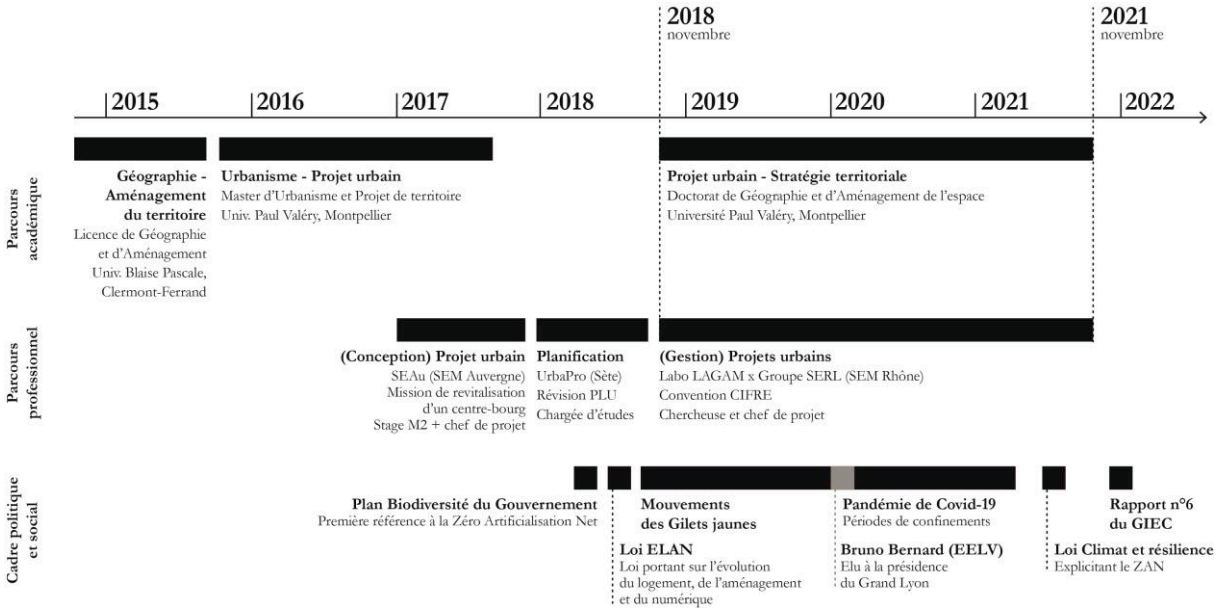


Figure 6 : Cadre politique et social de mon parcours académique et professionnel (Leguay, 2022)

Comme le rappelle un professeur d'urbanisme de l'Université de Lyon 3 interviewé[6] dans le cadre de la thèse « il n'est pas nécessaire de faire une thèse pour modéliser le projet urbain de demain, ce serait contre-productif (multiplication des facteurs externes, nouvelles transitions sociales, réglementaires, etc.). Par contre, il est intéressant de mettre en exergue les différents signaux que l'on perçoit au niveau opérationnel pour les identifier, les interpréter et les objectiver (dans le cas présent, il s'agit des cas d'étude, des réunions techniques et politiques effectuées à la SERL). Il y a de toute façon plusieurs solutions à trouver. L'enjeu réside plutôt dans le travail de prospective qui devient de plus en plus complexe dans notre contexte ». Comme explicité précédemment, le processus de recherche-intervention conduit à la simultanéité de trois démarches : notre exploration théorique du projet d'aménagement et des modes de fabrique urbaine ; l'application de cette exploitation théorique à un cas d'étude concret, ici la métropole lyonnaise ; et des enquêtes et expérimentations au sein de l'entreprise produisant leurs propres résultats qu'il s'agit d'analyser. (Chemin-le-Piolet, 2016).

De ce constat, il est important de retenir que l'immersion sur le terrain interfère indéniablement sur le cadrage théorique. Les premières productions cartographiques ont notamment permis d'ajuster le sujet de recherche et sa problématique. Interpréter, comprendre puis traduire cartographiquement est un exercice très intéressant : « elles traduisent et font partie intégrante de notre processus de pensée

[6] Les entretiens ont été anonymisés pour favoriser les échanges et pour s'adapter à un milieu de forte interconnaissance (cf. 34en page 34).

tant dans la recherche scientifique que dans la pratique professionnelle » (Chemin-Le-Piolet, 2016, p.33). De premiers travaux présentés aux acteurs du terrain, une difficulté est apparue : nous ne parlions pas le même langage. Les termes de « renouvellement urbain » et de « pénurie foncière » ne renvoient pas aux mêmes concepts ou mêmes définitions entre scientifiques et professionnels. De même mesure, la notion de projet urbain est détournée par les acteurs du terrain pour évoquer le projet de Ville dans son aspect technique.

Le schéma ci-dessous (*cf.* Figure 7, en page 33) retrace plus spécifiquement le déroulé de la thèse CIFRE, mettant en parallèle son cadre institutionnel (formations, activités de recherche et déroulé administratif de la CIFRE) et son cadre professionnel (statut occupé dans l'entreprise, missions réalisées en fonction des opérations d'aménagement). Plusieurs constats peuvent être réalisés, mais j'en retiens deux principaux. Premièrement, les formations et les participations aux séminaires ont toujours été présentes. Leurs thèmes ont quant à eux évolué, au fur et à mesure que le sujet de la thèse s'est précisé et que la phase de productions s'est opérée. Si je recherchais davantage à comprendre les mécanismes de la métropole lyonnaise au début de la CIFRE (projections démographiques, ambitions urbaines), je me suis ensuite intéressée aux séminaires portant plus précisément sur la gestion du foncier de manière globale (Entretiens Cadre de Ville, séminaire de l'Agence d'Urbanisme de l'Aire métropolitaine de Lyon sur la sobriété foncière à l'échelle de l'aire métropolitaine Lyon Saint-Etienne). Ces temps de réflexion collectifs m'ont permis, d'une part, de me rassurer en voyant que le sujet de ma thèse faisait écho à bon nombre de questions posées, et d'autres part, d'étoffer ma compréhension des enjeux du territoire et de me constituer un réseau d'acteurs pertinent pour mener les entretiens (*cf.* partie 2.1, en page 32). Deuxièmement, en décembre 2019, mon activité à la SERL s'est orientée sur le suivi et la gestion d'une unique opération d'aménagement, Gratte-Ciel Centre-Ville à Villeurbanne. Si auparavant, j'ai eu l'occasion d'œuvrer sur plusieurs opérations d'aménagement de manière simultanée (La Saulaie à Oullins, Les Balcons de Sermenaz à Rillieux-la-Pape et Bron Terraillon à Bron, La Duchère à Lyon) – ce qui m'a permis de mieux comprendre les activités et le panel d'interventions que pouvait proposer la SERL, focaliser mon activité sur un même projet, c'est avéré très utile pour décortiquer davantage les processus internes d'une opération d'aménagement. Cette phase opérationnelle a énormément nourri mon analyse et les réflexions que j'ai pu dérouler tout au long de la thèse. A cela s'ajoute la gestion pleine et entière de l'occupation temporaire de Gratte-Ciel Centre-Ville intervenue en fin de thèse (participation à la gouvernance du projet, gestion des outils de communication, médiation avec les acteurs du projet, suivis de chantier, etc.), qui m'a ouvert un nouveau champ de perspectives pour répondre aux problématiques soulevées.

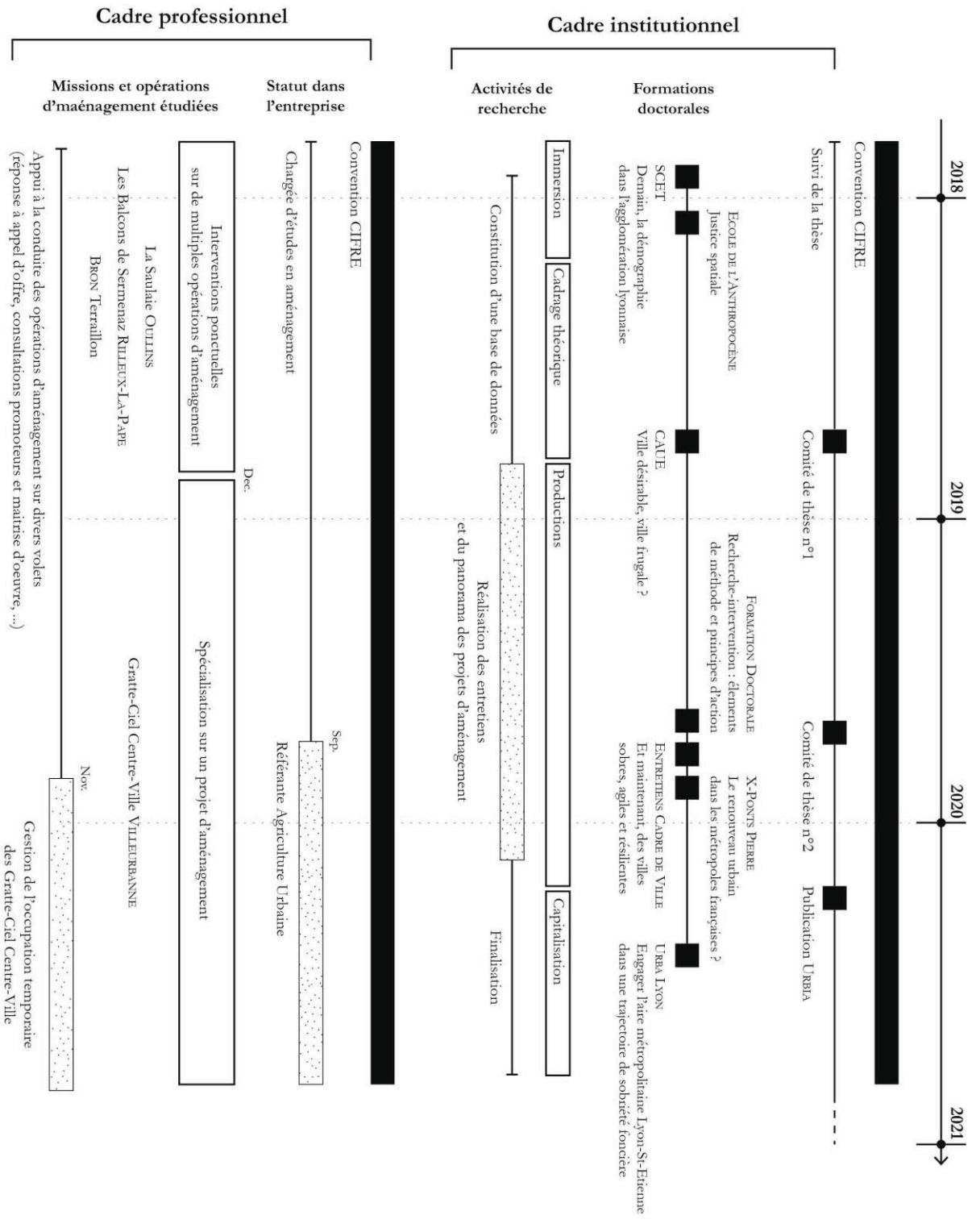


Figure 7 : Décomposition de mon parcours professionnel et institutionnel durant la thèse CIFRE (Leguay, 2021)

2. Les entretiens comme corpus, le terrain pour paillasse

Trois techniques de recueil des données ont rythmé le travail de recherche. À la fois qualitatives et quantitatives, elles comprennent : les entretiens avec les acteurs de terrain ; l'observation directe ou participante des comportements ; l'analyse des documents internes et externes.

2.1. Les entretiens semi-directifs comme corpus

Les entretiens : recueillir des informations « cachées »

La technique privilégiée pour recueillir des données intéressantes – où les situations vécues par les acteurs sont décrites de manière détaillée et mettent en lumière les dysfonctionnements ressentis – reste les entretiens. Pour obtenir des résultats exploitables, plusieurs paramètres doivent être préparés en amont de leur réalisation : la stratégie d'intervention employée et le public visé.

La stratégie d'intervention doit être anticipée par le chercheur, et se traduit alors par la conception d'un guide d'entretien. Une phase exploratoire de quelques entretiens reste nécessaire pour ajuster au mieux ce dernier. D'une durée d'environ une heure, les entretiens sont tenus idéalement de manière semi-directive afin de récolter, à la fois, les données primaires et les données secondaires. Ces données secondaires expriment souvent des opinions diverses et ouvrent sur des sujets non prédéterminés, mais parfois riches pour la suite des recherches. Dans une démarche de type « recherche-intervention », ces entretiens doivent être menés auprès de l'ensemble des personnes œuvrant dans le « micro-espace » de l'objet d'étude, ainsi qu'auprès des personnes extérieures, situées à l'interface de cet espace étudié. L'objet de recherche dépassant largement la seule SERL, le dispositif méthodologique relève aussi d'une enquête patiente et rigoureuse qui s'est déroulée sur une dizaine de mois en 2019 et s'acheva en janvier 2021 auprès d'un panel de décideurs, de maitres d'ouvrages, de concepteurs et d'observateurs.

L'objectif est d'amener ces acteurs à parler de leur travail, de leur vision du territoire et de leur ressenti sur les processus en cours autant que sur les procédures. Dans cette perspective, deux entrées ont été privilégiées : une première portant sur leur vision du projet urbain en tant que tel (existe-t-il un « projet urbain lyonnais » ? Quelles sont les opérations qui relèvent du projet urbain ? Pourquoi faire le choix du Projet urbain Partenarial (PUP) plutôt que de la ZAC sur certains projets ? etc.) ; une deuxième entrée les amenant à se questionner sur l'évolution du foncier à l'échelle du Grand Lyon,

afin d'établir si oui ou non il y a une pénurie foncière, et, si oui, en quoi constitue-t-elle un facteur d'évolution des pratiques et des stratégies.

Dix-sept entretiens menés ont été enregistrés mais anonymisés, et se sont déroulés sur le lieu de travail des acteurs interviewés (*cf.* Figure 8, en page 35). D'une durée allant de 45 minutes à 1 heure selon le temps accordé par l'interviewé, les échanges débutaient par une présentation du dispositif de thèse CIFRE, puis du sujet de la thèse agrémenté des premières observations faites sur le terrain. Parmi ces acteurs interviewés, cinq sont issus de la maitrise d'ouvrage, trois de la maitrise d'œuvre, six sont des experts de l'aménagement du territoire et le dernier est un promoteur de la région lyonnaise. Recourir à l'anonymat des entretiens peut paraitre quelque peu frustrant à la lecture des résultats. Cependant, ce choix est apparu comme un bon moyen d'acquérir des avis et des propos libres de la part des interviewés, d'autant plus que certains sont intimement liés à l'organe politique de la commune ou du projet étudié.

INSTITUTION	QUALIFICATION	PROJET CONCERNE	DATE
Maitrise d'ouvrage			
Grand Lyon	Responsable projet urbain	Carré de Soie	13/01/2019 à 9h00
	Responsable réserve foncière	/	
Ville de Lyon	Direction urbanisme	/	23/12/2019 à 10h30
Ville de Villeurbanne	Adjoint à l'urbanisme	Projets villeurbannais	27/11/2019 à 14h00
EPORA	Directeur territorial	/	23/12/2019 à 14h30
SERL	Directeur général	/	05/12/2019 à 14h00
	Référant foncier	/	08/10/2019 à 9h00
	Directeur de projet	ZAC des Girondins	03/12/2019 à 9h00
	Directeur de projet	ZAC Vaise Industrie	25/11/2019 à 14h00
	Directeur de projet	Zac Gratte-Ciel Centre-Ville	
	Directeurs de projet	ZAC Saint Jean	06/12/2019 à 14h30
Maitrise d'œuvre			
TVK	Architecte	ZAC des Girondins	
ANMA	Architecte	ZAC Gratte-Ciel Centre-Ville	7/12/2020 à 9h00
ENSA Lyon	Architecte	/	
ENSA Lyon	Professeur	/	8/12/2020 à 9h30
Ecole Urbaine de Lyon	Professeur	/	25/01/2021 à 15h00
Experts			
ENTPE Lyon			
Institut d'Urba de Lyon	Maître de conférence en urba	/	02/12/2019 à 14h00
Université Jean Moulin	Directeur Master INGETER	/	29/11/2019 à 11h00
ENSP Lyon	Chercheur	/	20/02/2020 à 9h00
CERF	Chargée de mission friches	/	10/12/2019 à 11h00
Urba Lyon	Chef de projet	/	02/12/2019 à 9h00
Promoteurs			
Bouygues Immobilier	Directrice innovation	ZAC des Girondins	
Nacarat	Responsable développement	ZAC Bron Terraillon	11/12/2019 à 10h00

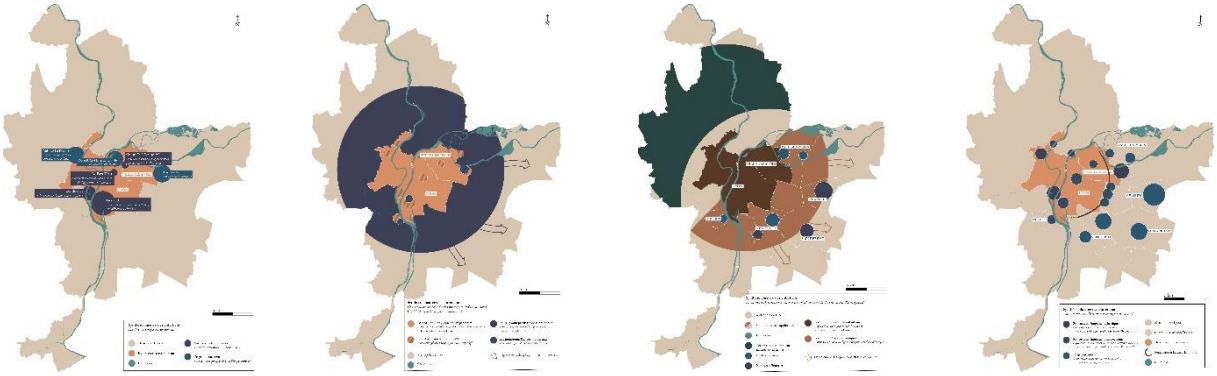
ENTREE THEMATIQUE	QUESTIONS
Le projet urbain	Existe-t-il un projet urbain lyonnais ?
	Existe-il une méthode d'action privilégiée sur le Grand Lyon ?
	Les reglementations ont-elles déjà un impact sur la localisation des projets ?
	Les SEM sont-elles toujours compétitves ?
Les tensions foncières	Une transition est-elle en marche au regard du foncier ?
	Une pénurie foncière est-elle ressentie ?
	Le montage de projet est plus complexe aujourd'hui ?
	La parole des habitants est plus prégnante au regard du foncier ?
	La densification est-elle la solution ?

Figure 8 : Liste des acteurs interviewés et guide d'entretien utilisé dans le cadre de l'enquête menée de 2019 à 2021 (Leguay, 2021)

Transformer les entretiens en cartographies ou comment matérialiser dans l'espace les points de vues des interviewés

Cette démarche repose sur la série d'entretiens semi-directifs (explicitée au point 2.3.2), qui ont fait l'objet d'une traduction dans l'espace, à l'échelle de la Métropole de Lyon. L'objectif est de mettre en lumière la compréhension du territoire des acteurs qui le fabrique. Pour ce faire, un arbitrage a eu lieu pour chaque question, dans l'optique d'en ressortir une idée ou plusieurs idées directrices. Ces idées, disons plutôt ces données qualitatives, ont ensuite fait l'objet d'un travail de conceptualisation pour être retranscrites sous forme cartographique. Ainsi et dans la mesure du possible, une carte a été réalisée pour chaque question – certaines questions ont été regroupées sur une seule cartographie dans un souci de compréhension et de lisibilité (*cf.* Figure 9, en page 37, mais plus lisibles aux pages 112, 132, 164, 167, 196, 201 et 217).

En miroir ou dans certains cas en contradiction avec les analyses qualitatives ou spatiales, ces cartographies issues des apports des entretiens avec les acteurs de l'aménagement rappellent qu'en plus des faits tangibles, la compréhension des pratiques et des raisons qui motivent certains acteurs est tout aussi importante et impactante sur l'évolution du territoire. Les cartes seront donc utilisées tout au long du « cheminement de pensée » de la thèse afin d'apporter le regard des acteurs du territoire, donner du relief à certaines observations et parfois mettre en exergue des problématiques déjà présentes dans la fabrique de la ville. Le but est d'analyser si l'état du foncier à l'échelle de la métropole est partagé ou non, vécu de la même manière, et si des pratiques peuvent se contredire ou si, au contraire, des pratiques jugées exploratoires par certains deviennent finalement communes.



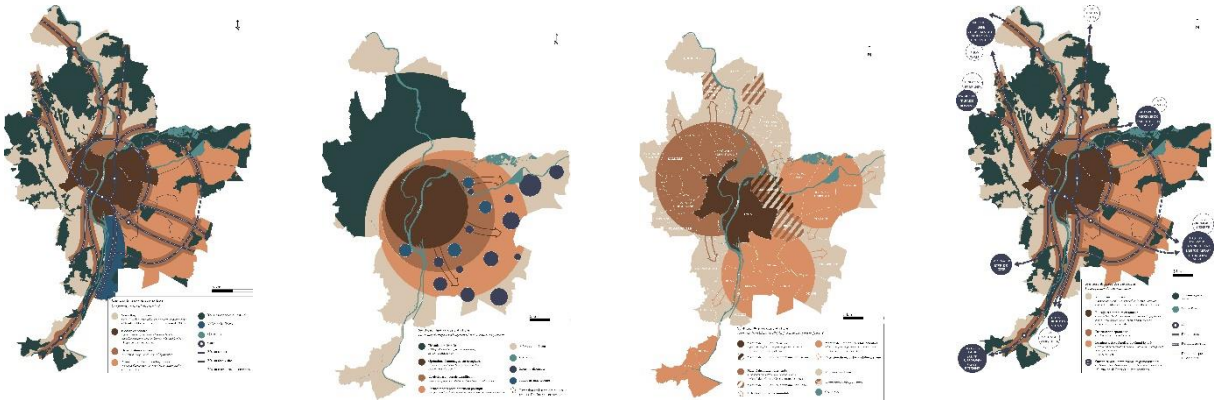


Figure 9 : Ensemble cartographique issu de l'analyse des entretiens réalisés auprès des acteurs de l'aménagement du Grand Lyon (Leguay, 2021)

2.2. Le terrain pour paillasse : transformer les pratiques en matériaux de recherche

Les observations directes : s'immiscer au sein du réseau professionnel et concevoir un état des lieux

Les discours des acteurs étant tributaires de plusieurs paramètres (sous-information, traduction erronée de situations vécues ou observées, etc.), se cantonner aux seuls apports des entretiens est insuffisant. C'est pourquoi l'observation directe du chercheur doit venir compléter la pertinence des données collectées lors des entretiens. Il existe trois types d'observations directes : concentrées, diffuses ou déléguées.

Dans le cadre de cette recherche, plusieurs observations seront menées par le biais de participations à des réunions internes, ou par le biais de participations à la conduite d'un projet sur le temps long. C'est en cela que l'on peut qualifier l'observation de concentrée.

L'observation est diffuse lorsque le chercheur observe directement l'objet d'étude : il recueille les indicateurs non verbaux lors des entretiens ou des visites de site. Dernier cas de figure, l'observation est déléguée lorsque le chercheur demande à l'un des acteurs de terrain d'observer lui-même des situations prédéfinies, sur un temps également prédéfini. La fiabilité de cette observation directe est possible, à la condition d'être organisée et validée par les acteurs de l'organisation.

À une échelle plus globale – celle de la métropole, des analyses spatiales sur le foncier et ses composants ont également été opérées. Il s'agit davantage de constater, de réaliser un état des lieux global que de réaliser un travail prospectif sur les évolutions du foncier dans les prochaines années.

De ce tableau dressé, il est alors possible de donner plus de visibilité aux opérations d'aménagement, de comprendre les raisons de leur localisation et de leur programmation. En croisant ces deux premières typologies de ressources, l'objectif est bien d'approcher et de concrétiser la fabrique de la ville ordonnée par les politiques de la ville, leurs résultats et leurs projets de développement.

Inventaire des projets d'aménagement dans le Grand Lyon : créer une banque de données comparables pour alimenter les recherches

Les investigations sur le terrain d'étude reposent sur un corpus de trois ressources, aux échelles d'analyse propres. La première traitée fut les observations et le décorticage des projets d'aménagement du Groupe SERL et des SPL du Grand Lyon. L'accès aux données des opérations d'aménagement a permis de dresser un panorama détaillé de leurs caractéristiques, de leurs composantes, pour mieux définir ce qu'est un projet urbain (ou ce qui ne l'est pas).

Pour structurer ce travail, un inventaire a été réalisé à partir de ces opérations d'aménagement à l'échelle du Grand Lyon. Vingt-deux projets (d'aménagement urbain, de renouvellement urbain de type ANRU, d'espaces publics, d'infrastructures de transport structurantes) ont ainsi été recensés. Le mode opératoire choisi à l'époque, le type de portage, la superficie de l'opération, la programmation, l'investissement financier, la durée et le foncier sont quelques-uns des paramètres utilisés pour tenter de dégager des invariants et des tendances. À partir de cette base de données, dix-sept opérations d'aménagement ont été sélectionnées pour créer un outil comparatif – hors projet d'espaces publics et d'infrastructures de transports, puisque ne répondant pas à l'objet de la recherche (*cf.* Figure 10, en page 38, mais plus lisible en page 139).

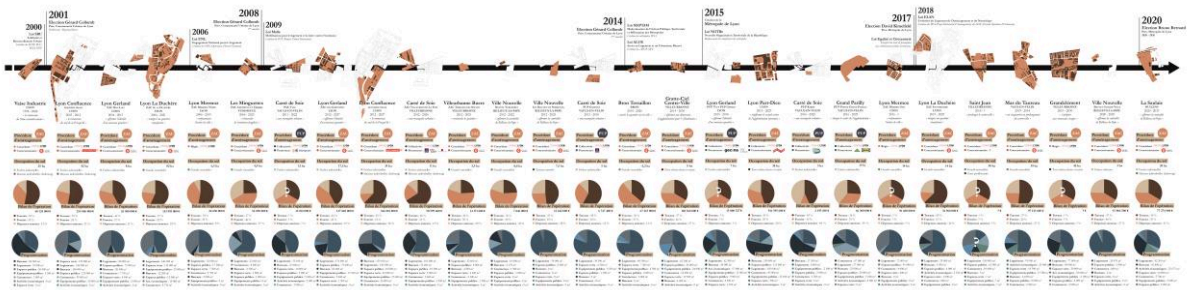


Figure 10 : Outil comparatif des 17 projets d'aménagement de la Métropole de Lyon, à partir de 1998 (Leguay, 2021)

Cet outil comparatif est structuré par une frise chronologique : elle identifie les différentes mandatures des maires de Lyon puis des présidents de la Métropole à partir de 2015, et les dates clefs dans la législation de l'aménagement urbain. Sont placés ensuite les projets d'aménagement retenus : l'emprise du projet à une même échelle, le marketing territorial qui le caractérise, la procédure d'aménagement auquel il répond, la typologie de l'occupation du sol à l'origine du projet, la décomposition du bilan opérationnel entre la part des travaux et celle du coût du foncier, et enfin la programmation qu'il propose.

De ce premier outil, il est possible d'en dégager des tendances quant à l'évolution des projets d'aménagement du Grand Lyon sur une trentaine d'années, et donc de vérifier les premières hypothèses. Pour aller plus loin, huit de ces dix-sept projets ont été davantage « décortiqués » et contextualisés, puisque emblématiques d'une démarche ou d'un temps fort dans l'urbanisation du Grand Lyon (*cf.* Figure 11, en page 40). Ils ont pour but de soutenir et d'illustrer les propos développés au cours de la thèse.

Les analyses de documents : s'appuyer sur des bases solides et partagées

Pour compléter les données récoltées par le biais des entretiens et des observations directes, des études de documents sont nécessaires. Que ce soit des rapports d'activité, des notes de service, ou des indicateurs de pilotage, analyser ces documents apporte un éclairage supplémentaire pour la compréhension de certaines expressions émises par les acteurs de la structure. L'objectif, à terme, est de proposer aux futurs utilisateurs des données aux sources diversifiées, stipulant des invariants malgré des contextes particuliers. Ce principe de contingence générique, en mobilisant plusieurs ressources, permet alors de rendre plus fiable la recherche-intervention du chercheur.



Figure 11 : Localisation des dix-sept projets d'aménagement recensés par l'outil comparatif et des huit projets emblématiques du Grand Lyon servant l'argumentaire de la thèse (Leguay, 2021)

Le reportage photographique pour illustrer l'échantillon des projets urbains

La méthode du reportage photographique a été choisie pour accompagner l'analyse spatiale du foncier à l'échelle de la Métropole. Un échantillonnage de divers secteurs – aux caractéristiques foncières identifiées préalablement – a été réalisé dans certaines communes suite aux premières cartographies. Le but étant de mettre en relief la diversité des paysages urbains (*cf.* Figure 13, en page 42).

A noter pour la suite de la lecture de la thèse que les numéros présents sur les pastilles colorées indiquent le numéro du secteur. Ce numéro de secteur sera rappelé sur le plan de localisation et en légende des photographies relatives aux huit projets analysés. Ce dispositif est mis en place pour faciliter la localisation des projets à l'échelle du Grand Lyon.

Le reportage photographique s'apparente à une forme d'anthropologie visuelle puisque l'image est alors utilisée comme un outil de collecte de données, un instrument d'analyse des comportements et faits observés et un mode de restitution des résultats de la recherche (Piette, 1992, Gendrot, 2002 et Pousin, 2010).

La charte graphique : harmoniser les rendus pour faciliter l'appropriation des cartographies

L'élaboration d'une charte graphique dès le début de la thèse a permis d'homogénéiser les rendus cartographiques et graphiques (*cf.* Figure 12, en page 41). Plus qu'un souci esthétique, l'objectif était de faciliter la lecture, la compréhension, mais surtout l'appropriation des données créées pour les professionnels. Sorte de fiche détachable, ces éléments graphiques peuvent servir les acteurs demandeurs d'une expertise territoriale, ainsi que ceux qui ont directement participé au processus de recherche.

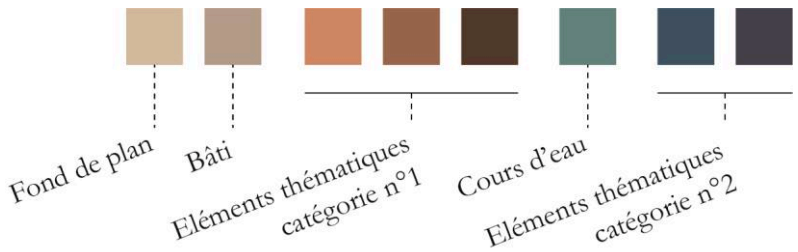
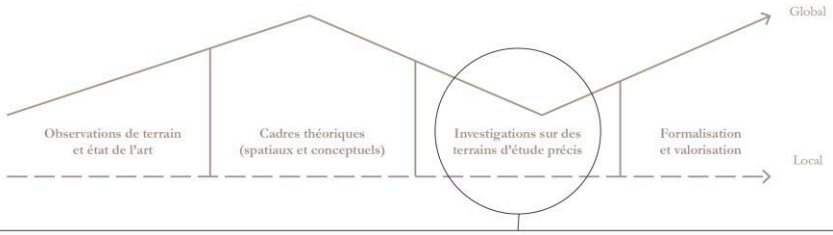


Figure 12 : Charte graphique de la thèse (Leguay, 2020)



Figure 13 : Cartographie du reportage photographique opéré en 2021 (Leguay, 2021)

Le schéma ci-dessous est un récapitulatif des dispositifs mis en place lors de l'investigation sur le terrain (observations, analyses spatiales et entretiens), en précisant les outils déployés, les productions réalisées et l'objectif suivi pour chacun d'entre eux (*cf.* Figure 14, en page 43).



	Investigations	Productions	Objectif
Observations des projets et des processus	Assimilation de l'expertise serlienne Analyse des données internes Décorticage des opérations d'aménagement	Grille d'analyse des opérations d'aménagement Echantillonnage des opérations déterminantes	Comprendre l'évolution des projets d'aménagement à l'échelle du Grand Lyon
	Investigations	**Productions**	**Objectif**
Analyses spatiales du foncier et des procédures	Exploitation et croisement des données Observation des dynamiques territoriales	Ensemble cartographique des enjeux territoriaux Reportage photographique	Apporter une lecture multiscalaire des enjeux impactant l'aménagement métropolitain
	Investigations	**Productions**	**Objectif**
Entretiens des acteurs de l'aménagement	Création d'un guide d'entretien Organisation des rencontres Analyse des résultats Essai de conceptualisation	Corpus des résultats des entretiens Ensemble cartographique des enseignements retenus	Comprendre la vision des acteurs de l'aménagement de leur territoire

Figure 14 : Synthèse du corpus en trois volets, portant sur le territoire, ses acteurs et l'ingénierie de projets et guidant la phase d'investigations sur le terrain (Leguay, 2021)

3. Le contrat CIFRE : un jeu d'équilibriste

3.1. Le contrat CIFRE en théorie : un principe de « donnant-donnant »

Il est un dispositif qui permet au chercheur d'appréhender les principes de la recherche-intervention au sein d'une organisation, de manière efficace et presque « naturelle » : la Convention industrielle de Formation pour la Recherche. Le contrat CIFRE repose sur l'association de trois partenaires, à savoir une entreprise, un laboratoire public et un doctorant. Tous trois sont réunis autour d'une même démarche : permettre au doctorant de soutenir une thèse dont les apports bénéficieront à la fois à l'entreprise et au laboratoire de recherche. Plus précisément, l'entreprise bénéficie d'une aide financière de l'État pour recruter un doctorant dont les travaux de recherche, encadrés par un laboratoire public de recherche, conduiront à la soutenance d'une thèse. L'entreprise confie au doctorant des missions qui viendront nourrir la thèse, quand le laboratoire – extérieur à l'entreprise – assure un encadrement scientifique au chercheur.

Ce type de conventionnement existe depuis 1981 et est mis en œuvre par l'Association Nationale de la Recherche et de la Technologie (ANRT), gérant également la subvention annuelle de 14 000€ pour le compte de l'Enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation, à destination de l'entreprise en question. Depuis sa création, le dispositif CIFRE a réuni 9 000 entreprises, plus de 4 000 laboratoires, ainsi que 25 400 doctorants autour de projets de recherche. En 2020, 1 500 CIFRE ont été attribuées, soit une augmentation de 8 % par rapport à 2018. Plus qu'un dispositif finançant les travaux de recherche des doctorants, il professionnalise les étudiants durant 3 ans. Aussi, 90 % des docteurs CIFRE trouvent un emploi dans les 6 mois[7]. En somme, l'objectif de la CIFRE est double : elle place les doctorants dans des conditions d'emploi scientifique et favorise le développement de la recherche partenariale entre le milieu académique et les entreprises.

De manière plus objective – et pour faire le lien avec le choix de la recherche-intervention comme méthodologie de recherche, intégrer un statut de salarié dans une entreprise permet au chercheur d'accéder à un terrain d'étude de manière continue et sur un temps long. Sa familiarisation aux enjeux

[7] Les informations générales et données chiffrées sur les CIFRE proviennent du site internet sur les CIFRE du Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation : https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid22130/www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid22130/www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid22130/les-cifre.html##dispositif

du territoire d'étude en est d'autant plus rapide. Il obtient également l'accès à des ressources internes pouvant lui servir – directement ou indirectement – dans ses analyses ou dans ses démonstrations. Il s'agit bien d'une collaboration entre le monde universitaire et le monde professionnel. Grâce à ce cadre, l'immersion dans le milieu professionnel confère au chercheur un statut plus adéquat pour mener à bien les entretiens (le premier contact avec la personne interviewée est souvent réalisé dans le cadre de missions professionnelles, avec un statut opérationnel), les observations directes (le suivi de projet et la participation aux réunions internes sont directement rattachés aux missions du salarié) et les analyses de documents ressources (très facilement accessibles). En somme, l'ensemble des techniques de recueil propres à la recherche-intervention est désormais accessible au chercheur-salarié, comme le rappelle le schéma ci-dessous (*cf.* Figure 15, en page 46).

Comme le rappelle Carole Cuenot dans sa thèse[8], la recherche en CIFRE impose au doctorant de trouver, le plus rapidement possible, des équilibres au niveau de sa position de chercheur-salarié, et des équilibres entre les différentes temporalités auxquelles il est rattaché. La première difficulté est de trouver la bonne distance entre son objet de recherche et son implication dans les missions opérationnelles. En effet, sa partialité en tant que salarié de l'entreprise ne doit pas interférer dans ses observations et analyses pour nourrir sa thèse, tout comme son langage et ses productions « spécifiques » ne doivent pas altérer sa production scientifique. « Tout au long du contrat, le doctorant doit alterner entre deux manières de rédiger et de présenter son travail » (Cuenot, 2020, p.25). La seconde difficulté est de trouver un équilibre entre les temporalités longues de la recherche, échelonnées sur 3 ans, et les temporalités courtes des missions opérationnelles qui alimentent la thèse – de l'ordre de quelques semaines ou de quelques mois. Pour enclencher le dispositif CIFRE, un contrat de collaboration formalise le partenariat entre l'entreprise, le laboratoire et le doctorant. C'est ce dernier qui impose un système de partage du temps entre les trois parties[9].

[8] Doctorante à l'Université Paul Valéry, Montpellier 3 en 2020, Carole Cuenot a soutenu sa thèse sur le sujet des petites villes dans les espaces ruraux en France. Du même laboratoire que celui dont est issue cette recherche, ses retours d'expériences ont été bénéfiques pour accompagner mon travail doctoral.

[9] Dans le cadre de cette recherche, un système de temps dégressif du travail en entreprise a été mis en place sur les trois ans. Ainsi, la troisième année a permis de bénéficier de plus de temps en faveur des recherches pour les finaliser et rédiger la thèse.

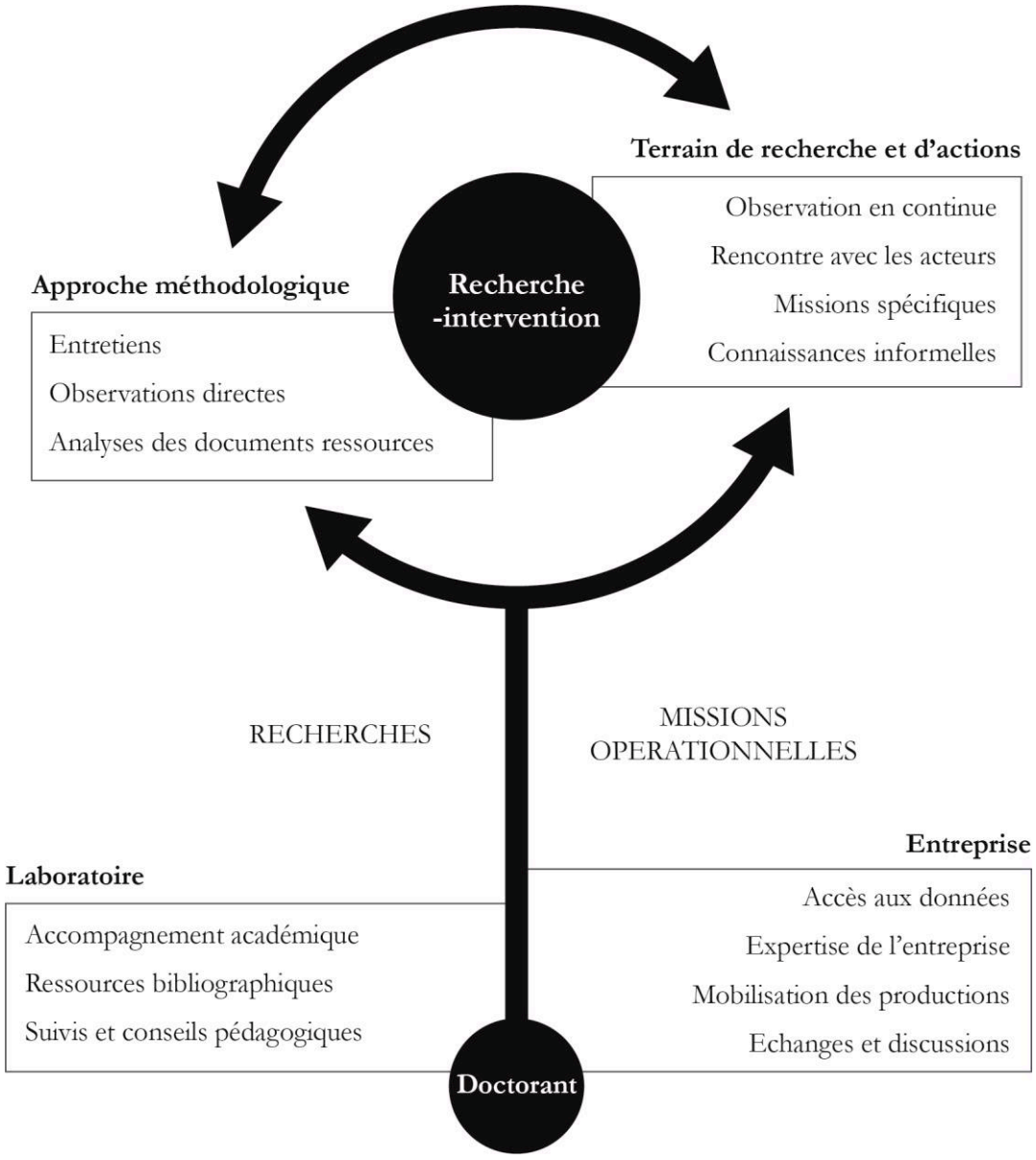


Figure 15 :Démarche du contrat CIFRE et corrélation avec la recherche-intervention (Leguay, 2021)

3.2. Le contrat CIFRE en pratique : apprendre à composer avec l'opérationnel et la recherche

Au terme de ce contrat CIFRE, le partage entre l'investissement auprès de l'entreprise et du laboratoire m'est apparu comme un challenge quotidien. Le passage entre l'opérationnel et la recherche, entre une démarche de production et une démarche de valorisation, représente un systématique jeu de focus qu'il est nécessaire de développer assez rapidement. L'accompagnement des deux entités est une plus-value et, finalement, la garantie d'atteindre ses objectifs. Dans le cas présent, le rôle de l'entreprise à l'échelle de son territoire et sa structure, ainsi que le suivi, certes à distance, mais toujours efficace, de l'équipe de recherche, m'ont été d'une grande aide.

L'entreprise d'accueil : un aménageur influant et reconnu dans son domaine

Dans le cadre de cette thèse, l'entreprise impliquée dans le contrat CIFRE est la Société d'Équipement et d'aménagement du Rhône et de Lyon (SERL). Le Groupe SERL est une société d'économie mixte (SEM) à l'œuvre sur l'aire métropolitaine lyonnaise pour ses activités d'aménagement, et sur la Région Auvergne-Rhône-Alpes pour ses activités de construction[10]. En tant qu'établissement public local (EPL), elle est au service des collectivités locales, des établissements publics et des organismes privés.

Selon Durand (1995), les premières SEM locales sont antérieures à 1914, et présentent dans les territoires d'Alsace-Lorraine – en lien avec une loi allemande autorisant les communes à participer au capital de certaines sociétés. À l'échelle nationale, ce sont les décrets-lois Poincaré de 1926 qui instaurent les premiers principes de l'économie mixte locale, alors limités au seul service des communes. La fin de la Seconde Guerre mondiale débouchant sur une période de reconstruction conséquente, les collectivités se voient dans l'obligation de se développer pour faire face à une pression économique importante. C'est ainsi qu'en 1955, une refonte du droit de l'interventionnisme économique local[11] ouvre le droit de créer des entreprises locales, sur une participation publique :

[10] Selon les documentations juridiques Dalloz, une SEM « est une personne morale de droit privé, constituée sous la forme d'une société anonyme de droit commercial, et présentant la particularité d'avoir un capital social partagé entre un actionnariat public et un autre privé ».

[11] Décret n° 55-579 du 20 mai 1955.

remplacer « la confrontation par une logique de coopération et de travail commun où chacun, les intérêts privés et la puissance publique, apporte le meilleur des compétences » (Durand, 1995, p.289).

Par la suite, les lois de décentralisation de 1983 ont permis aux collectivités d'intégrer de nouvelles compétences, dont celles de l'aménagement territorial et de la démarche de projet urbain. Désormais au cœur de leur stratégie communale, s'appuyer sur les EPL leur permet de s'affirmer dans un secteur concurrentiel. Les SEM font partie des outils de prédilection des collectivités, tout comme les sociétés publiques locales (SPL) et les sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP). Ces sociétés anonymes sont donc contrôlées et dirigées par les collectivités au titre de leur participation dans leur actionnariat[12].

Selon un rapport de la Cour des comptes publié le 27 mai 2019[13], le nombre de SEM s'élevait à 925 en 2018, soit 71 % des EPL. Elles généraient alors 11,6 Md € et salariaient 53 447 personnes. Le capital des SEM est détenu à 63 % par les collectivités territoriales et leurs groupements, et à 16 % par d'autres acteurs, dont principalement la Caisse des dépôts et consignations. Autrement dit, les actionnariats de la sphère publique représentent 79 % de leur capital (*cf.* Figure 16, en page 48).

	Nombre	Chiffre d'affaires (Mds €)	Emplois
Entreprises publiques locales (EPL) dont :	1 300	13,9	65 300
Société d'économie mixte (SEM)	925	11,6	53 447
Société publique locale (SPL)	359	2,3	11 853
Société d'économie mixte à opération unique (SEMOP)	16		

Figure 16 : État et composition des EPL en 2018 en France (Leguay, 2021 ; source : Cour des comptes, 2019)

Créée en 1957, la SERL représente aujourd'hui 79 collaborateurs aux profils variés : ingénieurs, urbanistes et architectes. Son capital est de 3 959 100 € en 2019 : il repose sur un actionnariat composé essentiellement par la Métropole de Lyon – avec 37,5 % de son capital, la Caisse des dépôts et consignations – 17,7 %, et le département du Rhône – 12,5 %.

[12] Les collectivités locales peuvent apporter entre 51 % et 85 % de l'actionnariat des SEM.

[13] À la demande de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes a enquêté sur le développement et la situation financière des sociétés d'économie mixte locales. Il dénonce notamment le manque de contrôle des collectivités locales actionnaires, ainsi que les risques qui pèsent sur les finances publiques locales. En effet, selon le rapport, les SEM n'ont pas assez de fonds propres et comptent sur leurs actionnariats en cas de besoin (Boussolle, 2020).

Depuis plus de 60 ans, le Groupe SERL intervient principalement dans deux grands domaines d'activités : l'aménagement et la construction. « Promouvoir un aménagement durable des territoires[14] » est la mission fixée concernant l'aménagement – le métier historique de la SERL. Cela passe par la création de quartiers, le renouvellement urbain, la revitalisation de centres-villes ou villages, le développement de zones d'activités (artisanat, industrie, logistique, production et recherche médicale ou scientifique), le soutien à l'activité commerciale (intervention sur les socles commerciaux pour pérenniser l'offre commerciale), etc. Deuxième cœur de métier, la construction occupe une place tout aussi importante dans les activités du Groupe : réalisation d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux, d'établissements médico-sociaux, d'équipements sportifs et culturels.

Au fil de son expérience et pour faire face à la concurrence désormais accrue dans le secteur de l'aménagement et de la construction à Lyon, le Groupe s'est adapté en développant de nouvelles filiales, venant compléter ses principales compétences. Il se positionne sur le marché de l'immobilier en réalisant du portage et de la gestion de patrimoine, de la gestion et du développement des énergies renouvelables – principalement du photovoltaïque, de la reconversion et de la valorisation de foncier. De plus, il choisit d'internaliser la programmation architecturale et les études de sureté des espaces publics ou des bâtiments (*cf.* Figure 17, en page 50).

Au-delà du souci d'être compétitif, le Groupe SERL et ses collaborateurs s'interrogent sur l'efficacité de certaines pratiques aménagistes, à commencer par les leurs. Consciente de l'importance de renouveler ses modes d'interventions, l'entreprise lance au premier semestre 2020 une stratégie d'innovation axée autour de quatre thématiques : l'engagement dans une démarche d'économie circulaire, la co-production des projets avec les usagers, la recherche de nouveaux modèles de maintien de l'activité productive en ville, et enfin l'ancrage du bien-être et du soin au cœur des projets. En tant qu'aménageur et constructeur à l'échelle du Grand Lyon, sa palette d'opérations se transforme en véritable laboratoire : « la diversité de nos projets, en termes d'objets, de tailles, de contexte, est une opportunité pour expérimenter, essaimer, déployer et pérenniser de nouvelles solutions[15] ». En fonction de leur pertinence sur tel ou tel projet, ces thématiques – à l'image de curseurs que l'on pourrait plus ou moins pousser à leur paroxysme – sont initiées et développées en

[14] Propos issus de la plaquette de présentation du Groupe SERL, réalisée en 2020, à destination du nouveau Conseil d'administration de l'entreprise. Ce changement intervient suite aux résultats des élections métropolitaines et municipales de 2020.

[15] Vincent Malfère, directeur général du Groupe SERL, Rapport d'activités de la SERL, 2020.

lien avec les ambitions politiques portées sur le projet, et dans l'idéal, en fonction des attentes formulées par les habitants concernés.

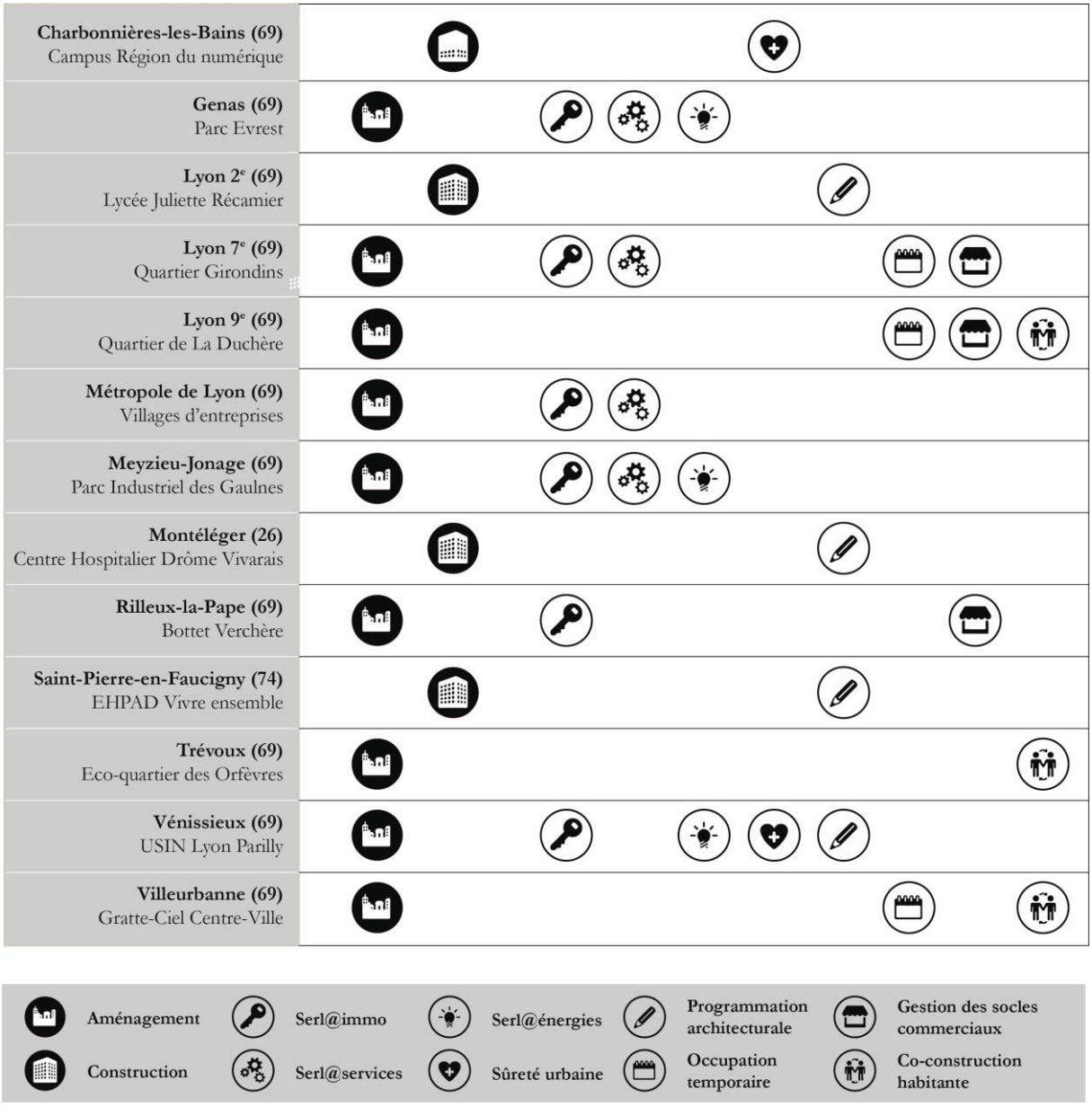


Figure 17 : La complémentarité des métiers de la SERL par rapport à ses missions en cours (Leguay, 2021 ; source : Le Groupe SERL, 2019)

Un laboratoire de géographie et d'aménagement qui revendique des recherches appliquées

Cette recherche est menée avec le Laboratoire de géographie et d'aménagement de Montpellier (LAGAM). Fondé en janvier 2021, le laboratoire est issu d'une recomposition de plusieurs laboratoires, dont l'unité mixte de recherche « Gouvernance, Risque, Environnement, Développement » (GRED)[16]. L'ambition de ce laboratoire de recherche universitaire est de « redonner une place centrale aux approches géographiques et à leurs prolongements opérationnels, notamment en aménagement du territoire, environnement et gestion des risques, en mobilisant la recherche-action, l'expertise de terrain, l'analyse spatiale, la cartographie, la modélisation, la co-construction et le transfert de connaissance[17] ». Composé actuellement de 80 membres – dont une trentaine de doctorants et une vingtaine de membres associés, les atouts du laboratoire reposent principalement sur son encadrement scientifique doctoral, son expérience internationale et sur son lien avec les formations universitaires de Montpellier en Géographie.

Promouvoir une approche systémique des trajectoires territoriales est la mission que s'est donnée le LAGAM : face à la complexité et aux profondes transformations des dynamiques territoriales qu'il observe à travers les projets de recherche qu'il mène et suit, mettre en lumière les connexions fonctionnelles entre les échelles locales et globales n'a jamais été aussi nécessaire. Ainsi, par ces approches systémiques, il aborde les complexités fonctionnelles émergentes, il interroge les trajectoires possibles d'évolution, prend en compte l'accélération des mutations observées et affine les analyses, parfois en temps réel. La problématique de recherche de cette thèse, en lien avec les postulats du laboratoire, est donc la suivante : observer, interpréter, comprendre et anticiper les enjeux et nouveaux défis de l'aménagement urbain (*cf.* Figure 18, en page 51).

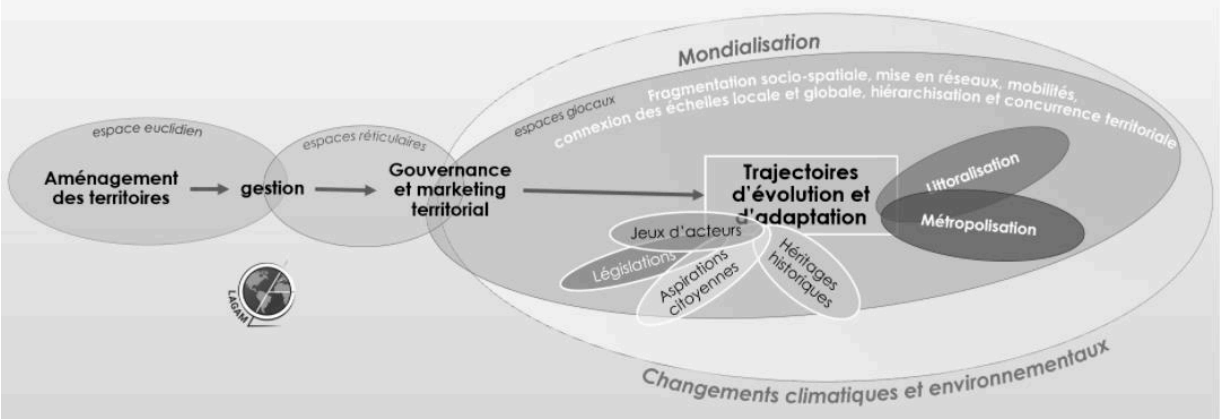


Figure 18 : Schéma de principe de l'approche multiscalaire et multi enjeux du LAGAM (source : LAGAM 2021)

[16] Premier laboratoire accompagnant cette thèse de novembre 2018 à janvier 2021.

[17] Les propos généraux et les données du laboratoire sont issus de son site officiel : https://lagam.xyz/le-projet/

Partie 1

La fabrique de la ville : comprendre les processus d'urbanisation qui mènent aux « pénuries »

La fabrique de la ville, ou fabrique urbaine, est la production du système urbain, héritée des interactions entre la société urbaine et la ville (Noizet, 2013). En perpétuelle transformation, elle s'observe sur le temps long et à travers trois dimensions : la spatialité, la société et le temps. Elle est indirectement le produit de la société, un processus plus qu'un projet ou un objet fini. Finalement, appréhender la fabrique de la ville, c'est considérer le système urbain comme un potentiel de densité et de diversité, à faire évoluer suivant les attentes et besoins de ses usagers.

Au cours des dernières décennies, les systèmes urbains ont connu de profondes transformations : étalement urbain, segmentation fonctionnelle, ségrégation sociale, mondialisation, déprise industrielle, croissance des déplacements motorisés, pollutions de toutes formes (Boino, 2009). Des réalités urbaines à la fois sociales, économiques et environnementales, fragmentées et complexes, que l'ensemble

des acteurs de l'aménagement – et en particulier les institutions publiques – peinent à résoudre.

Face à ce constat, les récents séminaires, colloques ou formations qui ont pour objet la fabrique de la ville – qu'ils soient tenus par des chercheurs ou des praticiens – mettent tous en exergue une problématique commune : les limites du modèle de développement urbain actuel et la recherche urgente de démarches plus vertueuses.

Après la notion de *développement durable* intégrée dans la gouvernance mondiale depuis le sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992, ce sont désormais les notions de *ville résiliente*, *frugale*, *sobre*, *désirable* ou *agile*, d'*urbanisme circulaire* ou de *sobriété foncière* qui trouvent un écho dans les politiques publiques, les médias et la sphère aménagiste. Que ce soit en mettant en lumière les crises sociales, environnementales ou économiques à l'œuvre sur les territoires ou en proposant de nouveaux paradigmes urbains à mettre en place, le constat est évident : nous sommes désormais face à l'impasse redoutée depuis une vingtaine d'années. Les alertes scientifiques communiquées depuis lors n'ont pas eu l'impact escompté, et les actions exemplaires sont encore considérées comme des expérimentations, non des modèles. Certains professionnels de l'aménagement ont de grandes difficultés à faire bouger les lignes, face à une politique nationale et une législation qui n'osent faire évoluer ces méthodes pratiquées depuis plus de cinquante ans.

Pourtant, des tentatives de cadrage de l'aménagement par l'État laissent à penser qu'une prise de conscience d'une action urgente et commune est en cours. L'objectif zéro artificialisation nette (ZAN) amorcé par le Plan biodiversité et présenté par le gouvernement à l'été 2018, illustre cette résolution. Cependant, la réalité du terrain montre que le manque de visibilité sur ses échelles d'actions ou ses moyens opérationnels pour l'appliquer rendent ce dispositif fragile. En

somme, une forme d'inertie persiste face à l'urgence, alors que nous avons déjà entre les mains des outils pour faire mieux face au contexte : la fabrique urbaine par le projet urbain.

D'un état des lieux des dynamiques urbaines en cours et des politiques aménagistes à l'œuvre depuis cinquante ans, nous analyserons pourquoi le concept « *d'entrée dans l'ère de l'anthropocène* » pousse l'ensemble des acteurs de l'aménagement urbain à remettre en question leurs pratiques, et principalement celles liées à la notion de « *projet* ». Nous veillerons donc à préciser le concept de *projet urbain*, ses différentes formes suivant l'échelle à laquelle il est pensé, réalisé, avec le territoire lyonnais comme support d'analyse.

À l'issue de ce contexte exposé et grâce aux apports des entretiens auprès des acteurs de l'aménagement de la Métropole de Lyon, nous décèlerons les points de blocage qui obligent ce renouvellement des pratiques aménagistes. Nous verrons notamment en quoi l'absence de gouvernance à l'échelle des réalités urbaines a conduit à l'aménagement que l'on connait depuis ces dix dernières années, et quels sont ces facteurs désormais si contraignants.

De ce travail, une première hypothèse sera débattue, celle qui guidera le travail de recherche à partir du terrain : le foncier est-il un point de rupture dans la manière de concevoir la ville ?

Chapitre 1

La production urbaine en question

Définitions, tendances et constats.

La fabrique urbaine fascine autant qu'elle interroge. Les paysages urbains qui se dressent devant nous, les attaches que nous pouvons éprouver pour un lieu, les trajets quotidiens que nous réalisons, ou même les habitudes de consommation, sont directement liés aux processus d'urbanisation et aux interactions que ces processus ont avec la société. La fabrique urbaine fascine, car elle impact la vie des habitants et de leurs pratiques de l'espace, que ce soit à l'échelle d'un bourg rural ou d'une métropole. D'un jeu de cause à effet, le lien entre urbanisation et production urbaine est parfois flou, mais il devient fondamental pour réaliser l'exercice du constat et déceler les points bloquants à l'origine de problématiques sous-jacentes. Car si la fabrique des villes interroge ses concepteurs, c'est parce que certains choix d'urbanisation impliquent désormais des retombées fortes de conséquences, que ce soit d'un point de vue environnemental, économique ou sociétal. Porté par le postulat qu'un changement de nos pratiques aménagistes est nécessaire face aux enjeux actuels qui dépassent désormais le cadre de la ville, comprendre les processus en cours est donc nécessaire pour vérifier cette intuition. Partant d'une base théorique permettant d'éclaircir le lien entre urbanisation et fabrique urbaine, il sera alors possible d'apporter une lecture transversale des dynamiques qui se jouent pour l'urbain, et ainsi de déchiffrer les tendances qui s'en dégagent. Si la fabrique de la ville semble être l'une des grandes responsables des maux environnementaux du XXe siècle, il se pourrait qu'elle en soit aussi l'une des clefs pouvant les résoudre.

1. La fabrique de la ville : un objet polysémique

Si l'urbanisation « désigne les processus d'extension des villes », la fabrique urbaine relève davantage d'un « processus social par lequel le tissu urbain se transforme » (Géoconfluences, glossaires de 2017 et 2020). L'un retrace les évolutions du système urbain, quand l'autre constate des impacts que ces évolutions impliquent. Bien que les méthodes d'analyse divergent entre ces deux termes, comprendre leur émergence et s'aider de leur approche permet une lecture transversale de la ville.

En partant d'un exercice simple de description du paysage urbain, en prenant un peu de hauteur (depuis le belvédère de Fourvière à Lyon par exemple), voici ce que nous pouvons voir : un centre historique qui se muséifie ; un quartier d'affaires dont le challenge est de dépasser les records de hauteur de ses tours ; de vieux arbres contraints de laisser place à un nouveau lycée plus imposant ; une zone pavillonnaire autrefois paisible qui désormais se rapproche de tout, un peu comme ces industries qui paraissaient autrefois si loin, et qui s'insèrent désormais dans la ville. Peut-on en conclure que l'urbain est à opposer au rural, le centre-ville au centre-bourg ? Que l'urbanisme soit fait par des urbanistes ? Qu'il se développe de manière réfléchie et concertée sous l'égide des outils de planification ? Ce n'est pas si simple. De la théorie à la pratique, nous verrons qu'avant de parler d'urbanisation, il faut d'abord comprendre ce qu'est l'urbanisme et comment il s'est construit dans le temps ; que malgré les tentatives de contrôle, le processus d'urbanisation est un fait qui dépasse parfois ses concepteurs, notamment parce qu'il est partagé par un grand nombre d'acteurs participant tous, à une certaine échelle, à son développement. Terminer cette partie théorique par les apports de la fabrique urbaine permet d'entrevoir l'urbain non pas comme un enchaînement d'actions aménagistes, mais comme un système plus global en perpétuelle transformation.

1.1. L'urbanisme est à la fois théorique et pratique

Si la définition du terme d'urbanisation est un exercice plutôt simple à réaliser, facilement tangible et partagé – c'est-à-dire un « processus continu depuis la première révolution industrielle, de croissance de la population urbaine et d'extension des villes[18] », celle du terme d'urbanisme apparait toutefois plus complexe, à l'image de son évolution au fil des siècles. Pour preuve que la connaissance du

[18] Définition issue du glossaire de Géoconfluences, actualisée en 2020.

monde urbain et des pratiques liées à son développement, n'est pas aussi tangible et partagée que ce que l'on imagine.

La naissance du terme d'urbanisme est liée à l'idée d'imposer un modèle (parfait) d'organisation de la ville. Apparu dans la deuxième moitié du XIXe siècle, entre Révolution industrielle et essor des disciplines scientifiques suite au siècle des Lumières, l'urbanisme incarne la volonté de rationaliser l'espace par des techniques standardisées (Claude, 2006). À la fois garant d'esthétisme, de progrès social et économique, il permettait de normaliser la conception des villes idéales. Plus qu'une pratique, l'urbanisme devient une discipline qui prend de l'ampleur et monte en intensité du XVIIIe siècle au siècle suivant : d'abord théorisé par l'ingénieur espagnol Cerdà, puis par d'autres architectes et ingénieurs – citons notamment Tony Garnier et sa cité industrielle à Lyon – l'urbanisme devient une science académique où l'on apprend que le développement urbain doit suivre des modèles et des plans standardisés, que les ingénieurs et architectes des villes doivent suivre ou dont ils doivent s'inspirer (Bognon, Magnan et Maulat, 2020).

Des règles de ces élites, les institutions publiques s'approprient le développement de la ville de manière plus stricte, car nécessaire face à l'étendue et au poids de la ville désormais économiquement forte et socialement importante. Viviane Claude souligne dans son livre *Faire la ville* en 2006 que ces institutions publiques sont désormais en charge, dès la fin du XIXe siècle, de grandes villes qui se sont densifiées et étendues rapidement « sans respecter les limites communales et encore moins les fortifications devenues obsolètes ». Pour ce faire, les initiatives privées sont à la fois encadrées et sollicitées, avec l'exemple des projets haussmanniens. Les grands projets municipaux comme la construction de métro, de réseau d'égout ou d'eau, la construction de grands équipements se font plus nombreux, portés par une vision hygiéniste. Il faut adapter la ville aux réalités sociales et économiques (Claude, 2006).

Pour ce faire, de multiples agents de la ville sont formés : ingénieurs, architectes, géomètres, etc. Ils ont en charge de faire respecter les règles préétablies sur les alignements, la voirie, les zonages et leurs usages. Cet ordre urbain assuré par un travail de terrain plus spécifique illustre le deuxième pendant de la gestion de l'urbanisme.

1.2. L'urbanisme en pratique malmène les règles

Le chemin est long entre une volonté politique et la sortie d'un permis de construire, d'autant plus au XIXe siècle, où la principale préoccupation de cette volonté publique restait l'esthétisme des plans.

Encore aujourd'hui, les traits de crayon des architectes se heurtent parfois (souvent) aux réalités du terrain, à l'occupation du sol, et aux besoins, revendications des acteurs qui le composent. Parce que chaque territoire a des problématiques qui lui sont propres, la standardisation des schémas de développement des villes présente des limites.

À cela s'ajoute la diversité des métiers de l'urbanisme. Le premier frein à l'essor de l'urbanisme à la fin du XIXe siècle est qu'il n'y a pas de profession reconnue qui en découle (Claude, 2006). Architectes, ingénieurs, géomètres sont les agents du terrain de cet urbanisme du quotidien. Ils s'approprient les règles de voiries, de construction et suivant les problématiques auxquelles ils font face, agissent parfois en désaccord avec les préceptes établis en amont. D'eux naissent des réformes, principalement en lien avec des conflits fonciers. Il faudra attendre l'année 1919 pour que la profession soit reconnue, avec la création de la Société française des urbanistes – affichant clairement sa séparation avec les architectes (Bognon, Magnan et Maulat, 2020). Cependant, reste à nuancer le fait que par profession, il faut davantage y voir un « groupe de professions déjà reconnues » où chacun, par ses spécificités, participe à l'urbanisation. Et c'est toujours le cas aujourd'hui.

À ce constat, il est possible d'ajouter un autre phénomène de remise en question des préceptes standardisés des architectes et ingénieurs en matière de contrôle du développement des villes : les études urbaines. À partir du début du XXe siècle, un certain nombre de champs disciplinaires s'exécutent dans l'analyse et l'interprétation de phénomènes urbains. C'est le cas de géographes, de sociologues ou de statisticiens sociaux (Claude, 2006), qui partagent leurs savoirs et leur vision d'abord dans les universités, puis aux institutions publiques. Bien qu'il y ait parfois rivalité, ils contribuent finalement à faire reconnaître l'urbanisme comme une discipline, regroupant plusieurs thématiques et axes de recherche. L'urbanisme questionne et passionne des experts de divers milieux, contribuant petit à petit – à partir du siècle dernier – à sa reconnaissance d'axe majeur de développement pour le territoire et la société.

Pour résumer, nous pouvons dire que l'urbanisation est une discipline qui s'est consolidée à partir du XXe siècle, sous l'influence des institutions publiques – qui ont pris en main le développement urbain – appuyées et éclairées par un champ disciplinaire vaste – mais tous se questionnant sur l'avenir du territoire, ou de la société. Nous pouvons aussi conclure que l'urbanisation se joue par ceux qui participent à sa construction et au suivi de sa réglementation. L'idée ici est que le contrôle désiré à l'époque par les élites au XIXe siècle, ou les élus de nos jours, se décline en aval, par les savoir-faire des métiers de l'urbanisme.

1.3. La faible portée des outils de planification au regard des enjeux d'aménagement urbain

Si l'urbanisme est devenu une discipline reconnue à la fin du XIXe siècle, la planification des villes est une pratique qui remonte bien plus loin dans le temps. Nous avons vu précédemment que l'urbanisme ne tenait pas uniquement aux enjeux de planification, pourtant, depuis le XIIIe siècle en Europe, c'est bien ce qui guide les municipalités dans leur développement urbain, encore aujourd'hui.

Selon Juliette Maulat, dans l'ouvrage Urbanisme et Aménagement (2020), « le terme de la planification renvoie à une activité formalisée qui permet à une société de favoriser, réguler ou gérer des évolutions économiques, urbaines ou sociales ». C'est donc un ensemble d'études, d'expertises et de rapports qui fondent un premier socle, sur lequel les municipalités se reposent pour mieux comprendre leur territoire et les dynamiques en jeu. De cette maitrise du territoire, des plans d'action sont formulés en mettant en valeur des atouts ou corrigeant des faiblesses. L'objectif reste la recherche d'un développement social, économique, politique du territoire dans le but d'affirmer une attractivité (souvent concurrentielle) par rapport aux autres municipalités environnantes. Les échelles d'intervention sont diverses, allant d'un périmètre de projet à une région. En 1723, Rennes se dote d'un plan administratif ordonnant l'alignement des bâtiments sur les voies (Maulat, 2020).

Finalement, depuis l'Antiquité jusqu'à nos jours, la mise en œuvre par plans – ayant pour but de normaliser et d'assoir une vision stratégique du territoire – ne fait que s'étoffer pour finalement contribuer à l'institutionnalisation de l'urbanisme. À ce titre, la loi Cornudet de 1919 formalise cette pratique en obligeant les villes à se doter d'un projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension, en corrélation avec leurs dynamiques démographiques et spatiales (Bognon, Magnan et Maulat, 2020). Il s'agit alors de mettre les moyens administratifs et financiers en corrélation avec une organisation spatiale de grande échelle (Merlin et Choay, 2015). Le plan d'aménagement est de nouveau mis en lumière comme étant l'outil par excellence pour encadrer et donner les orientations nécessaires à la modernisation des villes. Avec l'après-guerre et la nécessité pour l'Etat de prendre en charge rapidement et fortement l'aménagement du territoire, la planification se banalise pour devenir une norme. Dans ce contexte et à titre d'exemple, le Plan Delouvrier de 1965 organise autour de la capitale française la réalisation de huit villes nouvelles et d'un important maillage autoroutier et ferroviaire de la banlieue parisienne (Desjardins, 2007).

Un grand nombre de travaux de cette envergure s'en suit en Europe, mais à mesure qu'ils se développent, les critiques s'accroissent. Sont principalement remis en cause un caractère trop « universaliste », une standardisation des solutions proposées ignorant les diversités des cultures

locales (Hamel, 1997). La démarche étatique, où l'État décideur (de loin) ne prend pas assez en compte l'avis des citoyens est déjà remise en cause dans les années 60 et 70.

La planification est sans conteste l'outil de l'urbanisation des territoires. Qu'il soit à visée normative ou prescriptive, le plan d'aménagement a toujours dessiné les villes et leur développement. Pourtant, depuis sa théorisation, la pratique de la planification territoriale est critiquée pour être remise en cause par diverses disciplines et divers auteurs (Desjardins, 2007) : est-il réellement possible de tout ordonner depuis un plan figé ? Ces autres disciplines, comme la géographie ou la sociologie, s'interrogent en effet sur la production urbaine par ce principal outil, mais également sur la gouvernance territoriale ou les capacités des acteurs publics à réguler le développement urbain (Maulat, 2020). À l'image des enseignements anglophones destinés aux futurs urbanistes, questionner ce mécanisme historique d'intervention sur la ville est peut-être une porte ouverte vers un nouveau mode "de faire la ville". Encore faut-il savoir analyser l'urbain avec un autre regard que celui du planificateur.

1.4. Concevoir la fabrique de la ville comme un « processus impensé »

La ville planifiée est souvent mise en opposition à la ville ordinaire, naturelle ou organique (Noizet, Clemençon, 2020). Pourtant, en s'appuyant sur l'évolution morphologique – y compris à l'échelle fine, l'épaisseur temporelle et son importance pour fixer des formes urbaines émergentes, et le rôle des acteurs, en particulier des pouvoirs politiques et économiques dans la transformation du foncier[19], la ville planifiée et la ville ordinaire sont bien les mêmes objets, l'une relevant des projets pensés dans le temps court, et l'autre s'élaborant sur le temps long.

Selon les travaux d'Hélène Noizet et d'Anne-Sophie Clémençon en 2020, l'historiographie de cette approche par la forme des villes souffre, depuis son apparition dans les années 1960, d'une grande diversité de méthodes et de théories, liée à des disciplines cloisonnées, engendrant plusieurs lacunes. La géographie, l'histoire et l'histoire de l'art, l'architecture ou même l'archéologie s'emparent du sujet de la « typo-morphologie » pour analyser les formes urbaines, souvent à un instant donné, mais peu le font sur le long terme. Les travaux de ces disciplines présentent tous des avantages et des inconvénients dans leur approche : si l'une s'applique à entrevoir la ville dans sa globalité, mais « peine à saisir les processus historiques complexes qui engendrent les formes urbaines » (géographie), l'autre

[19] Eléments issus de la définition de la fabrique urbaine présentée dans le glossaire de Géoconfluences, 2017

aborde la « dimension processuelle de l'urbanisation », mais principalement dans un souci d'esthétisme (histoire de l'art)[20]. Il faut attendre la fin des années 1990 pour que la typomorphologie soit abordée sous l'angle de la *fabrique urbaine*, avec le temps long et les phénomènes de société comme axes d'analyse. Motivé par les préoccupations écologiques, le développement de la fabrique urbaine devient alors essentiel pour débattre des effets de l'étalement urbain, et les notions de la *ville ordinaire*, de *transmissions des formes héritées*, ou de *processus incrémentaux et impensés* font leur apparition.

Par ce cheminement, ce n'est plus nécessairement la ville qui fait l'objet des recherches, mais bien l'urbain – induisant un mode de gestion de la distance fondé sur la coprésence induisant la densité et la diversité selon Jacques Levy. Des éléments fondamentaux guident ces recherches : le réseau viaire, le parcellaire, le bâti et les réseaux souterrains. Ainsi, « en considérant la ville comme une modalité particulière de l'urbain, valable […] du XIVe au XXe siècle, et en examinant la densité et la diversité tant au niveau social que spatial […] à la configuration des textures urbaines articulant des éléments viaires, parcellaires et bâtis » (Noizet et Clémençon, 2020) il est possible d'entrevoir une nouvelle lecture de la formation de l'urbain, plus globale et plus facilement projetable dans le temps.

De cette manière, la fabrique urbaine présente bien des impacts sur le quotidien de ses usagers. Elle peut, en partie, expliquer les mécanismes d'urbanisation ayant conduit à l'état critique de l'environnement ou les motivations des manifestations des gilets jaunes en octobre 2018. Elle est surtout un moyen d'évaluer les choix opérationnels effectués par un petit nombre d'acteurs, face aux circonstances, processus et aux usages des populations dans le temps.

« Projet » et « processus » sont donc deux temporalités que l'étude de la fabrique urbaine vise à mettre en perspective. L'urbanisation n'est pas seulement un enchaînement de projets d'aménagement répondant à un plan, mais l'interaction entre des projets et les appropriations que la société peut réaliser. D'une transmission de formes architecturales ou planimétriques influençant le dessin des nouveaux projets (orientation, densité, etc.), ou d'une transmission d'usages propres à un lieu influençant l'appropriation d'un nouveau quartier par ses habitants (parcours, connectivités, etc.), l'urbanisation apparait alors plus complexe, ne répondant plus seulement aux schémas de planification urbaine, mais intimement liée au processus social sur le temps long.

« Concevoir la fabrique de la ville comme un processus impensé » impose de mettre en parallèle la *ville planifiée* et la *ville ordinaire* où l'une et l'autre s'influencent par les traces qu'elles laissent. De cette

[20] Noizet, Clémençon (2020), Faire ville, Presses universitaires de Vincennes, p.288.

manière, la *table rase* n'apparait plus comme le principal mode de production urbaine, assurant un certain contrôle de l'évolution de l'urbain. Le changement d'usage d'un bâti, la modification du parcellaire ou du réseau viaire ont également toute leur importance. Finalement, notre recherche partage une certaine idéologie urbanistique qui considère que « l'urbain est plus le produit d'une société que son projet » (Noizet et Clemençon, 2020, p.12).

2. L'expansion continue de la ville au dépend des campagnes

Avec une approche par le temps long, les processus d'urbanisation et les transformations morphologiques urbaines qu'elles génèrent, permettent d'apprécier des tendances dans l'évolution des villes. Selon Noizet et Clémençon (2020), la fabrique urbaine repose principalement sur trois typologies de transformations de l'urbain : la reconstruction de la ville sur la ville, l'exploitation des réserves foncières et l'extension sur les terrains ruraux.

En découlent des pratiques plus ou moins similaires à toutes les époques, à toutes les cultures. La grille, le damier ou le lotissement sont les pratiques d'extension les plus courantes, dès qu'elles découlent des adaptations du parcellaire et du réseau viaire toujours visibles aujourd'hui. Au fil du temps, l'ancrage de ces pratiques a conduit à un étalement de ces formes urbaines. David Mangin, dans son ouvrage *La ville franchisée, formes et structures de la ville contemporaine* (2004, p.11), en fait le constat : « une densité urbaine divisée par deux sur une étendue multipliée par quatre ou cinq, le tout en une quarantaine d'années. Trois Français sur cinq vivent dans une ville de plus de cent mille habitants. Les deux tiers des déplacements quotidiens s'effectuent en voiture, sur des distances considérablement étendues en une quinzaine d'années, pour une durée maximale admise d'une heure trente environ ». De ce constat réalisé en 2004, les tendances n'ont fait que s'accentuer jusqu'à nos jours, comme le montre les résultats détaillés de l'enquête mobilité des personnes de 2019, réalisée au niveau national avant la crise sanitaire, et mise à disposition par le service des données et études statistiques (SDES)[21] : environ 80 % des ménages français possèdent au moins un véhicule et pour ces ménages, les temps de trajets quotidiens sont similaires (environ 20 min que l'on soit dans une aire de moins de 50 000 habitants, une aire de plus de 700 000 habitants, l'aire de Paris, ou encore une commune hors attraction des villes). De fait, aucun changement de direction n'a eu lieu. L'étalement urbain pose problème au point de remettre en question des notions et des pratiques jusqu'alors banalisées. Cette partie vise à reprendre les notions d'étalement urbain et de densification, en partant du processus de métropolisation qui accélère ces problématiques, jusqu'à la remise en question de l'opposition ville / campagne pour aménager de façon plus cohérente les territoires. Ainsi, une

[21] L'enquête « Mobilité des personnes » 2019 s'inscrit dans le cadre des enquêtes nationales de référence sur les déplacements des Français de 6 ans ou plus, réalisées sur tout le territoire métropolitain environ tous les dix ans. Elle succède à l'enquête nationale transport et déplacements (ENTD), conduite en 2007 et en 2008. Grâce à une méthodologie semblable à chaque édition, ces enquêtes sont une source d'information unique pour mesurer la mobilité des Français au niveau national et la comparer au cours du temps. L'enquête apporte notamment des éclairages sur : le parc de véhicules à disposition des ménages (et l'utilisation qui en est faite) ; la mobilité « locale » de tous les jours des Français ; leur mobilité à longue distance (qui les conduit à plus de 80 km de leur domicile).

fabrique urbaine plus proche du sol pourrait ouvrir vers de nouvelles possibilités pour éviter l'impasse dans laquelle nous allons.

2.1. « Métropoles fragiles »

Le processus de métropolisation, né aux États-Unis, a gagné la France dans les années 70 : « il s'agit de la concentration des richesses, des classes aisées et des activités tertiaires au cœur de très grandes agglomérations, un phénomène qui recompose la société postindustrielle » (Vermeren, 2021, p.9). Ces impacts sur le territoire sont sans équivoque. D'une part parce que cette concentration amplifie les phénomènes d'étalement urbain, de gentrification et provoque une multitude de nuisances environnementales sur le cadre de vie de ses habitants, et d'autre part – à une échelle plus globale – elle modifie le rapport ville / campagne et le rapport entre la ville-centre et sa banlieue, notamment parce qu'elle reconfigure les territoires qu'elle polarise avec l'expansion du périurbain. Pourtant, la généralisation de ce processus à l'échelle du territoire français s'amplifie : « entre 2011 et 2016, les 22 métropoles françaises ont gagné chaque année 102 600 nouveaux habitants, contre 75 800 habitants en plus entre 2006 et 2011. La densité moyenne des métropoles s'y est accrue annuellement de 7 habitants par kilomètre carré, contre 5 habitants par kilomètre carré entre 2006 et 2011 » (Insee n°1729, 2019). Agir sur l'urbanisation des métropoles et leur lien au territoire est donc impératif pour éviter l'impasse vers laquelle elles vont.

La métropolisation du territoire est un processus voulu par l'État. À la sortie de la Seconde Guerre mondiale, l'hypertrophie parisienne menace d'asphyxier le pays (Vermeren, 2021). S'appuyant sur de nouveaux outils et de nouveaux moyens de gestion comme l'Insee ou la DATAR, et « rassuré » par le baby-boom de l'époque, l'État souhaite rééquilibrer le territoire en créant des métropoles d'équilibre. En 1964, huit métropoles sont ainsi créées, pour accueillir de nouveaux équipements et de nouvelles infrastructures assurant ainsi un développement sur l'ensemble du territoire. Depuis, l'exode rural, la crise industrielle ou la décentralisation, entre autres, ont fait évoluer la matrice métropolitaine du territoire. La structure interne de ces métropoles a également évolué, passant d'un paysage de grands ensembles pour répondre au besoin de logement, à la marée pavillonnaire – réponse de l'État et aidée par la construction privée, face aux problématiques grandissantes des zones d'urbanisme prioritaire (ZUP).

À l'heure des interrogations sur l'avenir des villes, les métropoles tiennent une place aussi grande que leur ampleur sur le territoire dans les débats. Entre la partition du territoire en plusieurs théâtres :

hypercentre muséifié, banlieues d'immigrations et périphéries dominées (Vermeren, 2021) ; et l'écologisation urbaine qui pose question sur son efficacité, c'est finalement la notion de « métropole fragile » – développé par Alain Bourdin dans son ouvrage portant le même nom en 2015 – qui synthétise l'apparent mastodonte du territoire. Si cette notion tient davantage du registre du sensible, plus que du scientifique, elle vise néanmoins à remettre en cause la robustesse de leur structure – par les effets de fragmentations socio-spatiales ou leur capacité à gérer des catastrophes naturelles ou industrielles – ainsi que ses effets sur les territoires avoisinants : affaiblissement et déséquilibre des autres composantes urbaines qui lui sont liées, accentuation de la compétitivité territoriale pour l'attractivité, etc. (Jaillet, 2015).

Si les métropoles sont des éléments structurants liés à la fabrique urbaine, leur mode de développement mérite d'être rectifié. Et bien que des signaux d'un « exode urbain » furent relatés par plusieurs médias et périodiques – notamment *Le Monde* en février 2022[22] – il en retourne finalement d'un malentendu. Cet effet d'exode urbain, pouvant remettre en question l'avenir des métropoles, n'est motivé en réalité que par de « petits flux » liés au parcours de vie et renforçant des mouvements migratoires déjà présents, mis en exergue par l'ère post-Covid : « il n'est pas question ici d'un déferlement massif de populations « urbaines » dans les « campagnes », sorte de retour de bâton d'un exode rural qui aurait marqué les mobilités résidentielles au XXe siècle. […] Les premières analyses invitent à saisir la diversité des territoires, y compris urbains[23] ». En somme, les métropoles sont des systèmes urbains avec lesquels il faut composer pour concevoir la fabrique urbaine. Il n'est pas question de les déstructurer, plutôt de faire en sorte que leur polarisation territoriale n'accélère pas le développement périurbain, principalement par le biais de l'étalement urbain.

2.2. L'urbanisme de zones, moteur de la périurbanisation

L'étalement urbain est un terme présent dans l'ensemble des débats de politiques urbaines, et il fait peur, au point d'avoir lancé une lutte contre lui. Il semble être à l'origine d'un ensemble d'impacts, environnementaux et sociaux, allant à l'encontre d'un mode de vie dit durable. Il est pourtant un pendant des processus d'urbanisation appliqués depuis la formation des villes.

---

[22] *Le Monde*, Immobilier : un lent desserrement des métropoles, mais pas de déferlement vers les campagnes, article publié le 27 février 2002 par Isabelle Rey-Lefebvre.

[23] Conclusion issue d'une étude commandée par le Réseau Rural Français avec le Plan urbanisme construction architecture (Puca) en juin 2021, dans le cadre du programme POPSU Territoires.

Si l'expansion de l'urbain était de mise pour répondre à l'exode rural, de premières alertes formulées dès 1977 par le ministère de l'Équipement, mentionnent le mitage des campagnes comme un danger, puis le développement du périurbain comme une mise en péril des terrains agricoles (Amarouche et Charmes, 2019). Une série de rapports réalisés depuis – par des ministères différents – souligne la difficulté grandissante à contrôler les trajectoires d'urbanisation par les politiques d'aménagement du territoire. Sans changement de direction opéré depuis lors, l'étalement urbain est finalement la continuité des processus d'urbanisation appliqués depuis les années 60.

Motivé en premier lieu par des besoins hygiénistes, l'espacement représentait une solution face aux impacts induits par la concentration des activités humaines. Amplifié par le souci des normes, des réglementations, que ce soit pour construire un lotissement ou une infrastructure routière, les espacements deviennent gage de sureté et de confort. À cela s'ajoute les « espacements de surcapacité », des gabarits calculés à partir des ratios de concessionnaires, pour garantir un bon fonctionnement en cas de trop forte influence (Mangin, 2004). En fin de compte, que ce soit pour des raisons réglementaires, liées à des normes ou des études capacitaires, le « vide programmé » – terme emprunté à David Mangin – s'initie à toutes les échelles du territoire et contribue inexorablement à étaler l'urbain lors de nouvelles constructions.

Le point critique est franchi quand la croissance de la ville devient inefficace, décorrélée des besoins de ses usagers. L'étalement urbain est donc une anticipation erronée du besoin. Il se définit par un « espace qui s'étend, sans progression significative du nombre d'habitants ni du nombre d'emplois » (Hamelin et Razemon, 2012, p.42). Plusieurs divergences subsistent concernant les chiffres illustrant cette tendance. On peut notamment lire que le département français est devenu une unité de surface (environ 6 000 km²) – tout de même approximative : des rapports indiquent une consommation de l'espace équivalent à un département tous les dix ans, d'autres à un département tous les sept ans. Si les chiffrages divergent, c'est parce que les bases de données utilisées ne sont pas les mêmes. Citons notamment les sondages Teruti et Lucas, servant à calculer l'évolution des surfaces agricoles et les données d'occupation du sol de Corine Land Cover, issues de photos satellitaires. Autrement dit, des outils n'ayant pas été conçus pour calculer un changement de destination des sols, ne pouvant satisfaire une analyse chiffrée de l'étalement urbain, et aboutissant aux chiffres flous cités plus haut. Cependant, depuis 2019, l'État a demandé à trois établissements publics, Cerema, IGN et IRSTEA, de travailler en synergie à la mise en œuvre d'un observatoire national de l'artificialisation des sols, qui permettra d'établir des orientations opérationnelles efficaces pour contraindre cette

artificialisation[24]. Ce ne sont donc plus uniquement les terrains agricoles qui sont analysés, mais les fonciers naturels, forestiers et urbains. Les données utilisées sont issues des fichiers fonciers servant à l'établissement des impôts. De cette nouvelle base de données, plus précise, il est possible d'en retenir, qu'entre 2010 et 2017, 30 000 hectares ont été artificialisés en un an, soit l'équivalent d'un département consommé en vingt ans (Grisot, 2021). Peut-être moins alarmistes, mais pour autant significatifs, ces chiffres sont en hausse constante. De plus, cette tendance jusque-là admise dans l'indifférence générale, touche aussi bien les métropoles et leurs aires urbaines, que les bourgs ruraux et leurs lotissements périphériques. Cette urbanisation par l'expansion généralisée a conduit à une « ville disloquée » dont nous parlent Hamelin et Razemon en 2012 dans l'ouvrage *La Tentation du bitume*, ou plus récemment Sylvain Grisot en 2021 avec son *Manifeste pour un urbanisme circulaire*. Mais est-ce qu'inverser cette tendance, en favorisant la densification de l'urbanisation – comme l'État semble le promouvoir avec des dispositifs d'aides financières[25], représente une meilleure option pour l'avenir des métropoles ?

2.3. La densification urbaine, vraie fausse solution ?

Le ministère de l'Économie, des Finances et de la relance a mis en place en août 2021 un « dispositif d'aide destiné à favoriser la sobriété foncière […] en contribuant au financement du développement d'équipements publics et autres aménités urbaines en faveur d'une ville plus compacte et désirable[26] ». Cette aide financière octroyée en partie par l'Union européenne favorise une utilisation plus efficiente du foncier déjà urbanisé, ou ouvert à l'urbanisation, pour contrôler le rythme de l'artificialisation des sols et donc endiguer le phénomène d'étalement urbain. Si cette mesure semble appropriée pour certains territoires – comme les campagnes urbaines (Léger et Mariolle, 2018) – elle pose néanmoins question sur des territoires déjà très urbanisés comme ceux des métropoles.

La densification se définit – essentiellement – par l'augmentation du nombre d'habitants par kilomètre carré sur un espace donné. Ces derniers temps, ce terme se retrouve au cœur des discours politiques visant à remédier à l'étalement urbain. Seulement, cette définition mérite d'être complétée

[24] https://www.cerema.fr/fr/actualites/lancement-observatoire-national-artificialisation-sols

[25] https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/profils/collectivites/densification-renouvellement-urbain-aide-densification

[26] https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/profils/collectivites/densification-renouvellement-urbain-aide-densification

vis-à-vis de son application sur le terrain. Comme le mentionne Paola Viganò en 2018 dans la préface de l'ouvrage *Densifier, dédensifier, penser les campagnes urbaines*, les débats liés à la densification urbaine « suscitent d'infinies querelles » puisque les thématiques auxquelles elle renvoie ont une « forte épaisseur politique », dans la mesure où « elles interrogent les styles de vie, les habitudes, les règles, les normes, les valeurs ». Bien que la législation prenne parti en imposant – avec la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) – le recours à la densification comme moyen de réguler la consommation de l'espace, plusieurs mises au point restent nécessaires.

Premièrement, bien que les outils soient en place et les stratégies légiférées, l'échelle d'intervention semble être la grande manquante pour partir en guerre contre l'étalement urbain. Densifier oui, mais où ? À l'échelle d'un quartier, d'une ville, d'une métropole ? Bien que concernée par l'étalement urbain, comment densifier une métropole quand la moindre parcelle en friche est convoitée par un programme immobilier économiquement très rentable, et quand les métropolitains réclament plus de « nature en ville », des « espaces de respiration » ? Le vide dans les métropoles devient plus que jamais désiré, quand celui de la ville diffuse, du périurbain ou de la campagne urbaine apparait plus préoccupant. En se focalisant sur la densification pour corriger les trajectoires de l'urbanisation, sans se préoccuper de l'échelle d'intervention, le risque reste d'aboutir aux problématiques qui régissent désormais les métropoles, dans les communes périphériques (saturation du foncier, des axes de communication, augmentation des îlots de chaleurs urbains, des risques en cas d'épidémie, etc.).

Second complément à la définition initiale de la densification, elle ne concerne pas uniquement le nombre d'habitants par kilomètre carré. Densifier les usages est aussi un moyen de concourir à une ville moins étalée – un élément que les décideurs ont oublié dans leur législation (Hamelin et Razemon, 2012). En se concentrant – non seulement sur l'habitat, mais aussi – sur les zones d'emploi, de services, ou d'espaces verts, il est possible de rapprocher l'usager de son lieu de travail ou de son lieu de consommation. Par conséquent, les distances de trajets quotidiens sont minimisées, les impacts environnementaux amoindris. La densification favorise ainsi la proximité et encourage un urbanisme plus modulable, puisqu'elle incite à faire muter les formes existantes en fonction des besoins des usagers : « densifier est un processus dont la nature diffère selon le tissu urbain existant » (Grisot, 2021, p.118).

D'après les ouvrages précédemment cités, l'urgence est avant tout de sortir de la lecture binaire de l'urbanisation dans laquelle les politiques publiques semblent enlisées. Urbaniser n'est pas seulement choisir entre s'étaler ou se regrouper, et « urbanisation » n'est pas non plus synonyme de consommation ou de destruction des sols. L'étude de la fabrique urbaine nous incite à analyser le

territoire par les processus sociétaux qu'il sous-tend, par conséquent les formes urbaines sont multiples, les actions potentielles également. Le sol semble déjà être un élément décisif dans la manière de mener ces actions, mais encore faut-il pouvoir remettre en question des postulats ancrés dans nos sociétés.

2.4. Pas d'opposition ville – campagne, les campagnes sont constitutives des systèmes métropolitains

Étudier la fabrique urbaine suppose de travailler sur des systèmes urbains issus de longs processus de concentration des hommes et de ses activités. Les métropoles se prêtent très bien à ce travail, c'est pourquoi le périmètre de recherche de la présente thèse s'identifie aux limites de la Métropole de Lyon. Cependant, l'enjeu du devenir rural dans nos territoires est tout aussi important, il pourrait être une partie de la solution face aux problématiques métropolitaines, et une logique géographique face à l'expansion du périurbain.

Les représentations de la ruralité ont évolué depuis quelques années (Caitucoli, Guillard et Larceneux, 2021). Les besoins et envies des usagers – que la crise sanitaire a mis en lumière – poussent à entrevoir les bourgs ruraux comme une nouvelle opportunité pour préserver leur avenir, et en même temps, celui des métropoles. En effet, ils semblent apporter des réponses convaincantes quant aux besoins d'espaces, à l'envie d'un meilleur cadre de vie, d'un désir de consommer par le biais des circuits courts, du développement du télétravail. Encore faut-il que ces bourgs ruraux s'adaptent pour ne pas « louper le coche ». S'adapter n'est pas forcément synonyme de nouvelles constructions pour offrir un pavillon neuf avec clôture et garage à ces nouveaux ménages, c'est plutôt la nécessité de se retourner sur des biens en cœur de bourg et de s'emparer des projets de mobilité pour assurer la liaison entre les lieux d'emplois, de commerces ou d'équipements. Le mémoire de Master 2 qui précède cette thèse[27], réalisé en 2017, souligne ce défi et concrétise les actions qui peuvent être menées pour réaliser ce tour de force : répondre aux appels de détresse de bourgs qui voient leurs commerces disparaître et leurs places publiques se faire remplacer par des parkings, en accueillant de nouveaux ménages à la recherche de biens désormais inaccessibles – physiquement ou financièrement – dans les métropoles. L'urbain et le rural seraient ainsi complémentaires.

[27] Leguay (2017), L'urbanisation du bourg français, un grand enjeu dans l'aménagement territorial actuel, sous la direction d'Alexandre Brun au département de Géographie et Aménagement à Université Paul-Valéry, Montpellier 3.

Outre cette opportunité pour ralentir l'accroissement de nouvelles constructions dans les métropoles tout en sauvegardant l'avenir des bourgs, le regard du géographe ne peut ignorer la finesse de la lisière entre le couple ville / campagne et les paradoxes qui émergent en catégorisant ces lieux. La sectorisation du territoire entre l'urbain, le périurbain et le rural est de plus en plus floue et bancale. Si l'étalement urbain s'inscrit dans un registre qui oppose l'urbain au rural, l'évolution du périurbain met à mal cette séparation[28]. En réalité, résoudre les problématiques de l'artificialisation du sol s'inscrit davantage dans l'opposition des espaces anthropisés aux espaces naturels, des sols imperméabilisés aux sols perméables. Dans le cadre d'une sobriété foncière dont l'objectif est de préserver la biodiversité, est-il cohérent de préserver des terrains agricoles certes perméables, mais largement anthropisés, pour densifier le périurbain, poreux et composé de multiples jardins de particuliers, où la biodiversité est plus présente ? Toujours dans le cadre de cette logique binaire, les dispositifs de sobriété foncière viseraient à densifier davantage les métropoles puisque déjà urbanisées, alors qu'elles ont sensiblement besoin d'espaces vides pour respirer. Par des logiques foncières, appliquer l'opposition ville / campagne ou urbain / rural, ne permet pas de répondre aux problématiques d'étalement urbain de manière durable. Les catégories n'étant pas étanches entre elles, une approche par la qualité du terrain, et non par sa localisation, permettrait d'apprécier davantage leurs services écologiques et patrimoniaux, afin de densifier avec justesse.

[28] Propos issus de l'intervention de Roelof Verhage au séminaire « Engager l'aire métropolitaine Lyon Saint-Étienne dans une trajectoire de sobriété foncière », organisé par EPURES, l'agence d'urbanisme de la région stéphanoise et URBA LYON, l'agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise, le 30 avril 2021.

3. La ville à l'ère de l'Anthropocène

Au vu des tendances présentées précédemment, la fabrique urbaine s'engage dans une période de transition. En effet, l'expansion continue et effrénée des systèmes urbains, en particulier celle des métropoles, engage de nombreuses problématiques à la fois sociales et environnementales. De plus, des reconfigurations du territoire sont à entreprendre dans la mesure où, après plusieurs décennies d'urbanisation, de nouvelles interactions sont apparues entre différents types de territoires, comme nous l'avons vu avec le lien ville – campagne notamment. Si une transition va de soi vis-à-vis de l'évolution entreprise par les processus d'urbanisation, elle est d'autant plus souhaitée face au changement climatique qui atteint l'ensemble de la planète. L'urbanisation dense, l'usage intense de la voiture, la minéralisation excessive des sols et le déficit de zone végétale et d'eau dans les espaces publics deviennent des facteurs d'inconfort et de dysfonctionnement dans la fabrique urbaine (Terrin, 2015). L'heure est donc au constat, afin de prendre l'ampleur des stratégies opérées jusqu'à présent, pour ainsi les rectifier, et assurer une transition consciente des enjeux qui se jouent de manière globale. Parce que la fabrique urbaine s'analyse à toutes les échelles du territoire, cette partie vise à rendre compte des impacts que les stratégies urbaines ont impliqués, que ce soit en termes d'impacts écologiques – avec principalement le recours à l'automobile pour dessiner les villes, ou en termes de stratégie urbaine, avec les choix politiques effectués par l'État et ceux revendiqués par les citoyens, qui en font également les frais.

3.1. L'automobile conditionne (toujours ?) l'aménagement urbain

Le sujet de la voiture dans nos villes est aussi fondamental que sensible. Fondamental, car même si sa généralisation auprès des ménages est finalement récente (dans les années 70), son impact sur le territoire est tel qu'elle a façonné les villes à son image. Que ce soit à travers les problématiques d'étalement urbain ou de densification urbaine, l'automobile est un point de départ, duquel une série d'aménagements et de modes de vie découlent – et dont certains sont à reconsidérer sérieusement. Sensible, car pour la plupart des ménages, elle est un essentiel dans la vie quotidienne, que ce soit pour travailler, consommer ou pour les loisirs. Les mesures allant vers sa restriction, de près ou de loin (avec le carburant notamment), sont vécues comme des attaques au pouvoir d'achat des ménages ou à leur mode de vie. Cependant, l'automobile ne coïncide pas avec la densification, elle rime avec l'étalement urbain et monopolise les espaces publics. Si une remise en question de son usage serait bienvenue de la part de certains ménages notamment ceux habitant en métropole, c'est finalement aux politiques publiques d'engager une série de mesures pour contrôler son utilisation, sa place dans

la ville et même le choix de son énergie. Ce qu'atteste une tribune de treize experts et universitaires, dont le politologue François Gemenne, l'économiste Patrice Geoffron, le géographe Laurent Chapelon et Géraud Guibert, président de La fabrique écologique, qui appellent à accélérer les investissements nécessaires à la décarbonation du transport routier (JDD, publication du 18 juin 2023).

Si la croisée entre l'histoire de l'automobile et celle de l'aménagement du territoire commence aux États-Unis dans les années 50, elle commence en France au début des années 70. De là, le développement du réseau national autoroutier permet à une multitude de ménages de se détacher de la nécessité d'habiter dans la commune où ils travaillent : entre 1975 et 2015 la distance médiane parcourue par les actifs ne travaillant pas dans leur commune de résidence est doublée (Grisot, 2021). Ainsi, les distances entre les différentes fonctions de la ville s'allongent, sans poser de problème puisque la technologie automobile s'y adapte parfaitement. Le désir de devenir propriétaire d'une maison individuelle se développe en même temps que le réseau routier et l'urbain se dilatent à mesure que les délocalisations (des entreprises et des ménages) entre le centre et la périphérie des villes se généralisent. Il y a quelques décennies, la référence dans la production urbaine était la densité par nécessité. Aujourd'hui, par l'adoption de la voiture dans nos modes de vie, l'aménagement urbain au rythme de l'automobile devient une nouvelle référence pour les générations suivantes… référence qu'il est donc difficile de remettre en question (Grisot, 2021).

L'usage de la voiture comme moyen de transport génère diverses pollutions (air, bruit, etc.). Entre son bilan carbone dans sa construction, son utilisation, son énergie et son recyclage, voiture et écologie ne font pas bon ménage. Au-delà de ce constat, largement médiatisé, il existe d'autres types d'impacts à l'échelle de la fabrique urbaine qu'il est pertinent de présenter. Dans le chapitre *La ville sectorisée*, de l'ouvrage *La ville franchisée, formes et structures de la ville contemporaine* (2004), David Mangin schématise et hiérarchise le maillage progressif du réseau routier sur différents territoires. En résulte une étroite relation entre la croissance des villes et l'évolution du maillage routier. Des conséquences décisives sur les formes des villes sont directement liées au choix d'améliorer les circulations et la viabilité des infrastructures routières. De la déviation, à la rocade, en passant par le contournement, une nouvelle sectorisation de l'urbain se met en place, imposant de nouvelles règles dans la production urbaine. Les centres commerciaux naissent au plus près des flux et des échangeurs, tout comme les zones d'activités, les lotissements se barricadent derrière des merlons et les villes les moins denses se retrouvent désertées de tout transit (Mangin, 2004). Avec le temps et l'étalement urbain, certaines infrastructures deviennent de véritables frontières, dont l'absorption devient un nouvel impératif pour lier les quartiers entre eux – notamment par le biais des transports en commun. Les centres urbains

ne sont pas non plus exclus de cette problématique, plus denses, ils imposent une vitesse réduite aux automobilistes et une circulation partagée de laquelle naisse certains conflits d'usages. Enfin, la place de la voiture est tout aussi problématique que son usage : le « tout parking » imperméabilise les sols, consomme de l'espace public désormais précieux dans les métropoles, et dans certains cas, contraint le piéton à se déplacer sur des trottoirs informes et ridiculement petits (Hamelin et Razemon, 2012).

En somme, l'automobile et la fabrique urbaine interagissent et développent des formes urbaines qui, aujourd'hui, posent question sur l'avenir des villes. L'usage de la voiture est désormais incompatible pour des systèmes urbains denses et il est à repenser dans les territoires plus ruraux. L'évolution du réseau de transports en commun, l'intermodalité, l'augmentation de la part de cyclistes et des systèmes de covoiturage et d'autopartage ou l'apparition des trottinettes urbaines sont des perspectives avec lesquelles les métropoles doivent désormais composer… encore faut-il leur trouver de la place. A l'image également du piéton, qui doit aussi se frayer un chemin dans les politiques d'aménagement. Quoi qu'il en soit, après cinquante ans d'existence dans les villes, l'automobile a sa part de responsabilité dans la manière de vivre en ville. Et cette dernière devient plus opaque et compliquée au fil des années.

3.2. Les îlots de chaleur, nouveaux fléaux des villes

Le changement climatique en cours impose de multiples transitions dans les stratégies des villes. Pourtant, les six rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) – recensant les connaissances sur les changements climatiques à destination des grandes instances internationales – n'ont toujours pas réussi à changer la donne. De par les choix effectués par les politiques publiques et les acteurs de l'aménagement, une multitude d'impacts poussent ces mêmes acteurs à reconsidérer des modèles de développement éprouvés, désormais incompatibles avec un urbanisme durable et favorable à l'environnement. Face à cette urgence environnementale, c'est désormais le cadre de vie des usagers des grandes villes qui se détériore également, en particulier pour les métropolitains. Premier coupable dans ce changement climatique induit des activités humaines – que ce soit par le biais de la construction ou celui des stratégies de développement urbain – l'aménagement du territoire doit connaitre une transition des modes de faire la ville, de manière concrète, peut-être multiple, mais surtout rapide.

Une sorte de cercle vicieux s'est engagé depuis quelques années. En effet, les stratégies urbaines servant le développement des villes, induisant directement le recours à l'étalement urbain, et indirectement la généralisation de comportements individuels énergivores et producteurs de CO_2, ont eu pour conséquence le dérèglement d'une situation climatique jusqu'alors propice aux activités humaines. De ce dérèglement climatique, les phénomènes météorologiques se font plus nombreux et plus violents, avec des évènements à fort cumul pluviométrique, des épisodes de sécheresse plus longs, des risques de tempêtes plus grands (Terrin, 2015). Seulement, par l'étalement urbain et donc l'artificialisation des sols, ces phénomènes météorologiques sont de moins en moins « absorbables » par l'aménagement des villes, provoquant ainsi des inondations défigurant des quartiers entiers, ou appauvrissant les espaces verts déjà restreints en ville. Ainsi, la résilience des villes devient l'un des enjeux les plus cruciaux dans la fabrique urbaine, une réaction de protection face aux conséquences d'un changement climatique provoqué, et face au ressenti de plus en plus contraignant, voir invivable dans le quotidien de certains métropolitains.

Si la tendance à l'étalement urbain devient problématique quand il est généralisé sur le territoire, celle de la densification l'est aussi. Le réchauffement climatique mêlé à la morphologie urbaine de milieu totalement anthropisé et densément peuplé provoque irrévocablement un phénomène d'îlot de chaleur, dont l'incidence sur la santé et le bien-être de ses habitants, tout comme sur l'attractivité de ses centres-villes, inquiètent. L'îlot de chaleur est l'élévation des températures de l'air et des surfaces des centres-villes, notamment comparativement aux périphéries (cinq à six degrés de plus) et particulièrement observable la nuit (Cerema, 2019). La fabrique urbaine est alors pointée du doigt, dans la mesure où la corrélation de ses éléments structurants (compacité et densité des tissus bâtis, minéralisation, imperméabilisation absorbant la chaleur, pollution de l'air, et circulation), font de la ville un milieu incapable de gérer les transferts de chaleur ou d'assurer l'évaporation de l'air humide. Les îlots de chaleur ne sont pas qu'une conséquence, ils causent également un dérèglement des régimes de précipitations de par la montée de masses d'air chaudes : « les villes provoquent et subissent tout à la fois cet ensemble de phénomènes » (Terrin, 2015, p.15).

Dans le domaine de la fabrique urbaine, l'idée « d'entrée dans l'ère de l'anthropocène » est finalement assez symbolique et justifie, en partie, cette nécessité d'opérer une transition dans la manière de faire l'urbain. Ce terme illustre une prise de conscience : celle que même l'homme contemporain ne peut se déconnecter du milieu environnemental dans lequel il évolue et qu'il construit. Cet équilibre climatique impalpable était pourtant la base de tout développement viable. Aujourd'hui l'environnement change, se réchauffe et « il serait souhaitable que les professionnels de l'urbanisme prennent pleinement conscience que leur environnement urbain a radicalement changé et que leur

façon de l'appréhender et de le transformer doit également être revue » (Terrin, 2015, p.23). Composer avec l'environnement sera donc un élément invariable à une fabrique urbaine durable. Désormais, une multitude de données scientifiques portant sur l'avenir incertain de l'espèce humaine face au changement climatique auquel elle contribue est à la portée de tous. Ce sont aujourd'hui les habitants – et non plus seulement les scientifiques – qui revendiquent cette prise de conscience de la part des politiques publiques sur la gestion environnementale.

3.3. L'écologie, nouveau mantra de la production urbaine

1972 est la date où un premier rapport scientifique, commandé par le Club de Rome, fait état de l'impasse du mode de développement des sociétés, où la logique de croissance infinie dans un monde aux ressources limitées est impossible. Plus récemment, le 18 janvier 2022, une nouvelle limite planétaire a été franchie : la limite « pollution chimique » ou « introduction d'entités nouvelles dans la biosphère ». Ces limites planétaires représentent les garde-fous pour garantir un équilibre environnemental favorable aux conditions de vie actuelles de l'Homme. Il en existe neuf, cinq sont aujourd'hui dépassées sous l'effet direct des activités humaines[29]. Le lien entre ces alertes scientifiques et les choix induits par la fabrique de la ville est fondamental. Pourtant, l'écologie dans nos modes de vie et dans nos pratiques semble n'être qu'un chapitre à part, une notion qui doit être prise en compte, mais qui ne requestionne pas nécessairement les politiques urbaines ni la culture professionnelle des praticiens. Elle tend davantage à la sensibilité de chacun ou à un parti politique en particulier. Mais l'écologie dans l'urbanisme n'est pas une mode, encore moins une option. Elle est un principe, ramenant l'humain et ses activités au sol sur lequel il évolue. Tel un écosystème, des interactions se font entre le milieu et ses individus, desquelles découlent soit un équilibre durable aussi bien pour l'un que pour l'autre, soit un déséquilibre amenant au déclin de l'un et de l'autre.

[29] Les neuf limites planétaires sont les suivantes : les changements climatiques ; l'appauvrissement de la biodiversité ; les cycles de l'azote et du phosphore ; l'utilisation de l'eau douce ; l'appauvrissement de la couche d'ozone ; l'acidification des océans ; les changements d'usage des sols (comme la déforestation) ; la pollution atmosphérique ; la pollution chimique. La perte de diversité génétique a déjà entrainé l'appauvrissement de la biodiversité ; les changements d'utilisation des sols ; la perduration du cycle du phosphore et de l'azote ; le changement climatique et à présent l'introduction d'entités nouvelles dans la biosphère représentent les cinq limites planétaires franchies et ne sont plus gages de durabilité. L'utilisation de l'eau douce pourrait être la nouvelle limite planétaire franchie (Bon Pote, 2022).

« L'écologisation désigne le processus par lequel les questionnements et les raisonnements de l'écologie intègrent d'autres sphères disciplinaires et opérationnelles » (Bognon et Thébault, 2020, p.41). Elle vise à répondre aux crises globales du siècle en tant que processus ou en tant que nouvelle éthique. Que ce soit en technicisant l'environnement, en mettant en place de nouvelles normes, ou en remettant en question l'anthropisation des territoires ou même la place de l'homme sur Terre de manière plus philosophique, l'écologisation de l'urbanisme vise à générer de nouveaux modèles et des transformations sociales[30]. Sujet aux controverses, l'écologisation renvoie directement à la manière dont les sociétés urbaines gèrent l'environnement dans leur gouvernance ou leurs pratiques. Insuffisante pour certains scientifiques, politiques ou pour certaines institutions intergouvernementales comme le GIEC, l'écologisation de l'urbanisme impliquerait une refonte du fonctionnement des sociétés, aussi bien dans les pratiques individuelles que dans la manière d'appliquer une gouvernance soucieuse de l'environnement pour développer l'économie du territoire (Bognon et Thébault, 2020). Parfois véhiculée comme une utopie, cette dynamique prend néanmoins de l'ampleur dans les métropoles.

Les élections municipales françaises de 2020 concrétisent cette montée en puissance de l'écologie politique. En effet, douze maires écologistes ont été élus en France, notamment dans les métropoles de Lyon, Bordeaux, Strasbourg, Marseille et Grenoble. Sept villes de plus de 100.000 habitants ont désormais un maire écologiste à leur tête. Ce mouvement peut être interprété de différentes manières suivant le contexte d'analyse. Selon Pierre Vermeren, il s'agit d'un « mouvement politique et idéologique essentiellement urbain, porté par une fraction des élites sociales et intellectuelles », élites qui composent majoritairement les métropoles. Appuyée par une forte médiatisation, et d'une certaine manière, en réponse au mouvement des Gilets jaunes de 2019, il s'avèrerait que cette écologie politique n'est finalement qu'un pendant du phénomène de métropolisation et non un changement significatif des modes de vie et des modes de consommation. Sorte de message subliminal de la part des électeurs des métropoles, ce vote vert pourrait être perçu comme le signal d'un modèle de développement aux limites de ses capacités (Vermeren, 2021). Finalement, que ce soit des manifestations métropolitaines (la marche pour le climat notamment) ou que ce soit des manifestations ayant eu lieu en périphérie ou dans des territoires plus ruraux (le mouvement des Gilets jaunes), et même si les motivations diffèrent complètement – mettant en lumière de puissants processus de fragmentation sociale – la perception que le modèle de développement urbain actuel

[30] Thèse défendue par Osborne Wilson dans son essai « Half Earth » en 2016 et analysée par Sabine Bognon et d'Emma Thébault dans l'ouvrage « Urbanisme aménagement, théories et débats », 2020.

n'est plus viable est conjointement partagée. Même colorée de vert, l'étalement urbain, la densification urbaine et les dynamiques du foncier métropolitain, le rendant plus rare et plus cher, font naître auprès des usagers un sentiment d'injustice, d'impasse ou de malaise pour l'avenir.

En somme, qu'il s'agisse d'un processus éthique pour rendre les villes plus résilientes, ou d'un phénomène social qui prouve qu'une crise est en train de s'opérer entre les métropoles et leur périphérie, l'écologie dans l'aménagement s'avère être un bon révélateur des fragmentations sociales, à défaut d'être à l'origine d'un renouvellement significatif des modes de développement du territoire.

Conclusion de chapitre : la production urbaine sous pression

Le flou qui gravite autour de cette discipline et le jeu d'acteurs parfois nébuleux à l'initiative des pratiques urbaines rendent difficile la tâche de corriger la direction que prend la fabrique urbaine. On observe désormais une décorrélation entre les réalités urbaines et les systèmes de gouvernance qui la dirige. Pourtant, les tendances propres à la fabrique urbaine sont ancrées dans les processus de développement de l'urbain et ses impacts sont désormais tangibles, aussi bien d'un point de vue environnemental que sociologique. Le recours à l'étalement urbain facilité par l'usage généralisé de l'automobile, et la densification des milieux urbains inappropriée, car souvent déconnectée des jeux d'échelles et des principes écologiques, ne représentent plus des dynamiques viables pour un cadre de vie serein ou même pour conserver un équilibre environnemental et social propice au développement des sociétés (Da Cunha, 2015). Si ce chapitre dresse un portrait assez large des implications induites par la fabrique urbaine, c'est justement parce que sa pratique implique des choix stratégiques influençant les comportements et les pratiques de ses usagers. Sa responsabilité dans l'état actuel de nos territoires incite à la voir à la fois comme le bourreau, la victime et la sauveuse. Encore faut-il opérer un renouvellement de ces stratégies urbaines, de manière appropriée à chaque dynamique territoriale. Ne pouvant attendre les mesures qui découleraient d'une prise de conscience de la part des politiques nationales ou européennes – au risque qu'elles soient encore une fois généralistes – c'est aux acteurs de l'aménagement du terrain, techniciens et élus, de concrétiser une transformation dans la manière de faire la ville. Pour cela, il est nécessaire de resserrer la maille d'analyse de cette fabrique urbaine, pour se confronter aux réalités du terrain, et comprendre pourquoi il est si difficile d'embrayer cette transition, et dans quelle mesure la faire.

Chapitre 2

Le projet urbain : processus privilégié de la fabrique de la ville

Concept, dévoiements et démonstration

Si les alertes scientifiques et les premières directives nationales ne réussissent pas à opérer à elles seules un changement de pratiques dans la manière de faire la ville, se rapprocher du terrain et des mécanismes opérationnels qui dessinent l'urbain peut mettre en lumière des points de blocages. En effet, la seconde intuition à l'initiative de cette recherche est d'inciter la transition par le terrain, de manière ascendante – et non pas par la sensibilisation ou la réglementation aux motivations parfois floues pour les opérateurs de l'urbain. Pour ce faire, il est nécessaire d'étudier l'un des outils emblématiques de la fabrique urbaine : le projet urbain. Généralisé auprès des acteurs de l'aménagement, le projet urbain est devenu un terme « passe-partout » désignant un certain nombre de grandes opérations d'aménagement – même celles qui n'en sont pas. Partant d'un concept cohérent avec les objectifs d'un urbanisme durable – faire avec l'existant pour apporter des solutions aux problématiques territoriales – les principes de sa démarche ont souffert d'un dévoiement au fil des années. À travers une traduction lyonnaise, il est possible de constater que dans un cadre institutionnel complexe où les réalités urbaines ne sont parfois pas corrélées aux systèmes de gouvernance, le projet urbain devient parfois un outil servant davantage des ambitions économiques ou amplifiant la concurrence territoriale.

1. Le concept de projet urbain

1.1. Rétrospective du projet urbain : rompre avec les obsessions formalistes[31]

Arrêté sur l'idée d'un « développement planifié » des villes et du territoire français (Ingallina, 2001, p. 86), l'État fait appel aux architectes et ingénieurs pour reconstruire les villes après la guerre. Le pouvoir réussit le tour de force de reconstruire des centaines de milliers de logements en quelques années sous l'impulsion de grandes figures de l'aménagement du territoire comme Eugène Claudius-Petit (Pouvreau, 2003). D'incontestables succès sortent alors de terre à commencer par le centre-ville du Havre, sous la direction d'Auguste Perret, et inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO depuis 2005 (Saunier et Barzman, 2017). Toujours est-il que la construction des grands ensembles débutée massivement dans les années 1950 relève d'un urbanisme fonctionnaliste, où la standardisation des pratiques permet une action rapide face à l'urgence (Idt, 2020). La Courneuve, la Duchère et beaucoup d'autres quartiers de grands ensembles font très tôt l'objet de vives controverses urbanistiques, tandis que les révoltes successives des banlieues vont les stigmatiser. La ville se dessine alors « sur plan » suivant ce que David Mangin et Philippe Panerai qualifient d' « obsessions formalistes » (1999, p. 19).

La notion de projet urbain a émergé à la fin des années 1970 suite à la remise en cause de l'urbanisme fonctionnaliste. Les insuffisances conceptuelles et opérationnelles du plan d'urbanisme par zonage sont critiquées (De Carlo, 2008). « Aux plans statiques d'alors sont opposés des projets soucieux de mieux prendre en compte les réalités géographiques, historiques et sociales des sites sur lesquels ils intervenaient » (Brun et Adisson, 2011, p.13). C'est le site qui doit dicter le projet, et non l'inverse. La rénovation de la ville par la « table rase » enclenchée par le mouvement moderniste est donc plus fréquemment condamnée, même si la culture du ministère de l'Équipement et les habitudes des services techniques et des maitres d'ouvrage expliquent une certaine inertie : il faut attendre les années 1980 pour que la démarche de projet urbain, basée sur l'expérience italienne, émerge. Le premier projet français dit « négocié » est attribué à l'opération des Halles de Paris, en 1985.

[31] Cette partie a fait l'objet d'une publication réalisée dans le cadre de ce doctorat : *Les stratégies des aménageurs face à la pénurie foncière : enquête dans le Grand Lyon*, publiée en 2022 dans la revue Urbia.

Grâce à des échanges féconds, ce changement a été mené simultanément en France, en Espagne et en Italie où le « progetto urbano » a cependant une acception plus réduite. D'abord marginale, c'est-à-dire conduite sous la forme de contre-projets ou dans des municipalités elles-mêmes réformatrices, la procédure du projet urbain est progressivement codifiée et institutionnalisée pour devenir aujourd'hui une pratique incontournable du renouvellement urbain (Brun et Adisson, 2011). Des projets urbains d'envergure se concrétisent peu à peu avec le souci de « faire avec ce que l'on a » pour paraphraser le tandem d'architectes urbanistes italiens Bernardo Secchi (2006) et Paola Viganò (2016). En s'appuyant sur ce dont ils héritent des sites (infrastructures, relief, activités, etc.) pour concevoir la programmation ou encore le phasage de l'opération, les concepteurs cherchent à garantir la porosité du projet avec son environnement voire son évolutivité. Le projet de l'ile de Nantes revendique la plasticité du projet urbain : le plan-guide qui résulte des études préalables a moins pour objectif de prévoir la destination des sols que d'assurer une logique d'aménagement compatible avec le site (Chemetoff et Berthomieu, 2002).

1.2. Une notion parfois floue, mais invariablement globalisante

Le terme de projet urbain a subi un effet de mode. Employé par les politiques, aménageurs, architectes, etc., il est parfois (souvent) déconnecté de ses valeurs et de ses principes fondateurs. Si David Mangin et Philippe Panerai insisteront sur les liens qui s'exercent entre l'espace public et privé, la rue et le bâtiment dans une dimension plus spécifiquement spatiale et temporelle de la ville – dans leur ouvrage *Projet urbain* (1999), Patrizia Ingallina rappellera quant à elle, dans *Le Projet urbain* (2001), notamment l'enjeu de la transversalité des domaines de compétences, et des dimensions politiques, sociales et culturelles de ville, comme étant les principaux piliers fondateurs du projet urbain.

Que ce soit dans sa méthodologie ou dans son processus de création, le recours au projet urbain dans la fabrique urbaine sous-tend un certain nombre d'invariants, ou plutôt de postures. Tout d'abord, il est nécessaire de rappeler qu'il s'inscrit intimement dans l'existant puisqu'il vise à faire le lien avec le futur, notamment par le biais de l'espace public. Par conséquent, une parfaite connaissance du territoire d'étude est un préalable à la prospective et au dessin du projet. L'urbain étant un milieu complexe regroupant de multiples dynamiques aussi bien concrètes qu'immatérielles, se baser sur les processus aménagistes et les usages qui en ont découlé représente schématiquement une première étape. Intimement lié à la production urbaine, le projet urbain s'appuie sur le temps long pour être cohérent face aux problématiques qu'il vise à résoudre. Ce temps long permet également de réunir l'ensemble des compétences spécifiques d'acteurs contribuant à la faisabilité du projet. D'autant plus

marqué aujourd'hui par un ensemble de normes contraignant une trajectoire directe vers la finalité du projet, s'avoir s'entourer de spécialistes en économie, en environnement, en management juridique, en concertation, en acoustique, etc. s'avère propice à la réussite du projet urbain. L'engagement et la volonté politique permettent de donner un fil directeur à cette pluralité de techniques et cet ensemble d'échanges. C'est pourquoi l'abandon d'un urbanisme formaliste sous forme de plan par les maires, est une condition vers l'assurance d'un urbanisme plus négocié et partagé, dans lequel s'insère le projet urbain.

Le flou qui gravite autour de cette notion tient en partie à l'enjeu économique qui contribue à ce que certains acteurs de la ville identifient l'urbain à un bien à commercialiser, soumis à des logiques financières et d'attraction (Ingallina, 2001). Entre certains maires qui veulent aller vite pour favoriser leur réélection, certains aménageurs qui doivent avant tout soumettre le projet aux réalités du marché et la concurrence territoriale qui incite à privilégier l'image à la qualité du projet, la conduite du projet urbain s'en retrouve fragilisée. L'usager devient « client » et le projet « produit ».

En somme, le projet urbain se présente comme une alternative à la planification traditionnelle. D'une lecture du paysage urbain remaniée, car davantage tournée vers la compréhension des productions urbaines actuelles, au partage et à l'écoute de l'ensemble des personnes composant la ville et son développement, le projet urbain s'affirme en tant que notion globalisante, et finalement, comme étant une partition dans la composition urbaine. Néanmoins, de cet enjeu de transversalité, ce processus implique le développement d'instruments facilitant son suivi dans le temps et entre les acteurs.

1.3. Le plan-guide, traduction méthodologique et graphique du projet urbain[32]

Bernado Secchi explique dans son ouvrage *Première leçon d'urbanisme* publié en 2000, que « le projet de ville change, localement et dans le temps ; il est une sorte de point de fuite dans lequel se reflètent la culture du lieu et de l'époque, l'histoire, le vécu, la sensibilité et les tensions des populations qui en sont protagonistes ». La conception d'une sorte de « feuille de route », concrétisée par le plan-guide, permet de conserver la cohérence et la réussite du projet, même à travers les aléas. La stratégie

[32] Cette partie a fait l'objet d'un passage du mémoire de Master 2 à l'université Paul Valéry, Montpellier 3, UFR 3 — Département Géographie et Aménagement, spécialité Urbanisme et projets de territoire : Leguay, 2017. *L'urbanisation du bourg français, un grand enjeu dans l'aménagement territorial actuel*, sous la direction d'Alexandre Brun — Université Paul Valéry Montpellier III et d'Emmanuel Barrandon — Société d'Équipement de l'Auvergne.

d'intervention doit être actualisée, et assez facilement synthétique pour ne pas contraindre son caractère évolutif. En effet, le territoire change, de nouvelles dynamiques apparaissent quand d'autres disparaissent. Certaines interventions – notamment dans le domaine du bâti – reposent sur des opportunités. Leur aspect sensible, dans la mesure où la vie de chacun ne peut être pensée, implique que certaines actions établies dans le programme ne se réaliseront pas, et que d'autres, non prévues, seront davantage optimales. Le plan-guide permet de communiquer avec l'ensemble des acteurs. Que ces derniers soient du monde de l'aménagement ou non, son utilisation permet d'être clair et vise à favoriser le débat des idées. C'est finalement une adéquation entre la revendication d'une image propre à la commune et la définition d'une stratégie de renouvellement. Il rend compte du résultat des travaux d'évaluation des possibles, et des formulations d'hypothèses dans le but de résoudre l'ensemble des problématiques présentées dans le diagnostic. En un mot, il expose la nouvelle ambition de développement pour le territoire donné.

Suite à ces rappels fondamentaux, il est intéressant de s'appuyer sur l'exemple du plan-guide de l'Île de Nantes, réalisé sous la direction d'Alexandre Chemetoff, pour replacer l'exercice du plan-guide dans le projet urbain. À l'initiative de ce projet, une commande publique de la Communauté urbaine de Nantes portant sur la recomposition de l'ensemble des espaces publics d'un territoire promis à un nouveau statut de centre de l'agglomération (Devisme, 2007). Le plan-guide devient alors l'instrument privilégié par la maitrise d'œuvre, afin de mettre en œuvre le projet urbain : « un outil [servant] de carte perspective, actualisée en permanence par l'état réel du projet. Agir en fonction de l'évolution de l'identité de l'île permet de comprendre les articulations nécessaires au projet global. […] Il s'agit d'un projet qui reste relatif et ouvert et qui donne une direction d'intervention sur l'ensemble du territoire en respectant l'évolution du site au fil du temps[33] ». Entre philosophie et méthodologie, le plan-guide emprunte des techniques et des outils existants pour mettre en place une volonté politique engagée sur un territoire maitrisé (dans le sens « étudié »). Par la représentation d'un enjeu ou d'une problématique induite par cet enjeu, le plan-guide offre un support stable sur lequel l'ensemble des acteurs impliqués par le projet urbain peuvent dialoguer et travailler (Devisme, 2007).

Utilisé à la convenance des commanditaires du projet urbain ou sur proposition de sa maitrise d'œuvre, le plan-guide n'est pas systématisé dans la mesure où il engage un conséquent travail de diagnostic et une certaine sensibilité graphique – qui finalement se rapproche des travaux liés aux

[33] Introduction du *Plan-Guide en chantier, île de Nantes 2000/2012*, par l'Atelier de l'île de Nantes, en co-traitance avec Alexandre Chemetoff et Jean-Louis Berthomieu.

nouvelles méthodes de concertation que l'on peut trouver chez certains assistants à maitrise d'ouvrage. Il procède selon une itération entre un état existant, une vision à terme et sa réalisation progressive (Brun, 2018), favorise l'échange entre les divers corps de métier et les usagers du site, et facilite le traitement et l'articulation des jeux d'échelles. Si le travail du plan-guide se prête bien à un projet urbain à l'échelle d'une métropole ou d'un centre-bourg, il est tout aussi intéressant de le déployer à l'échelle du grand territoire.

1.4. Le projet urbain à l'échelle du grand territoire

Le projet urbain représente une réponse prometteuse face aux problématiques contemporaines, en particulier s'il se déploie à l'échelle du grand territoire. Que ce soit par son échelle d'intervention, qui permet de s'adapter aux réalités territoriales, ou que ce soit par sa démarche négociée réunissant ainsi l'ensemble des professionnels de l'aménagement et les usagers pour une solution appropriée et durable, le projet urbain est finalement un outil précis et déployable en mesure de répondre à la fois aux maux environnementaux et sociétaux de notre époque.

En effet, en corrélation avec le chapitre 1 *Fabrique des villes : pratique floue, impacts concrets*, nous avons vu que les tendances à l'expansion continue du système urbain conduit à son étalement, et que ce dernier est l'un des grands responsables du changement climatique. Sous cet étalement urbain se cachent des villes entre les villes, bien souvent en conurbation avec le système métropolitain. Si certains les nomment comme faisant partie de la « ville diffuse » ou comme étant la « ville invisible », la « ville franchisée », elles représentent 50 à 60 % des villes européennes selon Bernardo Secchi (Masboungi, 2001). Réalisée au coup par coup et soumise aux logiques de marché, la ville diffuse est érigée selon la planification traditionnelle puisqu'elle n'entre pas dans la gouvernance d'un pouvoir politique à son échelle. David Mangin parle alors de « ville de produits », où les centres commerciaux, les lotissements, les zones d'activités sont uniquement liées par la mobilité, assimilée à un système de branchement connectant les produits aux autres. Sans vision d'ensemble, sans méthode d'action, et avec comme seule règle la séparation des fonctions et des activités, cette ville diffuse produit un urbanisme parfois incohérent, mais surtout une masse conséquente de gaz à effet de serre. Les promesses en faveur d'un urbanisme plus durable doivent donc se concentrer sur cet urbain difficilement cernable, mais incontestablement existant.

Le projet de territoire – extension du projet urbain – est une démarche convaincante pour répondre aux problématiques contemporaines dans la mesure où il intervient en tant que démonstrateur

d'identité, d'aménité, avec pour objectif de désamorcer les dysfonctionnements territoriaux (Mangin, 2004). Entre cohésion sociale et résilience des territoires, le projet de territoire permettrait de garantir le succès des mesures environnementales prises par les gouvernements, et de réconcilier des territoires concurrentiels qui partagent un même bassin d'emplois par exemple. En proposant des scénarios pouvant ranimer un patrimoine, un paysage ou une histoire commune, le projet de territoire favoriserait le lien entre « les existants » et ajusterait la construction par la localisation (et non par le seul enjeu de la densification). L'eau, le sol, le sous-sol ou l'agriculture peuvent également être des liens fédérateurs entre plusieurs intercommunalités, permettant ainsi de mieux gérer les questions d'inondabilité, de circuits courts, de corridors écologiques, etc. Travailler sur les polarités et non sur les centralités semble être le grand challenge des politiques urbaines actuelles.

Le projet de territoire permet donc de qualifier un territoire qui était jusqu'à présent dans une logique de tâtonnement, influencé par les systèmes métropolitains. Engager une vision d'ensemble à l'échelle des réalités territoriales et non des limites communales ou intercommunales, représente une piste intéressante de développement, ajusté et durable. Mais si lancer un projet urbain de cette ampleur parait compliqué sans organe politique assez grand, il s'avère qu'au sein même des métropoles, le projet urbain semble subir des dérives politiques et économiques, suscitant une attention particulière de la part des professionnels de l'aménagement.

2. L'instrumentalisation du projet urbain par la gouvernance métropolitaine

2.1. Le projet urbain, un terrain devenu fécond pour la financiarisation de la ville

Par sa capacité à fédérer un ensemble d'acteurs autour de sa conception, le projet urbain représente, pour bon nombre d'auteurs (Jouve et Lefèvre, 1999 ; Pinson, 2005), une « unité d'analyse » – plus qu'un « objet d'analyse » – particulièrement intéressante pour observer l'évolution de la gouvernance urbaine. En tant qu'instrument pour les politiques publiques urbaines, le projet urbain permettrait de structurer une gouvernance plurielle, renforcée notamment par une coopération entre le public et le privé. Il devient un moyen de faire des coalitions autour d'objectifs (presque) communs (Idt, 2020). Motivés par des objectifs de développement économique, ces acteurs contribueraient à voir le projet urbain moins comme un outil fédérateur de la fabrique urbaine, que comme un outil de compétitivité économique.

Avec le rachat des promoteurs immobiliers par les banques, la fin des années 90 voit les acteurs de la finance intégrer progressivement le secteur de la production urbaine. Petit à petit, les logiques de rentabilité, de fluidité des capitaux, ou les investissements immobiliers influent sur les modes de faire la ville : « la financiarisation de la production urbaine a des conséquences tant sur les acteurs des projets et leurs pratiques que sur ce qui est produit, des choix de localisation des projets dans l'agglomération jusqu'aux formes urbaines » (Idt, 2020, p.189). Ainsi, les métropoles représentent un potentiel d'investissement beaucoup plus intéressant que des territoires plus ruraux, confirmant ainsi le postulat précédent à propos des projets de territoire.

Un peu plus tard, après la crise de 2007 – 2008, le plan de relance initié par les États pour restructurer l'économie mondiale, engendre une financiarisation du projet urbain. Le foncier est alors traité comme un produit financier (Le Brun, 2021), où le projet urbain doit permettre de maximiser la valeur du foncier traité. La production urbaine favorise alors des produits rentables, denses, sur des secteurs à moindre valeur foncière. Conséquence de ces pratiques, des fractures sociales au sein de quartiers, une gentrification accrue, et une sorte de standardisation des produits immobiliers les plus lucratifs. Par ces nouvelles règles de gouvernance urbaine, les grands gagnants de ces logiques de marchés financiers deviennent les grands groupes immobiliers, les banques d'investissement, les investisseurs institutionnels, etc. (Idt, 2020). Peu accommodés aux principes patrimoniaux, architecturaux, sociaux, etc. ces nouveaux acteurs de la gouvernance urbaine s'affranchissent des

réalités urbaines pour produire de manière concentrée et standardisée de nouveaux morceaux de villes propices à l'installation de grands groupes.

Finalement, dans le contexte dans lequel il a évolué, le projet urbain est devenu un outil de financiarisation de la ville, dérogeant parfois aux principes idéologiques qui l'ont fait naître. Terrain propice à la spéculation financière, les acteurs situés à la croisée des enjeux économiques et politiques ont vu en lui un moyen d'accélérer la montée des capitaux et d'investir dans l'urbain. De cette manière, la concurrence territoriale s'en retrouve accentuée, amplifiée par le recours au marketing urbain, donnant à voir un territoire comme un produit attractif et rentable, remarquable pour les investisseurs.

2.2. Un outil de marketing

Si le projet urbain représente une vision politique, mettant en place une stratégie urbaine regroupant un ensemble d'acteurs, s'appuyer sur une représentation diffusable et un discours audible par une majorité représente un atout pour favoriser la coopération. Mais outre cet enjeu, l'image véhiculée par un projet urbain et aussi un bon moteur pour attirer des entreprises notoires, potentiels investisseurs et créateurs d'emplois, de richesses. Au fil des années, l'emploi du marketing urbain s'est généralisé, prenant parfois le projet urbain en otage, aux fins de diriger les projecteurs sur un territoire pour le mettre en avant sur la scène nationale ou internationale.

Comme vu précédemment, le projet urbain ne peut s'affranchir des logiques de marchés. Outre les ouvertures qu'il peut apporter aux acteurs de la finance, il est aussi un bon vecteur d'images pour les politiques publiques. Le projet urbain est un facteur attractif dans les villes, dans la mesure où il donne à voir, en images, leur avenir. « Dans le contexte actuel de la globalisation, ces projets mettent en avant les dimensions culturelle et commerciale, ils laissent une grande place aux activités de loisirs et au shopping en créant souvent des espaces dits de consommation qui ont des caractéristiques standardisées et qui génèrent souvent un processus de gentrification » (Ingallina, 2001, p.126). À ce stade, et selon les études urbaines qui l'ont alimenté, soit le projet urbain est suffisamment ancré dans son territoire et arbore un caractère suffisamment authentique pour qu'il s'intègre dans son milieu local, soit il est un produit défini de manière hors-sol, favorisant la gentrification, l'arrivée d'investisseurs et la fuite des ménages les plus modestes.

Le cas lyonnais est un bon exemple pour mettre en lumière l'influence du marketing urbain sur la production urbaine. Michel Noir, Raymond Barre puis Gérard Collomb, ont tous entrepris de faire de

Lyon, une ville rayonnante à l'échelle européenne, attractive à l'échelle internationale. En s'appuyant sur les principales compétences de la communauté urbaine – à savoir l'économie, la recherche, l'innovation et l'enseignement universitaire – l'objectif était alors de mettre en place des politiques urbaines offensives pour consolider et développer cette aura européenne. C'est ainsi que naît en 2007 la marque *Only Lyon* avec pour slogan « Ensemble, faire rayonner la métropole de Lyon ».

« S'il l'on devait retenir une spécificité de Lyon, c'est le caractère libéral, au sens économique du terme, des politiques urbaines qui y ont été portées depuis plus d'un siècle » (Jouve, 2009, p.126). De cette manière, les élites politiques ont eu à cœur de promouvoir leur ville, en ventant ses mérites, ses compétences, et les qualités de son territoire. Ainsi, les projets urbains structurants comme celui de Vaise Industrie ou de Lyon Confluence, se mêlent aux projets de relocalisation d'entreprises phares, et deviennent des incitations à la négociation pour attirer les sièges sociaux de grandes entreprises européennes et mondiales. De grands équipements sportifs ou culturels sont également lancés sous le mandat de Gérard Collomb, maire et président de la Métropole de Lyon (Groupama Stadium, musée des Confluences, musée d'art contemporain …). Ces derniers visent en particulier à attirer les capitaux et les classes sociales supérieures qui constituent la « classe créative » (Jouve, 2009).

En somme, pour devenir une « ville qui gagne », le marketing urbain s'avère être un levier de développement exploitant les apports que les projets urbains d'envergure peuvent générer. Sorte de vivier d'entreprises, le projet urbain devient alors, dans certaines situations, un prétexte pour construire des cadres de vie agréables pour les entreprises, et ce, parfois au détriment de ses habitants. La preuve en est, le phénomène de gentrification qui s'exerce dans les quartiers de Vaise Industrie ou Lyon Confluence, qui mettent à mal la réussite de ces projets urbains.

2.3. La confusion permanente entre projet urbain et ZAC

Depuis les années 2000, le projet urbain subi des déviances de par le contexte dans lequel il évolue. Nous avons vu que la concurrence territoriale pousse les politiques publiques à engager des projets urbains aux fins de « vendre » leur ville, soit par l'image, soit par leur attrait économique. Outre les volontés politiques cachées derrière l'instauration des projets urbains, les réalités du terrain poussent également les opérateurs de l'aménagement à déroger à certains de ses principes. En effet, entre l'amont du projet – avec la programmation réalisée par des agences d'urbanisme par exemple – et l'aval – avec la gestion du projet par des organismes privés notamment – une série de contraintes,

d'injonctions tendent à déformer les intentions du projet urbain pour le « formater » à des outils et des pratiques facilitant le travail des opérateurs de l'aménagement.

Le temps du projet urbain reposant sur des centaines d'hectares, géré en totalité par un organisme public parait révolu (Idt, 2012). Aujourd'hui, leur étude montre qu'un projet urbain repose sur quelques hectares au maximum, qu'il se partage entre des zones d'aménagement concertées (ZAC) et des projets urbains partenariaux (PUP). Cette combinaison revient à mettre autour de la table des acteurs différents – public, privé et mi-public mi-privé (SEM) – aux logiques de fonctionnement qui leur sont propres et donc, avec des temporalités d'actions et des objectifs qui diffèrent. En ressortent des projets urbains bancals, aux ambiances parfois disparates d'une rue à une autre. La raison en est que la maitrise foncière des périmètres d'intervention devient de plus en plus complexe, voir dans certains cas, impossible : entre l'augmentation du prix du foncier, la raréfaction des terrains facilement mutables en ville et la raréfaction des ressources publiques, la nécessité de s'appuyer sur les acteurs privés et sur une maitrise partielle du foncier devient inéluctable. Par conséquent, le temps des négociations se trouve allongé par cette multiplicité d'acteurs allant du grand groupe immobilier à l'habitant, et par des évolutions du projet qui sont fréquentes – traduisant selon Joël Idt, « l'instabilité des compromis trouvés » (2020, p.195). Sans compter les impératifs liés aux flux (réseau de chaleur, transport, énergie, eau, information, etc.) ou aux risques, qui standardisent d'une certaine manière les interventions sur l'urbain (les écoquartiers en sont un exemple).

Si une ZAC n'est pas synonyme de projet urbain, on constate pourtant une tendance au morcellement des périmètres de projet, sans grande logique d'ensemble. Ce sont surtout des lieux stratégiques d'un point de vue de la mobilité ou de l'attractivité géographique qui sont privilégiés, favorisant ainsi la rentabilité du projet. Pour preuve, très peu de projets urbains sont instaurés dans des milieux peu denses, dans les communes périphériques du centre métropolitain. « Le projet urbain est le résultat de compromis politiques localement situés, et non de grands récits idéologiques globaux et surplombants » (Idt, 2020, p.195). Finalement, le projet urbain se décline, se déforme, au fil des pratiques et des acteurs qui en ont la charge : « une démarche pionnière a été mise en place à Vénissieux en 2008 sur l'îlot Romain-Rolland. Les élus n'ont pas fait confiance au « système aménagiste standard » : au lieu de déléguer leur projet à la Métropole de Lyon puis à un aménageur, ils ont préféré réaliser un concours conception / réalisation en interne. Finalement cette stratégie d'intervention s'apparente au Projet Urbain Partenarial (PUP), mais avant l'heure. Le projet se localise sur un grand tènement foncier en plein centre-ville. Le Grand Lyon a vendu ce terrain avec charges et cahier des charges à un groupement composé d'un bailleur social, d'un organisme d'accession sociale, d'un promoteur d'accession libre. Cette équipe de maitres d'ouvrage a composé sa propre société

d'équipement pour faire le projet, et c'est l'urbaniste en chef qui a inventé le modèle opérationnel. Si cela s'apparente à du bricolage au départ, aujourd'hui, 4 à 5 ans après, il est transposé dans la loi comme étant un mécanisme sous forme de PUP[34] ».

L'enjeu est donc de faire en sorte qu'il s'adapte au terrain (à l'image de la montée en puissance de l'urbanisme transitoire ou circulaire), et non pas qu'il devienne l'otage des contraintes administratives et opérationnelles. Pour ce faire, la méthodologie du projet urbain semble être l'une des garanties pour s'assurer que ce dernier réponde bien aux prérogatives du territoire, et non à celles de ses opérateurs.

2.4. Eviter la standardisation

La base de tout projet urbain est son ancrage au site. Pourtant, au travers des sphères politiques, économiques et techniques auxquelles chaque acteur de la chaîne du projet urbain appartient, une tendance au projet urbain « hors-sol » se généralise. Ces opérations d'aménagement souffrent d'une disparité d'attentes de la part de ses concepteurs, et malgré une bonne intention de départ, elles se retrouvent déconnectées du site, voire même standardisées. Nicolas Michelin, dans son ouvrage *L'inconcevable* (2020, p.50), schématise ce phénomène par un projet « parachuté » sur le site d'implantation.

Selon lui, les élus, promoteurs et architectes polarisent ces trois principales sphères du projet, ces derniers revendiquant chacun sa paternité. Comme vu précédemment, les objectifs de ces acteurs divergent : attractivité pour le politique, rentabilité pour le promoteur, esthétisme pour l'architecte. De plus, la distorsion du projet entre l'amont et l'aval le fragilise. De ce fait, les négociations et les permis modificatifs ont le pouvoir de réorienter (aisément) le projet d'origine (Michelin, 2020). Seulement, si le grand oublié des débats dictait à lui seul l'évolution du projet, le résultat serait sensiblement différent. Les acteurs de la production urbaine ont tout intérêt à replacer le site à l'essence même du projet urbain. Bien que la prise en compte des sols, de la biodiversité des milieux soit tenue par les documents-cadres, ces derniers restent au niveau de la planification du territoire et débouchent difficilement dans les dynamiques propres au projet. Pire, les réglementations

[34] Propos issus des entretiens menés dans le cadre de la thèse, avec un maitre d'œuvre lyonnais.

environnementales sont finalement lissées à des échelles territoriales larges, laissant aux opérateurs de l'aménagement l'opportunité de réaliser des projets urbains hors-sol et donc duplicables.

Toujours selon Michelin, entre autres, un nouveau paradigme est nécessaire : celui du site comme axiome du projet urbain. On en revient aux fondements, exprimés en début de partie selon les travaux d'Ingallina ou de Panerai. Tout projet urbain doit pouvoir s'immerger sur le site dans lequel il est construit : « partir avec une volonté de symbiose et en modifiant au minimum l'équilibre du milieu dans lequel vient se glisser le nouveau bâtiment […] il n'y a jamais de mauvais site » (Michelin, 2020, p.53). Un projet urbain sur mesure est une manière de garantir sa réussite. Ainsi, le processus collectif qu'implique la dynamique de projet ne vient pas écraser l'essence du projet, elle doit venir le servir (Rode, 2017). Pour mettre en place ce système, la coopération de l'ensemble des acteurs réunis – en même temps – autour de la table est donc primordiale pour ne pas que des revendications politiques, économiques ou esthétiques ne servent que leur revendicateur. Cela permet qu'un spécialiste en hydrologie ait la possibilité d'expliquer tel ou tel choix aménagiste à un élu, ce qui favoriserait la bonne conduite de l'opération.

À l'inverse d'une démarche classique, ascendante, la méthode d'atelier permet un « dialogue circulaire » dans la mesure où chaque acteur se retrouve face au site et non seulement face à son prestataire ou commanditaire. Le Grand Lyon a fait l'expérience de cette méthode d'atelier sur le projet Gratte-Ciel Centre-Ville à Villeurbanne. Déroutants au premier abord, il s'avère pourtant que les premiers résultats sont encourageants.

Après avoir mis en exergue les évolutions et les adaptations du projet urbain à la gouvernance urbaine, les constater grâce à des exemples concrets parait être une bonne approche pour les mettre en perspective, et comprendre les motivations qui conduisent les acteurs de l'aménagement à instrumentaliser le projet urbain.

3. Le Grand Lyon, une « nouvelle » métropole en quête de projets

Au cours des entretiens menés dans le cadre de cette recherche, la notion de projet urbain s'est assez vite assimilée au caractère structurel et économique particulier de la Métropole de Lyon : « c'est le dynamisme économique de la Métropole de Lyon qui est reconnu, plus que la qualité de ses projets » en atteste le directeur d'une SEM lyonnaise.

3.1. Désirs de cohérence territoriale et jeux politiques

Depuis ces cinquante dernières années, l'extension des villes a obligé les institutions publiques à se réformer pour retrouver une forme de cohérence avec les réalités urbaines qu'elles ont en gestion. Pour certains pays, le choix de fusionner les communes a été privilégié : c'est ainsi que par une succession de lois de 1968 à 1970, l'Allemagne est passée de 14 338 communes à 8 414, et la Belgique – par une réforme de 1975 – a réduit le nombre de ses communes de 2 359 à 596. Les Pays-Bas, la Suède, le Danemark et la Grèce ont suivi le même procédé (Boino, 2009). Le Royaume-Uni a quant à lui choisi de créer un nouvel échelon territorial, avec le Greater London en 2000 (Lefèvre, 2001). Aucune de ces deux solutions n'a été choisie par la France. Pour répondre aux problématiques sociales, économiques et environnementales de ses zones urbaines, ce sont les principes d'intercommunalité et de décentralisation qui ont été opérés, dans le but d'augmenter les compétences et de rationaliser l'organisation des institutions territoriales. Seulement, à l'inverse de ses voisins européens, c'est un enchaînement de réformes et de lois – parfois contradictoires et étalées sur vingt ans environ – qui a mis en place, petit à petit, ce système.

Si à la lecture de la géographie institutionnelle, le système socio-spatial lyonnais ne trouve pas de cohérence entre l'espace géographique (environ 7 000 km²) et l'emprise de ses intercommunalités – que ce soit l'aire métropolitaine (12 780 m²) ou la communauté urbaine de Lyon (522 km²), elle revêt une toute autre lecture, voir une forme de cohérence, si l'analyse de sa structure repose sur la compréhension du jeu de ses acteurs et des politiques qu'ils mènent : « au-delà de la triple fragmentation de l'aire métropolitaine lyonnaise, de l'inertie des mailles administratives héritées et de l'empilement de nouvelles structures intercommunales, ce qui se joue en première et dernière analyse, est en effet moins l'instauration d'un dispositif de gestion territorial, que des entreprises éminemment politiques » (Boino 2009, p.76 – *cf.* Figure 19, en page 92).

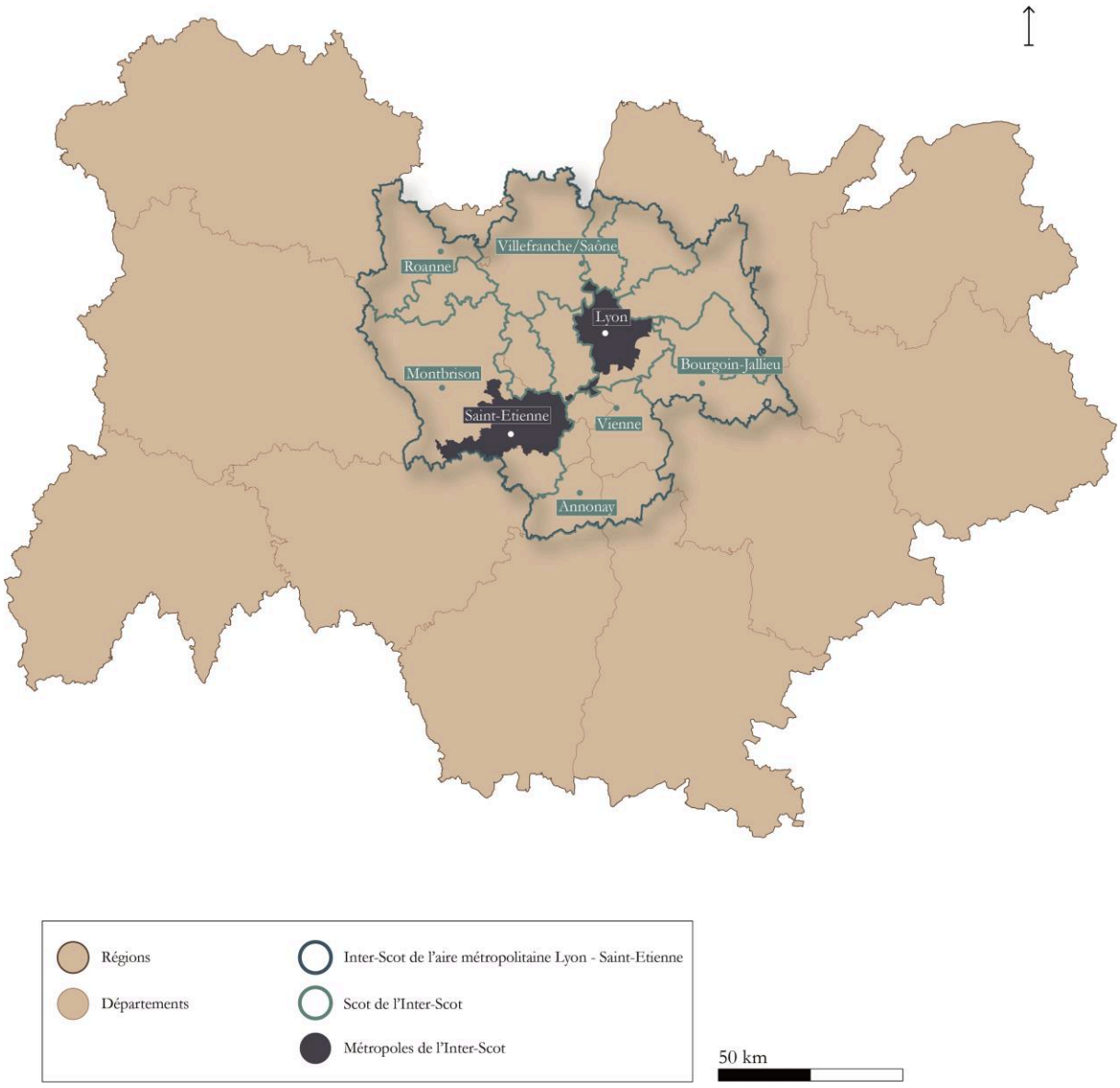


Figure 19 : La géographie institutionnelle de l'inter-SCoT de l'aire métropolitaine Lyon – Saint-Étienne (Leguay, 2021)

Fusion des communes : les conflits d'intérêts des grands élus

Depuis sa création en 1790, la ville de Lyon a plus ou moins gardé un périmètre stable, malgré de multiples projets de fusion avec les communes périphériques (Villeurbanne, Caluire, Saint Clair en 1874 ; Villeurbanne, Cuire, Saint Clair, Vaulx-en-Velin, Bron, Saint-Fons et Vénissieux en 1903). À chaque proposition, était soit dénoncée une forme de dictat de la part de la ville de Lyon à vouloir maitriser le développement du territoire, soit la motivation cachée des communes périphériques à se faire financer par la ville de Lyon des aménagements trop coûteux. Plus objectivement, dans un État encore centralisé – avant les lois Deffere de 1983 – le système politico-administratif français implique

une distinction entre la sphère administrative et la sphère politique. Cependant, le cumul des mandats permet aux grands élus d'agir à l'échelle locale en tant que maire (bénéficiant de moyens financiers et techniques) et à l'échelle nationale en tant que parlementaire ou ministre (intervenant directement dans les politiques nationales). De ce fait, cette interdépendance contraint les tentatives de réformes territoriales, où les avantages des positions des grands élus seraient perdus.

L'ensemble de ces manœuvres a conduit à limiter l'extension de la ville de Lyon et induit une forme d'inertie dans le maillage communal de la région lyonnaise. Ce qui fait également de la Métropole de Lyon, l'une des plus petites de France (cf. Figure 20, ci-dessous).

Villes comparables à Lyon :	Superficie (km^2)
Marseille	240,60
Toulouse	118,30
Paris	105,40
Strasbourg	78,26
Nantes	65,19
Bordeaux	49,36
Lyon	**47,87**
Lille	34,80

Figure 20 : Superficies des métropoles comparables à Lyon (Leguay, 2021)

Intercommunalités : les rivalités territoriales à l'œuvre

La fusion par les communes ayant échoué, la création de nouvelles entités intercommunales fut opérée. Là encore, bien que cette démarche ait été généralisée sur l'ensemble du territoire national, dans le cas de Lyon, elle n'en a pas moins répondu à l'objectif premier : corréler les dynamiques urbaines aux institutions qui les gèrent.

Après une tentative de création d'un district urbain en 1959, c'est en 1966 que quatre villes inscrites dans la loi eurent l'obligation de créer une communauté urbaine (Bordeaux, Lille, Strasbourg et Lyon). Malgré les réticences des communes périphériques de Lyon – contrairement à la ville-centre, elles n'eurent d'autre choix que de suivre le mouvement. En janvier 1969, la COURLY vit le jour en regroupant 55 communes, et déjà en décalage avec le périmètre de l'unité urbaine proposé par l'Insee

un an plus tôt, un écart qui ne fit que s'accentuer (Boino, 2009). En effet, de 1969 à nos jours, le périmètre de la COURLY, qui est devenu par la suite celui de la Métropole de Lyon, n'a quasiment pas bougé – à l'exception de l'entrée des communes de Grigny et de Givors en 2007. Cela s'explique par une défiance profonde des communes périphériques, car depuis 1969 une série d'intercommunalités s'est constituée, sorte de « couronne de communautés défensives », encerclant ainsi la métropole lyonnaise et l'empêchant de s'étendre.

Schéma de planification : l'accentuation du morcellement territorial

Une autre solution fut proposée pour répondre à l'objectif premier : créer des schémas de cohérence territoriale (SCoT) à l'échelle des aires urbaines. Initiée par le ministre Jean-Claude Gayssot en 2000 suite à la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, cette proposition fut là encore un échec : le texte, soumis aux parlementaires, n'en fit pas une obligation. L'Agence d'Urbanisme de Lyon (Urba Lyon) préconisa cependant dans son étude, la constitution d'un SCoT à l'échelle de l'aire urbaine de Lyon impliquant d'intégrer les aires urbaines de Vienne, de Villefranche-sur-Saône, de Bourgoin-Jallieu et d'Ambérieu-en-Bugey. Dès l'annonce de ce rapport, les intercommunalités périphériques se lancèrent dans la constitution de « SCoT défensifs ». Ainsi, par le jeu des cohérences de périmètre de gestion et de planification prévu par le législateur, certaines communes n'étant pas dans le SCoT de Lyon, se sont retirées des schémas de planification. A l'époque, seul le schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (SDAL) permettait alors de les intégrer dans une forme de planification stratégique globale. Les communes du sud et du sud-ouest se retirèrent (Chaponost, Brignais, Vourles, Lillery, Montagny), et ne faisant plus partie de la couronne verte de l'agglomération, purent enfin procéder à leur propre projet de développement urbain. En fin de compte, ce fut une porte ouverte pour continuer l'étalement urbain aux échelles communales.

3.2. Grand Lyon et compétence en urbanisme : l'ambiguïté d'un statut singulier

Dans le contexte présenté précédemment, les acteurs locaux restent mobilisés autour d'un objectif commun : contribuer à un dynamisme économique du territoire pour une attractivité internationale reconnue. De Michel Noir à Gérard Collomb en passant par Raymond Barre, tous ont eu pour ambition d'engager des actions contribuant au rayonnement de Lyon, dans un premier temps, à l'échelle de l'Europe. Pour Gérard Collomb, président de la communauté urbaine de Lyon, avoir les compétences liées à l'économie, à la recherche, à l'innovation et à l'éducation par le biais des

universités, garantissait les actions nécessaires pour inciter les entreprises à venir installer leur siège social, leurs centres de recherche et leurs usines (Chambre-Foa, 2019).

A cette fin, et suite aux tentatives infructueuses de construction d'un cadre institutionnel pour assurer une cohérence territoriale – et simplifier le mille-feuille français, le président du conseil général du Rhône, Michel Mercier, et Gérard Collomb, maire de Lyon et président de la communauté urbaine, présentent en 2012 – lors du 30e sommet franco-italien tenu à Lyon et en la présence du Président de la République, François Hollande, et de son Premier ministre, Jean-Marc Ayrault – un projet inédit : la création d'une métropole disposant des champs d'action traditionnels de la communauté urbaine et exerçant sur son territoire les compétences d'un conseil départemental. Les retours sont favorables. La création du statut particulier de la Métropole de Lyon s'enclenche, elle y trouvera ses fondements dans le cadre du projet de loi sur les métropoles, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

Ainsi, le 1er janvier 2015, la Métropole de Lyon nait avec le pari de créer une structure complète, intégrant les compétences territoriales nécessaires pour une meilleure efficacité dans la gestion du territoire (opérationnelle et administrative), tout en s'appuyant sur la mutualisation des ressources économiques. Un statut particulier et unique, qui présente toutefois des limites tant du point de vue juridique, que sur le partage des compétences (*cf.* Figure 21, en page 96).

L'exception comme règle

L'article L5217-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) définit la métropole comme étant « un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional. Elle valorise les fonctions économiques métropolitaines, ses réseaux de transport et ses ressources universitaires, de recherche et d'innovation, dans un esprit de coopération régionale et interrégionale et avec le souci d'un développement territorial équilibré ». Cependant, cet article ne s'applique pas à la communauté urbaine de Lyon. En effet, l'article L3611-2 du CGCT mentionne explicitement que « la métropole de Lyon forme un espace de solidarité pour élaborer et conduire un projet d'aménagement et de développement

économique, écologique, éducatif, sportif, culturel et social de son territoire, afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion.

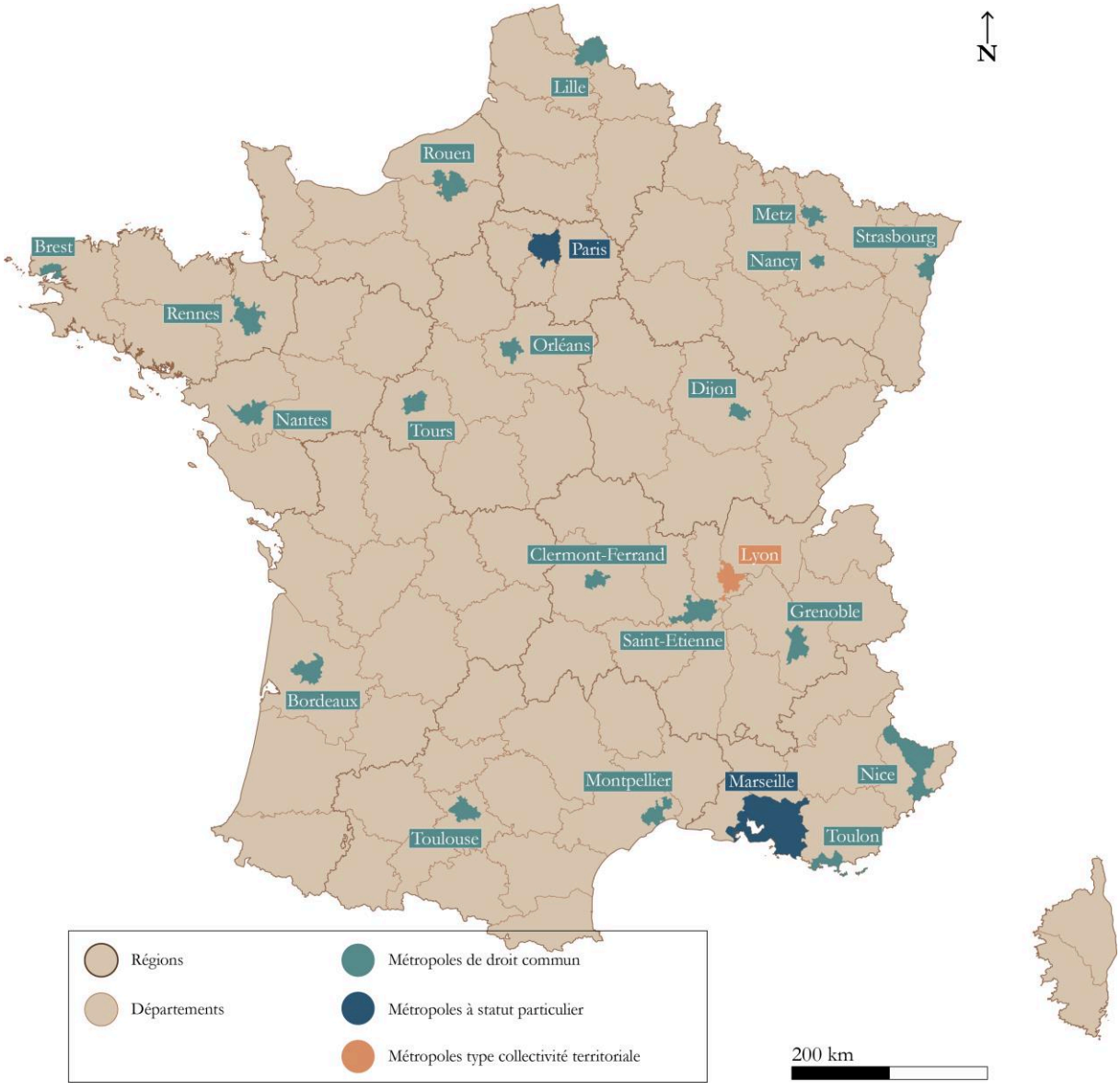


Figure 21 : Les typologies juridiques des métropoles françaises. Le Grand Lyon, statut métropolitain particulier (Leguay, 2021)

Elle assure les conditions de son développement économique, social et environnemental au moyen des infrastructures, réseaux et équipements structurants métropolitains ». Comme le souligne Géraldine Chavrier en 2018, la différenciation juridique entre une métropole et la Métropole de Lyon, se résume en la responsabilité propre de son développement économique, social et environnemental, et non pas en fonction du développement régional. C'est finalement dans un rapport de force institutionnel avec la région que la Métropole de Lyon s'engage.

Elle est régie, comme pour les autres métropoles, par une conférence métropolitaine regroupant l'ensemble des maires de la Métropole de Lyon. Elle dispose également, à l'inverse des autres métropoles, d'une conférence territoriale des maires, héritée de l'ancien EPCI. « Cette disposition singularise la Métropole de Lyon et ne peut s'expliquer que par ce changement de statut, qui nécessite que l'on conserve ce lien étroit pour le faire admettre et pour maintenir l'adhésion des communes après son adoption » (Chavrier, 2019, p.58). La coordination et la concertation des maires des communes de la Métropole de Lyon autour des enjeux métropolitains, et communaux, apparaissent comme essentielles au bon fonctionnement de cette dernière, son statut exceptionnel ne peut s'en substituer.

De la même manière, le président de la Métropole de Lyon est soumis aux mêmes droits et obligations que les présidents d'EPCI. La Métropole est éligible aux mêmes aides, subventions, et dispositifs de soutien que les EPCI. En somme, la Métropole de Lyon présente toutes les caractéristiques d'un ex-EPCI, tant au niveau de son organisation que de son fonctionnement – et bien qu'elle soit considérée comme une nouvelle collectivité territoriale par le CGCT. Ce sont ses compétences nouvelles, héritées de celles du département, qui font d'elle une structure juridique unique. Il est donc clair que malgré le désire de simplifier l'organisation institutionnelle du territoire au titre de la cohérence territoriale, se défaire des héritages organisationnels parait complexe, peut-être même, inenvisageable – en particulier pour les communes.

Compétences : héritage du département

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 confère à ces dernières un statut particulier, renforçant ainsi leurs compétences. Dans une logique de décentralisation, l'État attribut à des établissements publics ou à des collectivités territoriales, de nouveaux attributs, leur permettant d'administrer leur territoire. Face aux enjeux que soulève un territoire comme celui d'une métropole, cette nouvelle donne leur permet d'assurer leur développement économique avec plus d'efficacité (Le Roux, 2019). Le statut particulier de la

Métropole de Lyon lui offre un niveau supérieur en termes de compétence, potentiellement propice à une gouvernance urbaine renforcée.

Toute métropole de droit commun se voit attribuer certaines compétences départementales (art. L.5217-2 IV, CGCT). Cependant, sur son territoire, la Métropole de Lyon se substitue entièrement au département du Rhône, entrainant un transfert complet des compétences départementales à la métropole (art. L.3641-2, CGCT). Transport, construction, éducation, gestion des prestations sociales sont ainsi entre les mains de l'élu métropolitain.

À ce titre, la Métropole de Lyon jouit de l'ensemble des outils nécessaires au développement de son territoire, dans un cadre à la fois rationnalisé et souple (Le Roux, 2019). Ainsi, selon le législateur, elle doit devenir « un espace de solidarité pour élaborer et conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, sportif, culturel et social de son territoire, afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion » (art. L.3611-2, CGCT).

3.3. La production de la ville par le partenariat[35], pour le meilleur et pour le pire

Les lois de décentralisation de 1983 permettent aux collectivités d'intégrer la démarche de projet urbain au cœur de leur stratégie communale pour s'affirmer dans une période concurrentielle. Souvent associé à la figure des « maires entrepreneurs » (Idt, 2020, p.190), le projet urbain traduit les nouvelles compétences en matière d'urbanisme du « maire bâtisseur », définit par Pauline Prat (2008, p.2) comme un « personnage central de la vie politique française, pris dans des logiques à la fois partisanes et de représentation politique ». Ces « nouveaux maires » profitent de la forte croissance économique, de la mise en place des politiques publiques nationales et de l'accélération de l'urbanisation due à la croissance démographique et des effets de la modernisation dans les années 1970 pour intégrer une ambition politique au projet urbain. Les maires emblématiques des nouvelles métropoles françaises, à l'image de Pierre Mauroy à Lille, Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux ou George Frêche à Montpellier, entrent dans une phase de fabrication de la ville par le prisme de l'économie et de l'innovation. Ce faisant, les édiles s'appuient sur les sociétés d'économie mixte qui tissent des partenariats avec le secteur privé comme c'est le cas en Allemagne, en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et en Espagne. Ces sociétés privées vont à leur tour constituer des réserves foncières.

[35] Quelques passages de cette partie ont fait l'objet d'une publication réalisée dans le cadre de ce doctorat : Leguay, 2021. *Les stratégies des aménageurs face à la pénurie foncière : enquête dans le Grand Lyon*, publiée en 2022 dans la revue Urbia.

Face à la montée en puissance du secteur privé, le secteur public met en place des partenariats public-privé pour assurer la maitrise d'ouvrage des projets en s'appuyant sur des organismes ad hoc. Et Lyon a su intégrer cette démarche très efficace dans ses tout premiers grands travaux d'aménagement.

A la question « une marque lyonnaise de projet urbain existe-t-il ? », l'un des premiers éléments de réponse fourni par un opérateur de l'agence d'urbanisme de Lyon fut le suivant : « si marque lyonnaise il y a, elle réside davantage dans sa manière de concevoir le projet urbain. En effet, la négociation entre le public et le privé est particulièrement courante et historique sur la métropole lyonnaise. Peut-être que la franc-maçonnerie et ses différentes loges très présentes à Lyon incitaient la prise de rendez-vous autour d'une bonne table à carreaux rouges et blancs, favorable aux négociations souples, et aboutissant à des décisions concrètes. Quoi qu'il en soit, la tradition planificatrice fait partie de l'ADN lyonnais ».

La co-production des projets urbains entre le privé et le public semble donc être de tradition à Lyon. L'un ayant besoin de l'autre dans un contexte économique tendu, il s'avère finalement que ce sont les marchés fonciers et immobiliers qui déterminent la marge de manœuvre laissée aux collectivités, elle-même déterminante dans la poursuite d'une stratégie territoriale par le biais des projets urbains (Verhage et Linossier, 2009). Analyser un projet urbain en fonction de la part de réalisation laissée au privé ou au public apparait comme une variable intéressante, dans la mesure où elle est révélatrice des dynamiques de marchés en cours dans la ville, ainsi que de l'importance, du poids du projet urbain pour la collectivité dans sa stratégie urbaine. Cette approche renouvelle le modèle du projet : la qualité des constructions, la participation, les innovations institutionnelles, l'aspect financier du foncier, etc. sont autant d'enjeux qu'il est désormais nécessaire de négocier lors du partage des missions propres au privé ou au public. Le contexte urbain – que ce soit par la localisation du projet urbain, son accessibilité ou sa structure – influence les objectifs du projet urbain – qu'ils soient qualitatifs ou quantitatifs, influençant à son tour le choix de montage de l'opération – les outils, la négociation des montants de participations et de gestion (Verhage et Linossier, 2009). Ainsi, au fil des interactions entre les organismes publics et privés, se dessine l'armature du projet urbain.

Selon les entretiens réalisés dans le cadre de recherche de cette thèse, l'ensemble des acteurs de l'aménagement à Lyon (experts, maitrise d'œuvre et d'ouvrage) s'accordent sur le fait que la particularité lyonnaise en termes de production urbaine est sans doute celle-ci : sa facilité, son agilité à s'appuyer sur le principe de partenariat public – privé, au regard des ambitions portées sur tel ou tel projet urbain, aux fins de concourir à une production de l'urbain à la fois rentable et qualitative.

3.4. Les projets urbains devenus consubstantiels du marketing territorial

Parmi les vingt-deux opérations d'aménagement recensées sur la métropole de Lyon depuis 1998, certaines sont de parfaits exemples des dynamiques présentées en amont. De l'instrumentalisation du projet urbain par le marketing territorial et les ambitions politiques, aux logiques de marchés immobiliers et fonciers, trois projets urbains métropolitains se prêtent assez bien à l'exercice de la démonstration, afin de mettre en perspective quelques déviances, mais surtout pour comprendre comment l'évolution du contexte territorial a influencé jusqu'au montage et à la gestion des projets urbains.

Lyon Confluence : le « projet urbain vitrine »

Le projet Lyon Confluence est une aubaine pour la morphologie urbaine de l'hypercentre lyonnais. Considéré comme le « renouveau du sud de la Presqu'île », il est une échappatoire à la forte densité de cette dernière. En effet, la ligne ferroviaire et la gare de Perrache scindent la presqu'île sur sa partie sud, depuis son inauguration en juin 1857. Au-delà, de Perrache à la confluence du Rhône et de la Saône, une forte concentration d'entrepôts et d'industries marquait ce morceau de ville. Depuis la déprise industrielle, les nombreuses friches urbaines ont concouru à la stigmatisation de ce quartier, marqué par des logements souvent indignes. Paradoxalement, cet espace présente une géomorphologie urbaine exceptionnelle, de par son paysage, à la confluence du Rhône et de la Saône, et de par sa situation géographique, juxtaposée au centre-ville de Lyon (*cf.* Figure 22, en page 101).

En 2003, suite à l'élection de Gérard Collomb en tant que président de la Communauté urbaine de Lyon en 2001, la première phase du projet Lyon Confluence est lancée avec la création d'une société publique locale (SPL). L'ambition de cette opération est clairement revendiquée : étendre le centre-ville de Lyon sous l'égide de la ville durable, de l'écoquartier puis de la « smart City » (Adam, 2020). Sur ses 42 hectares, la programmation de la première phase est principalement tournée vers les espaces verts, les logements et les bureaux. Les espaces publics font également l'objet d'un conséquent travail de conception avec plus de 120 000 m² qui leur sont dédiés.



Figure 22 : Localisation du projet Lyon Confluence et de ses phases opérationnelles, à l'échelle communale (Leguay, 2022)

Cette première phase s'est achevée en 2012, laissant la place à la seconde phase, devant s'achever en 2027. Situés plus au sud-est, sur 35 hectares, la programmation de cette seconde phase est davantage tournée vers le tertiaire. Plus rentable lors de la vente, les bureaux permettent notamment de répondre au coût du traitement du foncier, puisque fortement pollué. Depuis 2020, date de l'élection du candidat Europe Écologie Les Verts, Bruno Bernard, en tant que Président de la métropole lyonnaise, une autre dimension est donnée au projet, revenant finalement à ses fondements : la ville durable est alors représentée par plusieurs installations de pépinières servant à fertiliser les sols et à l'aménagement du quartier, et également par le recours à une occupation temporaire nommée « la Station Mue », pour préfigurer « le Champ », une future forêt urbaine de 5,5 hectares.



Figure 23 : Achèvement de la première phase du projet Lyon Confluence, vue sur la nouvelle darse, le centre commercial sur la gauche, les immeubles Lyon Islands (photographie du secteur n°5, Leguay, 2021)

Dix ans sont passés depuis l'achèvement de la première phase, et les résultats sont en demi-teinte. « Le développement de l'image de Confluence s'inscrit directement dans la stratégie de métropolisation de Lyon. Si l'on ne savait réduire ce projet urbain à un projet marketing, la dimension publicitaire de ce quartier est centrale depuis ses prémices (Grudet, 2010) » (Adam, 2020, p.23). Lyon Confluence est très souvent assimilé à un produit de marketing, visant à promouvoir l'aura européenne de la métropole de Lyon. Le recours à des architectes et paysagistes mondialement connus (Jean Nouvel, Christian de Portzamparc, Herzog et De Meuron), l'installation d'équipements remarquables (le Musée des Confluences, le centre commercial « quatre étoiles », la darse [*cf.* Figure

23, en page 102] ou encore l'hôtel de région), la muséification de certains vestiges industriels et son adaptation aux « tendances » de l'urbanisme en font une parfaite vitrine du savoir-faire lyonnais. En résulte un projet qualifié de « démonstrateur » par de nombreux acteurs de l'aménagement : le travail sur l'épannelage des bâtiments pour respecter le parcours solaire à l'échelle du plan guide, ou encore le recours à des matériaux locaux, biosourcés, en fait une réussite urbaine.

Cependant, en attirant les populations aisées et les sièges d'entreprises, en mettant l'accent sur des équipements culturels et commerciaux d'exception, le même phénomène qui avait eu lieu auparavant sur les pentes de la Croix-Rousse s'opère également sur Confluence : la ségrégation sociale. Le projet urbain Lyon Confluence illustre la continuité du phénomène de gentrification qui a commencé depuis une trentaine d'années, avec une augmentation très claire du prix du foncier et des logements : la tour Ycone[36] de la deuxième phase du projet propose des logements à 16 000 € du mètre carré. « Juste avant que Herzog et De Meuron arrivent (Phase 1 du projet urbain), les prix au m² à construire de Confluence avoisinaient les 4 200 €, aujourd'hui nous sommes aux alentours de 12 000 € du m². L'éthique du projet urbain qui est de favoriser la mixité, est largement questionnée par ce type de projet urbain, s'apparentant davantage à des opérations d'aménagement où l'intermédiaire entre le logement social et le luxe est absent du programme » (propos issus des entretiens menés avec un maitre d'œuvre lyonnais)

En somme, il semblerait que l'idéologie urbaine du projet Lyon Confluence soit finalement devenue l'otage d'une vision politique tournée davantage vers le marketing et la démonstration, au risque d'aseptiser l'esprit du lieu ou de s'éloigner de la conception d'une ville durable.

Lyon Part-Dieu : la démonstration du partenariat public – privé

L'évolution du paysage du secteur Lyon Part-Dieu est des plus atypiques, à croire qu'entre des terrains insalubres, car soumis aux crues du Rhône, et un centre commercial de 247 000 m² il n'y a qu'un pas – ou plutôt quatre. Quatre grandes étapes ont marqué l'évolution du secteur Lyon Part-Dieu de par les différents usages qui lui ont été attribués. Première réappropriation du secteur, Lyon Part-Dieu fut une zone maraichère regroupant plusieurs fermes et pépinières. En 1844, une caserne militaire y est construite sur 22 hectares. Elle sera démolie en 1968, pour laisser place aux intentions

[36] Proprilib, agence immobilière, 2019 : https://proprilib.fr/la-flambee-des-prix-de-limmobilier-a-lyon-une-tendance-qui-saccentue

urbaines du nouveau maire bâtisseur de l'époque : Louis Pradel, élu maire de la ville de Lyon en 1957. Sous l'impulsion du mouvement hygiéniste, ce dernier souhaite créer 2 600 logements à la manière du Corbusier : « huit grandes barres hautes de 50 mètres, groupées deux par deux et bordées de larges jardins et d'équipements nécessaires à la vie de quartier[37] ». L'opération est alors confiée à la SERL en 1962, sous le nom « d'opération Moncey ». Cependant, dans les années 60, les métropoles françaises ont pour objectif de se doter de nouveaux centres décisionnels afin d'équilibrer la polarité de Paris sur le territoire. L'importante réserve foncière laissée suite au départ de l'armée, sa situation géographique entre Villeurbanne et Lyon et la proximité au réseau ferroviaire, font que le projet initial de Part-Dieu mute. Sous le dessin de Charles Delfante, Lyon Part-Dieu devient un quartier aux multiples fonctions : quartier d'affaires, culturel, commercial et résidentiel, toujours dans un esprit hygiéniste alors souligné par le choix de l'urbanisme de dalles. La création d'une gare est également de mise.

Sa mise en œuvre se fait par une division en lots, attribués aussi bien à des opérateurs privés que publics. La divergence des intérêts faisant – pour des raisons économiques, architecturales ou concurrentielles – certaines structures sortent du plan d'ensemble (dont notamment le centre-commercial qui triplera de volume et enjambera la rue Servient dès 1975). Bien que la gare Part-Dieu connaisse un développement exponentiel et transforme le secteur en un quartier central, la stratégie urbaine de la métropole lyonnaise des années 90 le délaisse pour se tourner davantage vers le renforcement des limites de son hypercentre : la Cité Internationale (1992), Gerland (2002), Confluence (2003), etc.

La gare Lyon Part-Dieu devient alors sous-dimensionnée, le développement du quartier se fait sur ses franges, quand les bâtiments en son sein vieillissent mal sous l'égide rigide de l'urbanisme de dalle. Face à ces contraintes grandissantes[38], un nouveau projet Lyon Part-Dieu débute en 2015 (*cf.* Figure 25, en page 106) : une ZAC de 38 hectares pour « réaffirmer le second centre de l'agglomération lyonnaise[39] » (*cf.* Figure 24, en page 105). L'arrivée des Verts à la nouvelle présidence métropolitaine n'a modifié qu'à la marge certaines parties du projet, alors centré sur la création de bureaux (350 000 m² contre 105 000 m² de logements).

---

[37] Propos tirés de l'historique réalisé par la SPL Lyon Part Dieu, sur son site internet : https://www.lyon-partdieu.com/projet/reinvention

[38] « Lyon Part-Dieu, gare à l'embolie ! » titra l'Express en 2013 : https://www.lexpress.fr/region/lyon-part-dieu-gare-a-l-embolie_1259827.html

[39] « Slogan » réalisé par la Métropole de Lyon.



Figure 24 : Localisation du projet Part-Dieu, à l'échelle communale (Leguay, 2022)

Cependant, l'ambition de concevoir un quartier plus mixte en termes d'usages fait son chemin, en particulier dans la partie nord du projet, représentant la seconde phase encore non instruite, et donc encore modifiable.



Figure 25 : Travaux pour la réalisation de la nouvelle gare Lyon Part-Dieu (photographie du secteur n°5, Leguay, 2022)

Globalement, du fait des baisses des dotations de l'État, du nouveau marché concurrentiel, ou de la montée en puissance de l'acteur privé, une nouvelle gestion du territoire se décrit désormais par une gouvernance urbaine partagée, en particulier dans les secteurs métropolitains. Il n'en reste pas moins que la complexité du projet – de par l'importante de la gestion des flux, la structure alambiquée de l'urbanisme de dalles, la multitude des propriétaires présents sur le site ou même l'historique de la mise en œuvre du premier projet Part-Dieu – engage, peut-être plus qu'un autre projet, une coproduction efficace pour sa réussite. La création de la SPL Lyon Part-Dieu va dans ce sens, dans la mesure où elle associe l'ensemble des acteurs autour d'une gestion globale du projet. En plus des missions « classiques » confiées à une SPL dans le cadre d'une ZAC, celles de la communication et de la concertation lui sont également attribuées par le Grand Lyon. Entreprises, associations, salariés et habitants font l'objet de multiples réunions de concertation, qui, bien que certains points du projet soient bloqués, ouvrent des débats sur les usages de l'espace public notamment au moment même de son dessin et de sa mise en œuvre. L'esprit d'une gouvernance partagée semble être toujours le principal marqueur du projet Lyon Part-Dieu, et ce, depuis sa première version.

Par conséquent, le principal enjeu de ce projet réside dans la coopération de l'ensemble des acteurs, tant privés, publics que civils, et illustre assez bien cette nouvelle typologie de gouvernance urbaine basée sur le partenariat.

Carré de Soie à Villeurbanne et Vaulx-en-Velin : l'adaptation face à la réalité du terrain

Si certains projets naissent d'une problématique ou d'une opportunité foncière, celui de Carré de Soie est né de la volonté de concevoir un multiplexe. Dans les années 1999, la métropole de Lyon souhaite implanter sur son territoire un équipement culturel, un complexe cinématographique conséquent, non loin de son hypercentre. Un appel à projets est lancé où les candidats ont pour mission de déceler et d'acquérir le foncier nécessaire à leur projet.

Dix ans après les émeutes de Vaulx-en-Velin, l'ambiance urbaine est désormais marquée par le départ de grandes usines, notamment l'Usine Tase, annonçant une fragilité économique du secteur par la perte d'offres d'emploi. Puis finalement, un ensemble de composantes urbaines semblent éclairer le potentiel de ce secteur pour le développement métropolitain : de grands tènements fonciers industriels idéaux à gérer ; une accessibilité exceptionnelle – grâce au tram-train reliant Part-Dieu à l'aéroport Saint-Exupéry, au périphérique routier, au tramway T3 et à la future prolongation du métro A qui reliera la presqu'île à la Soie ; une volonté urbaine de mettre le cap à l'est, revendiquée par le SCoT. À cheval entre Villeurbanne et Vaulx-en-Velin, le secteur Carré de Soie fait l'objet d'un premier plan guide en 2007 par le groupement Dumetier. 500 hectares sont identifiés pour accueillir le multiplexe, ainsi qu'un ensemble de bureaux, de logements et de commerces s'appuyant sur cette première locomotive territoriale et l'atout mobilité du secteur. Sans maitrise foncière publique préalable, ce sont les aménageurs et promoteurs privés qui réalisent le portage du foncier de manière négociée, au cours de l'opération (Verhage et Linossier, 2009). Plusieurs tentatives de création de ZAC échouent face à la complexité opérationnelle du portage du foncier, pollué, ainsi que face à la mobilisation citoyenne attachée à l'esprit industriel des lieux. La période des élections en 2014 gèle le projet de ZAC lancé en 2012. Ainsi, le projet Carré de Soie, se divise en plusieurs secteurs, aux temporalités diverses puisque s'appuyant exclusivement sur la mobilisation des opérateurs privés. Entre l'acquisition du foncier d'usines pollué et les quelques pavillons, les négociations sont complexes, surtout quand il est question des prix de sortie des nouveaux logements (Directrice de projet au Grand Lyon).

Le phasage de l'opération Carré de Soie s'est donc fait au fil de l'eau, autour d'un urbanisme négocié. Si désormais les collectivités veulent acquérir des réserves foncières pour s'assurer de la qualité finale du projet, l'absence de mobilisation à la naissance du projet – face à « une levée de boucliers des habitants attachés à leur patrimoine industriel notamment – a laissé place au bon vouloir des acteurs privés » comme le rappelle la directrice du projet à la Métropole de Lyon.

Dans cette logique, un second acteur de l'urbanisme à Lyon précise que : « n'étant pas sur un secteur très attractif, la ville a alors fait le choix de ne pas porter le foncier, et éviter ainsi le risque. Ce sont des opérateurs privés qui ont acheté le foncier directement pour réaliser leur projet. Pour rendre le secteur attractif, un centre-commercial a été créée pour servir de locomotive au projet urbain. La position du Grand Lyon était donc d'accompagner, mais pas de maîtriser le foncier : c'est pourquoi, plusieurs secteurs de projets ont été définis, entre ZAC et PUP.



Figure 26 : Première phase du projet Carré de Soie, le PAE Tase, une opération « déblocage » pour engager la mutation du quartier en profitant de son atout mobilité (photographie du secteur n°4, Leguay, 2022)

La construction s'est portée en priorité sur les quelques terrains de la ville, puis un appel à investisseurs a été lancé. Carré de Soie est le premier exemple du changement de mode de faire, en corrélation avec le risque du portage foncier[40] ». Ainsi, le programme d'aménagement d'ensemble (PAE) Tase sort en 2011 (*cf.* Figure 26, en page 108).

Un programme immobilier dense, visant à accueillir de nouveaux sièges d'entreprises sur ses franges, en corrélation avec une offre en termes de mobilité relativement complète. Ce sont ensuite la ZAC la Soie (2012) et les PUP Gimenez (2013) et PUP Karré (2016) qui sortiront de terre suite à cette première percée (*cf.* Figure 27, en page 110). Le défi de créer une nouvelle polarité sur la métropole lyonnaise mute dans une dimension désormais plus restrictive : celle de ne pas inciter à l'inflation du prix du foncier, au risque de voir migrer une grande partie de la population locale, aux revenus bas. L'équilibre entre attractivité et respect historique des lieux est à l'image de l'urbanisme qui les a façonnés ces dernières années, il est désormais négocié.

[40] Propos issus des entretiens menés dans le cadre de la thèse, avec un urbaniste et professeur de Lyon.



Figure 27 : Localisation du projet Carré de Soie et de ses différentes phases opérationnelles, à l'échelle communale (Leguay, 2022)

Conclusion de chapitre : le projet urbain dévoyé

Que ce soit par l'héritage opérationnel d'une structure comme le Grand Lyon, ou les influences qui se jouent entre les collectivités pour être plus attractives, la compétitivité territoriale oriente la fabrique de la ville vers une forme de profit plus que vers un souci de justice territoriale. La réalité du terrain et les motivations des professionnels de l'aménagement sont désormais confrontées à des blocages opérationnels déviant parfois l'intérêt général des opérations d'aménagement et dévoyant ainsi l'essence même du « projet urbain ».

Cet outil sur mesure, naissant du site et s'enrichissant des interactions qu'il suscite auprès de l'ensemble des acteurs de la ville, était pourtant prometteur d'une fabrique urbaine consciente de ses enjeux et de ses impacts sur le territoire. Réorienté au profit de la ville, de son économie et de son image, ce concept global s'est standardisé peu à peu en une démarche purement opérationnelle, servant des intérêts locaux. La qualité architecturale ou paysagère d'un projet d'aménagement ne suffit pas à garantir sa réussite à l'échelle métropolitaine.

L'ensemble des acteurs de l'aménagement lyonnais interviewés s'accordent pour affirmer qu'il existe bien un « projet urbain lyonnais » (*cf.* Figure 28, en page 112). Cependant, cette affirmation ne se base pas sur le processus de conception du projet urbain ni sur son aspect multidisciplinaire. La marque lyonnaise se rattache davantage à quatre types d'éléments : le cadre institutionnel singulier dans lequel le projet naît ; les mécanismes exceptionnels mis en place pour permettre la réalisation des projets d'aménagement ; les jeux d'acteurs ancrés dans le territoire entre le public et le privé ; et le marketing territorial mis en œuvre pour accorder « projets urbains » et « stratégie urbaine ». Dans sa création et son processus d'évolution, le Grand Lyon s'apparente finalement à une entreprise à « projets » comme le souligne un maitre d'œuvre lyonnais : « l'avantage du projet urbain lyonnais c'est finalement ses 20 ans d'avance par rapport aux autres villes françaises, en termes de cadre d'action. C'est la création de la COURLY – Communauté Urbaine de Lyon en 1969, puis la création du Grand Lyon – Métropole de Lyon en 2015. Ce cadre institutionnel permet de juguler certaines problématiques locales, en rassemblant des moyens permettant de dépasser les capacités locales. Pour exemple, Villeurbanne n'avait pas les moyens de réaliser un projet urbain de la taille de Gratte-Ciel Centre-Ville ».

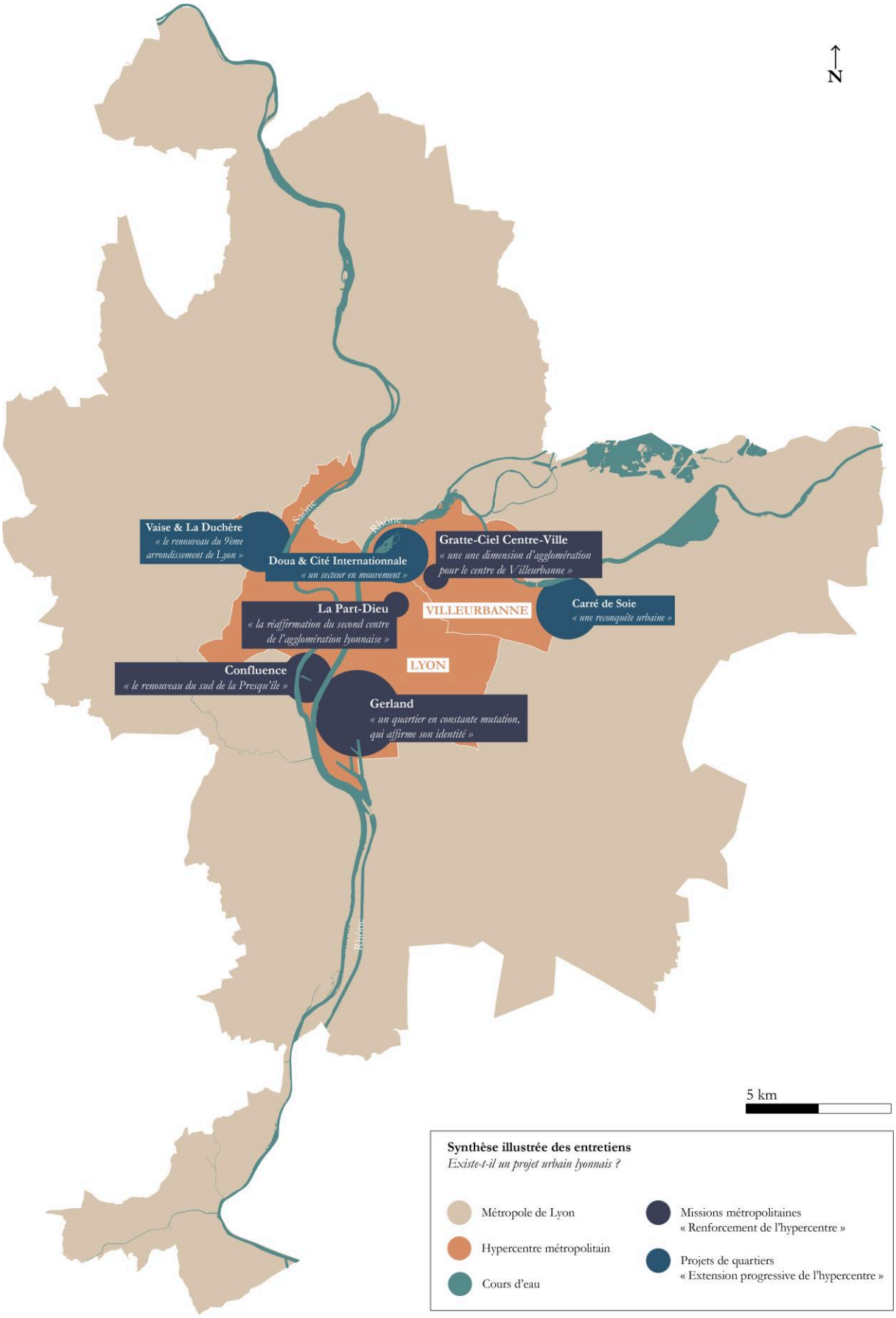


Figure 28 : Les projets d'aménagement et leur qualification selon le marketing territorial du Grand Lyon (Leguay, 2021)

Chapitre 3

Grand Lyon : le temps des grands projets (faciles) est révolu

États des lieux et nouveau paradigme

Si la fabrique de la ville est remise en cause – de par les problématiques environnementales qu'elle engendre [chapitre 1] et les méthodes que ses opérateurs emploient [chapitre 2] – sans pour autant qu'un changement global se fasse sentir, une approche par le terrain et ses acteurs permettrait de comprendre pourquoi une transition dans la fabrique urbaine est tant désirée, puis devenue urgente à traiter. Avec pour cas d'étude la Métropole de Lyon et son statut particulier, l'analyse des processus d'urbanisation – mise en relief par l'expérience de ses acteurs et le décorticage des opérations d'aménagement de la métropole lyonnaise de 1990 à nos jours – apporte une nouvelle lecture quant au besoin de transition dans la fabrique urbaine. De la localisation des derniers projets d'aménagement sur des tènements fonciers plus exigus et lointains, aux ambitions des programmes immobiliers de plus en plus transversaux et demandant plus de compétences, en passant par l'inquiétude des aménageurs à constater un phénomène de rareté dans l'émergence de nouvelles ZAC, une impasse du modèle actuel semble se dessiner. Et le point commun à l'ensemble de ces nouvelles problématiques est le foncier. À ce stade, c'est finalement le foncier qui dicte le nouveau paradigme des aménageurs : faire mieux avec moins.

1. L'évolution de la production urbaine contemporaine à l'échelle du Grand Lyon

1.1. Les grandes entités urbaines dans le temps

Le contexte historique et géographique du Grand Lyon – qu'il soit spatial ou culturel – met en exergue des entités urbaines emblématiques, aux limites géomorphologiques parfois finies. En effet, la production urbaine entreprise par le Grand Lyon se heurte à des limites physiques ou opérationnelles, remettant en cause une logique de segmentation spatio-fonctionnelle, à l'œuvre depuis les années 50. Si les plateformes périphériques furent dédiées presque exclusivement au commerce (Porte des Alpes, Écully), ou à l'industrie (Vallée de la Chimie – Vallée du Rhône aval), d'autres secteurs, plus centraux, l'ont été aux campus universitaires (La Doua au nord de Villeurbanne), ou aux affaires (Part-Dieu, Vaise, Gerland au centre de Lyon) (Boino, 2009). La topographie de l'Ouest lyonnais a quant à elle conduit à la préservation d'une multitude de villages. À une échelle plus large, les secteurs centraux de Lyon et Villeurbanne arborent une relative mixité au fil des années, peut-être expliquée par la forte densité de ses communes, amoindrissant les distances entre quartiers (*cf.* Figure 29, en page 115).

Néanmoins, les zones périphériques sont quant à elles plus marquées et sectorisées, rendant plus complexe la tâche du développement urbain. Face à cette segmentation fonctionnelle et grâce au diagnostic du PLUH du Grand Lyon (2019), il est donc intéressant de remettre en perspective les choix opérés en termes de production urbaine, ainsi que les dernières opportunités de développement urbain face à l'état actuel des entités lyonnaises.

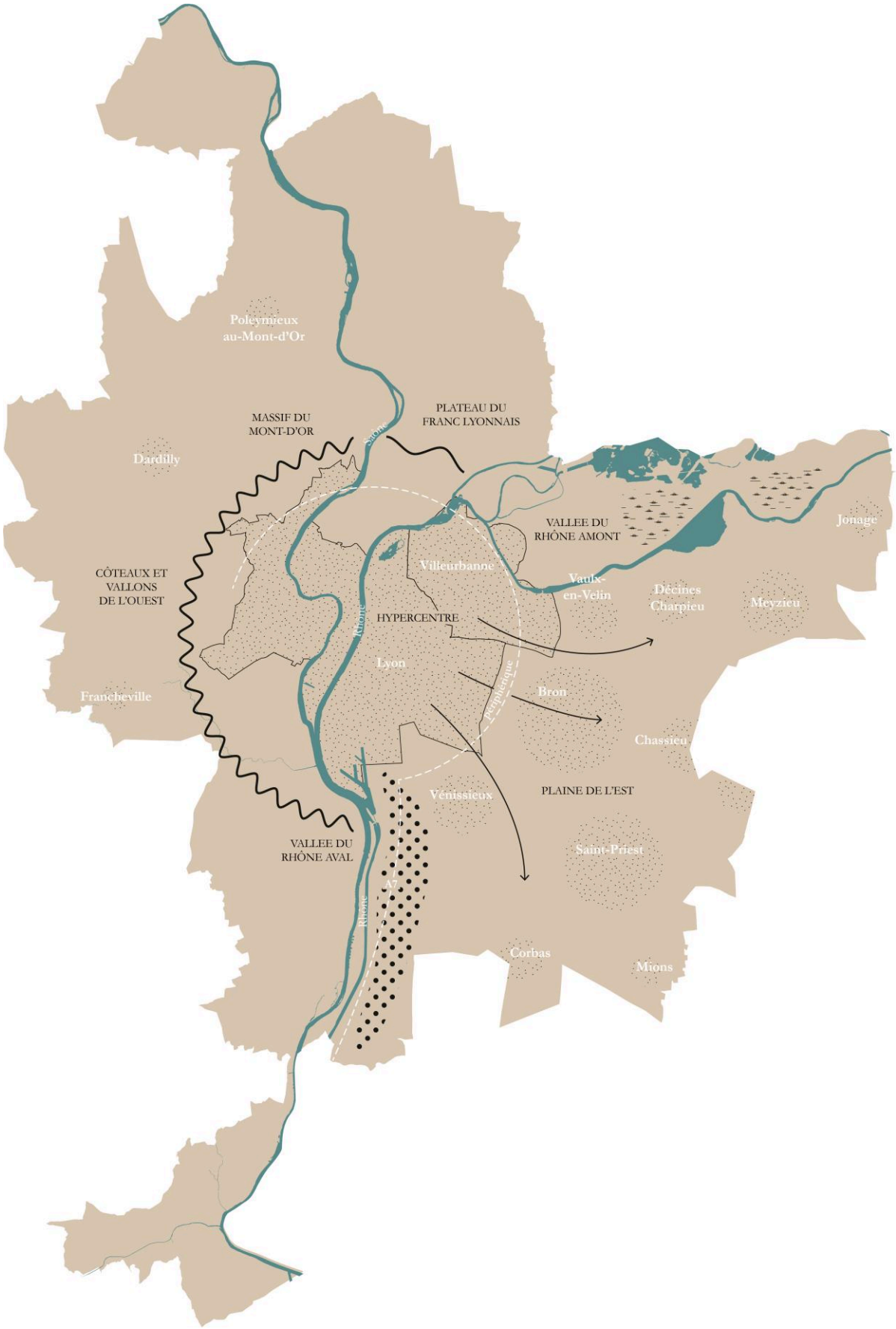


Figure 29 : Schématisation des entités urbaines du Grand Lyon, mettant en relief l'ouverture vers la plaine de l'est (Leguay, 2022)



Figure 30 : Vue depuis l'Hôtel de Ville de Villeurbanne, sur le quartier Part-Dieu du 3e arrondissement de Lyon au plan intermédiaire, et sur les Monts-d'or au dernier plan. Une impression de saturation. (Leguay, 2020)

L'hypercentre : en cours de saturation de la presqu'île lyonnaise à Villeurbanne

Bien qu'une dualité subsiste entre Lyon, la « ville bourgeoise », et Villeurbanne, la « ville ouvrière », toutes deux constituent depuis les années 50, le double cœur de la future métropole (*cf.* Figure 30, en page 116). Principalement visible par le développement des infrastructures viaires qui relient chaque commune périphérique à ces deux communes principales, leur polarité ne fera que croitre. Dans les années 70, les zones de grands ensembles des communes périphériques (Vénissieux, Vaulx-en-Velin, Bron) essaieront d'appuyer ce développement urbain vers l'est. Seulement, le périphérique lyonnais restera une forme de barrière entre Villeurbanne et l'est, toujours perçu comme étant la limite physique de l'hypercentre métropolitain. À partir de 1990, les activités économiques de Lyon et Villeurbanne migrent massivement vers l'est, laissant la place à des projets de logements collectifs. En 2019, les deux villes-centres regroupaient près de 650 000 habitants, sur une superficie de plus de 60 km² (PLUH – Métropole de Lyon, 2019).



Figure 31 : Vue depuis l'Hôtel de Ville de Villeurbanne, sur le nord-est de la commune. Entre logements collectifs et pavillons en cours de mutation (Leguay, 2020)

Le renouvellement urbain des friches urbaines est déjà réalisé ou ciblé par un projet. Les pavillons encore présents, principalement au nord-est de Villeurbanne, laissent place, petit à petit, à des logements collectifs, au fur et à mesure que les propriétaires cèdent leur bien à des promoteurs (*cf.* Figure 31, en page 117). De grandes opérations liées aux transports en commun ont eu lieu, certaines sont en voie de prolongement, dont l'objectif est justement de s'affranchir des limites historiques – comme celle du périphérique.

En somme, une impression de saturation subsiste dans la mesure où chaque foncier vacant, ou à vendre, est perçu comme une opportunité d'investissement pour les opérateurs privés, souvent plus rapides que les opérateurs publics sur ces secteurs : « le secteur centre de la Métropole de Lyon dans le PLU-H (c'est-à-dire Lyon et Villeurbanne, ou intra-périphérique) connait une situation très particulière : sa disponibilité foncière est soit consommée, soit en voie de l'être. Ce qui pourra être mutable demain sera uniquement de la mutation sur du tissu urbain existant qui devra être régénéré » (Ancien élu à l'urbanisme de la Métropole de Lyon). La densification urbaine est donc de mise, pour assurer la rentabilité de ces opérations. Aujourd'hui, face à la saturation de l'hypercentre et aux besoins de nouveaux logements ou équipements, les intentions urbaines du Grand Lyon sont clairement tournées vers le renouvellement urbain à l'est de son hypercentre (*cf.* Figure 32, en page 118).



Figure 32 : Deux pavillons ont laissé place à un immeuble collectif de six étages au nord-est de Villeurbanne. Des appartements de 2 à 5 pièces, à partir de 465 000 €, soit 77€ le mètres carré (Leguay, 2022)

Une série de projets sont en cours ou ciblés dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Considérées comme des « agrafes urbaines », ces opérations ont pour but d'absorber les limites physiques pour continuer le développement urbain de l'hypercentre : « donner de l'espace au cœur de la métropole en développant les sites « d'agrafe » urbaine[41] ». Seulement, nous verrons dans la partie suivante que cette stratégie n'est pas aussi simple de réalisation.

Les limites : par la géographie des Monts d'Or et l'industrialisation de la vallée de la Chimie

Si le regard des acteurs de l'aménagement se tourne principalement vers l'est pour prolonger la production urbaine du Grand Lyon, c'est parce qu'ils n'ont pas réellement le choix. Le territoire lyonnais se trouve à la confluence de trois grandes régions naturelles : le Plateau lyonnais à l'ouest, qui représente la partie occidentale du Massif central, au relief irrégulier de par les nombreux cours d'eau qui l'irrigue ; la Dombes au nord-est, un vaste plateau à la géomorphologie homogène et dominant les deux grands fleuves que sont le Rhône et la Saône ; la Plaine du Bas Dauphiné au sud-est, un vaste plan légèrement incliné remodelé par la dynamique des glaciers au quaternaire (PLUH, partie 1, 2019).

[41] Titre d'un des grands défis métropolitains (partie 1 du PADD du Grand Lyon, 2019).



Figure 33 : Village de Poleymieux-au-Mont-d'Or, maisons atypiques et végétation abondante des reliefs (photographie du secteur n°13, Leguay, 2022)

Si l'hypercentre se retrouve à la convergence de ces grandes régions naturelles, d'autres entités morphologiques ont été induites en fonction des modes d'occupation de ces reliefs géologiques et hydrologiques.

L'Ouest lyonnais est ainsi composé du Massif du Mont-D'or et des coteaux et vallons de l'Ouest. Deux particularités en ressortent : la première est que l'urbanisation de ces entités s'est totalement imbriquée au relief, évidemment par contrainte ; la seconde est que la topographie, les paysages et la proximité au centre-ville de Lyon ont largement (presque exclusivement) favorisé un urbanisme d'habitat pavillonnaire, concentré en bourgs ou le long d'axes routiers conduisant à l'hypercentre. En résulte une unité paysagère assez remarquable, où l'enjeu principal est de conserver le cadre végétal (constituant notamment les trames vertes du Grand Lyon) et le cadre bâti traditionnel, souvent cité comme des « villages » (*cf.* Figure 33, en page 119). En effet, sous l'égide de la pression foncière, des zones soumises à des risques géologiques font malgré tout l'objet d'un développement de l'habitat résidentiel. Ces deux entités ouest ont également conservé un trait de caractère qui leur est propre, et ce depuis l'industrialisation de la région : elles sont destinées aux populations les plus aisées de l'agglomération, attirées par un environnement naturel exceptionnel, intimiste, et une vue paysagère emblématique puisque dominant la ville (*cf.* Figure 34, en page 120).



Figure 34 : Vue depuis le village de Poleymieux-au-Mont-d'Or sur la presqu'île de Lyon, entre le quartier Part-Dieu à gauche, et la basilique Notre-Dame de Fourvière à droite (photographie du secteur n°13, Leguay, 2022)

Le Sud lyonnais est quant à lui marqué par un paysage industriel et autoroutier sur la rive gauche du Rhône, en total contraste avec un paysage fluvial naturel sur sa rive droite (*cf.* Figure 35, en page 121). Le couloir, dessiné par le Rhône et les vastes espaces autrefois naturels, a connu le développement de l'industrie et des infrastructures routières. La vallée de la chimie s'étend de l'ancien port de Gerland jusqu'aux limites de la métropole et concentre une succession de linéaires à usages industriels et pétrochimiques, le tout irrigué par un réseau ferroviaire et autoroutier. Si cet espace est devenu un cœur économique « mono-usage », les périmètres de protection liés aux risques industriels ont permis d'épargner, voire de protéger, un vaste espace fluvial naturel, mais par conséquent limité d'accès (Cayez et Chevalier, 1983).



Figure 35 : Vue sur la vallée de la chimie, depuis le bourg de Feyzin (photographie du secteur n°15, Leguay, 2021)

L'ouverture ? : le développement pavillonnaire et économique de la plaine de l'Est lyonnais

Juxtaposée à l'hypercentre, la plaine de l'est se caractérise par des altitudes basses, les plus basses du Grand Lyon, où quelques buttes et plateaux ponctuent le paysage. Malgré ces caractéristiques topographiques favorables à l'exploitation de cultures, les activités agricoles sont arrivées tardivement, du fait de l'absence de réseau hydrographique et d'un substrat plutôt sec et caillouteux. Avec la création, dans les années 60, de grandes infrastructures de transport (notamment l'autoroute A43), un remembrement agricole s'est opéré avec l'instauration d'un réseau d'irrigation. À partir de là, la plaine de l'est est devenue le « grenier aux céréales » de Lyon. Puis la révolution industrielle a significativement changé le paysage. Cette topographie plane a facilité l'installation de grandes emprises industrielles, logistiques et économiques. Allant de pair, les anciens bourgs et villages qui avaient jusque-là gardé leur structure urbaine intacte (Saint-Priest, Moins, etc.), connaissent une urbanisation résidentielle importante, principalement le long de grands axes routiers et au sein des communes de la première couronne (Bron, Vénissieux, Vaulx-en-Velin). Des cités ouvrières se construisent en parallèle (*cf.* Figure 36, en page 122). Dans les années 50, ce sont les plateaux des communes de la première couronne qui sont ciblés pour la construction de grands ensembles. Puis, depuis 1960, le développement résidentiel gagne les communes de la seconde couronne (Meyzieu, Jonage, etc.), à mesure que de nouveaux équipements et usines apparaissent dans la plaine.



Figure 36 : Cité ouvrière Berliet à Saint-Priest (photographie du secteur n°17, Leguay, 2021)

Le paysage de la plaine de l'est est sans doute celui qui connait le plus de mutations au sein du Grand Lyon. Sa topographique plane a largement contribué au développement, qu'il soit résidentiel, agricole, économique, industriel ou routier. Toutes les formes d'occupation du sol s'y retrouvent et leur cohabitation est parfois complexe. Et si des poches d'espaces naturels et agricoles subsistent, elles sont progressivement isolées et ciselées (*cf.* Figure 37, en page 122). L'étalement urbain a gagné toute la plaine, jusqu'à dépasser les limites métropolitaines. Un urbanisme « facile » qui conduit à un paysage en patchwork (*cf.* Figure 38, en page 123), où l'enjeu est désormais de trouver des liaisons avec l'hypercentre, et de préserver les trames vertes si précieuses dans la fabrique urbaine de cette région.



Figure 37 : Résistance des jardins collectifs entre pavillons et industries sur l'avenue du Dauphiné, à Chassieu (photographie du secteur n°19, Leguay, 2021)



Figure 38 : Mixité des usages à Mions : habitat individuel, collectif et entreprises cohabitent dans la rue Louis Pergaud (photographie du secteur n°18, Leguay, 2021)

1.2. L'amorce du renouvellement urbain sur des secteurs spécifiques

Face à la saturation progressive de l'urbanisation de l'hypercentre lyonnais, en corrélation avec la conjoncture industrielle et sociale, la Métropole de Lyon a engagé, dès les années 95, un renouvellement de son urbanisme, en lieu et place de certains secteurs spécifiques. Ce renouvellement urbain[42] se concrétise par d'importants travaux de démolition, puis de reconstruction. Deux typologies de secteurs sont alors privilégiées : les friches urbaines et les grands ensembles.

[42] Le terme de « renouvellement urbain » renvoi à plusieurs typologies de pratiques — soient générales, soient spécifiques — et nécessite donc d'être défini. Si certains urbanistes l'utilisent pour traduire l'action de reconstruction de la ville sur la ville, d'autres acteurs de l'aménagement (et notamment ceux rencontrés au cours des entretiens — chefs de projet et élus), utilisent ce terme pour désigner exclusivement des « interventions physiques dans les quartiers résidentiels en situation défavorisée » (Verhage, 2009). S'inscrivant au départ dans les politiques de la ville avec la loi Borloo en 2003, ce terme de « renouvellement urbain » fut vulgarisé et approprié, tant sa compréhension peut s'appliquer à bon nombre d'opérations sur la ville existante. Ainsi, il est devenu au fil des années le synonyme de rénovation urbaine, de requalification, de réhabilitation ou encore de régénération. Bien que le principe reste plus ou moins le même — aller d'un état existant à un état projeté sur un même site — les entretiens réalisés au cours de cette recherche ont permis de mettre en évidence une particularité plus subtile, sans être pour autant excluante : le terme de renouvellement urbain renvoi implicitement à une mutation, non pas qu'architecturale ou programmiste, mais aussi sociale. En cohérence avec le territoire d'étude tout en gardant un certain recul académique et opérationnel, cette présente recherche s'appuie sur la définition suivante : le renouvellement urbain désigne le

Les friches urbaines (industrielles, ferroviaires, hospitalières, etc.) font l'objet de vastes projets urbains pour certaines (Vaise Industrie, Gerland, Confluence), ou d'opérations architecturales plus précises (Le grand Hôtel Dieu à Lyon). Elles sont la promesse d'un nouveau dynamisme pour le développement de la métropole, et ce, pour plusieurs raisons : leur localisation stratégique – au sein même de l'hypercentre ou à proximité immédiate – permet de compléter l'offre en équipements et en logements de haut standing ; leur surface généreuse, puisqu'elles recouvrent des terrains de plusieurs hectares, facilitant la densification et favorisant la rentabilité de l'opération par la construction de nombreux appartements ; leur appartenance à un seul acteur, rendant les négociations d'acquisitions plus faciles et ajustables. Cependant, l'inconvénient des coûts de dépollution reste de mise. Mais ces derniers sont davantage des critères de gestion et de temporalité, que de sélection. En effet, les sols les plus pollués sont souvent investis dans un second temps, après les terrains plus facilement mutables, mais ils ne sont pas pour autant écartés de toute opération d'aménagement (Chaline, 1988).

Second secteur propice au renouvellement urbain : les zones de grands ensembles. Sorte de réponse aux problématiques sociales qui y ont eu lieu depuis les années 90, de multiples opérations d'aménagement tendent à ouvrir les grands ensembles au reste de la ville. Par un travail à la fois architectural et de programmation, l'enjeu commun à ces opérations est de renouveler l'image de ces quartiers : les rendre plus attractifs afin d'encourager la mixité sociale. Majoritairement situés sur les plateaux de la métropole (Les Minguettes à Vénissieux, La Duchère à Lyon, Ville Nouvelle à Rillieux-la-Pape), leur localisation en périphérie de l'hypercentre, ainsi que leur topographie et donc leur cadre paysager, présente de nombreux avantages quand il est question d'attirer de nouvelles populations – aux revenus plus aisés – pour ainsi étendre la ville vers sa première couronne. De plus, en termes plus opérationnels, ces secteurs présentent des avantages similaires aux friches urbaines : ils sont sous la propriété d'un seul acteur, un bailleur, et représentent des terrains de plusieurs hectares « densifiables ». Pour autant, à l'image de la pollution pour les friches urbaines, le relogement de nombreux ménages représente le principal inconvénient de ces opérations de renouvellement urbain en secteur prioritaire. À noter que les aides financières de l'État, en écho au caractère social de ces opérations, facilitent néanmoins le bilan opérationnel de ces projets urbains.

---

processus de reconstruction de la ville sur elle-même, de secteurs urbains sous-densifiés ou défavorisés au sein de la ville dense, et sous l'initiative publique.

Lyon Gerland : le réinvestissement des friches industrielles, une typologie de projets urbains révolue ?

Gerland a longtemps été un quartier industriel, peu peuplé. Son urbanisation s'est faite par périodes successives : durant la première moitié du vingtième siècle, Tony Garnier réalise les premières infrastructures marquantes du quartier de Gerland avec notamment la construction des abattoirs – devenus aujourd'hui la Halle Tony Garnier – et du stade de Gerland. Le percement de l'avenue Jean Jaurès en 1908 et l'inauguration du pont Pasteur, enjambant le Rhône dans les années 1920, marquent un nouvel essor pour le quartier de Gerland. Des ensembles de logements, dont la Cité Jardin, commencent à faire leur apparition dans ces mêmes années. L'endiguement progressif du Rhône permet alors de libérer d'immenses terrains, autrefois occupés par des marais, laissant peu à peu place aux activités industrielles, puis à de nouveaux équipements construits dans les années 1960. Puis le transfert des activités industrielles commence, libérant ainsi des espaces pour accueillir des ensembles résidentiels. Les logements et les nouveaux équipements remplacent alors les usines et les entrepôts. Les années 1990 et 2000 voient la structuration du quartier de Gerland se poursuivre avec de multiples opérations d'aménagement, dont la ZAC du Parc de Gerland, ou plus récemment celle de Bon Lait (*cf.* Figure 39, en page 126).

Pour encadrer cette mutation importante, le Grand Lyon se dote d'un plan de référence à l'échelle du quartier (équivalent d'un plan-guide) afin de définir une vision de composition urbaine à moyen et long terme (Leguay, 2022). En 2011, le Grand Lyon décide le lancement d'une opération d'aménagement à vocation mixte (logements, bureaux, commerces, services, activités et équipements) à laquelle la SERL répond. Le site des Girondins représente une superficie d'environ 17,5 ha sur des friches industrielles. Une majorité de logements sera finalement actée (environ 69 % du programme de construction.



Figure 39 : Localisation du projet Gerland et de ses différentes phases opérationnelles, à l'échelle communale (Leguay, 2022)

Cette opération est représentative de nombreuses autres. À quelques détails près, le schéma méthodologique reste le même depuis les années 1990 et 2000 : une industrie délocalisée laisse un important gisement foncier derrière elle et les pouvoirs publics se l'approprient pour créer un nouveau morceau de ville. Acquisitions, démolitions et reconstructions s'enchaînent, bien que, plus récemment, les bénéfices apportés par le recours à l'occupation temporaire (ou urbanisme transitoire) tendent à retarder au maximum les démolitions de certains bâtiments industriels remarquables. Dans tous les cas, une projection de quelques années pousse les acteurs de l'aménagement à se demander si ce mode opératoire ne serait pas révolu. Les friches urbaines s'amenuisent dans l'hypercentre métropolitain, la majorité d'entre elles sont soit déjà renouvelées, soit en cours d'opération, soit ciblées par un projet urbain (souvent en attente des acquisitions foncières par les collectivités). La ZAC des Girondins représente l'un des derniers projets de réinvestissement de friches industrielles emblématiques à l'échelle de Lyon (*cf.* Figure 40, en page 127).



Figure 40 : La ZAC des Girondins, entre constructions et occupation temporaire d'une ancienne halle industrielle pendant la phase chantier – à droite (photographie secteur n°6, Leguay, 2022)

La Duchère à Lyon : quand les grands ensembles veulent renouveler leur image

Le projet de la Duchère est une opération symbolique, à l'image d'une dynamique urbaine visant au renouvellement des plateaux lyonnais et à leur pleine intégration dans l'urbanisation de la métropole. À ceci près que le quartier de la Duchère n'est pas localisé dans les communes périphériques de Lyon, mais bien dans son 9e arrondissement. Par cette localisation relativement stratégique, le cadre paysager qui le caractérise, et le coup de projecteur que le premier mandat de Gérard Collomb lui a offert, il est aussi représentatif d'un basculement idéologique. Plus qu'une opération de renouvellement du cadre de vie de ses habitants, il est la concrétisation du souhait de faire de ces quartiers proches de l'hypercentre, de nouveaux centres urbains, attractifs et mixtes, participant pleinement au développement de la métropole.

Le projet de la Duchère est le premier jalon des opérations co-pilotées et financées par l'agence nationale de rénovation urbaine[43] (ANRU) dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (PNRU). Les opérations lancées en 2004 visent à détruire certaines barres pour créer de nouveaux espaces publics d'une part, et de concevoir de nouvelles typologies d'habitats collectifs pour attirer des ménages aux revenus plus aisés d'autre part. La SERL est alors désignée comme concessionnaire pour activer un dynamisme social et économique, là où jadis, elle avait conçu ces grands ensembles[44]. Deux ZAC orchestrent les opérations de ce secteur : une première, la ZAC de la Duchère de 82 hectares, une seconde – la ZAC Sauvegarde – de 14 hectares (*cf.* Figure 41, en page 129). Si l'habitat représente la plus grande part de ces deux programmations urbaines, les espaces verts et publics représentent la seconde (*cf.* Figure 42, en page 130). L'enjeu d'attirer des investissements publics contribue à cette nouvelle ambition du renouvellement urbain dans les secteurs de grands ensembles (Verhage, 2009).

[43] Cette organisation est un établissement public industriel et commercial (EPIC). Elle fût créée dans le cadre de la loi Borloo, visant à réhabiliter des quartiers concentrant des difficultés sociales, économiques et urbaines. Elle est en charge d'un budget de 12 milliards d'euros, subventions permettant de financer le programme national de rénovation urbaine (PNRU). En 2014, un nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) est instauré, lançant le renouvellement urbain de « 450 quartiers de la Politique de la Ville d'ici 2030 » (site internet de l'ANRU : https://www.anru.fr/presentation-de-lanru).

[44] La première opération d'aménagement de la Duchère en 1958 est à l'origine de la création de la SERL.



Figure 41 : Localisation du projet de Lyon Duchère et de ses phases opérationnelles, à l'échelle communale (Leguay, 2022)



Figure 42 : ZAC de la Duchère, « démolir pour recréer de l'espace » (photographie secteur n°1, Leguay, 2022)

Là encore, afin de garantir la rentabilité de tels projets – de par les importants coûts de démolition et de relogement qui vont de pair – et de concourir à la promesse de mixité sociale dans ces quartiers en mutation, des logements de plus haut standing contribuent à une hausse du prix de l'immobilier, et des révoltes continuent de rythmer la vie du quartier[45]. La médiation auprès des populations devant être relogées[46], comme celles qui restent toujours présentes, devient alors une partie intégrante du programme opérationnel de ce type de projet urbain, et fait appel à de nouveaux acteurs dans les opérations d'aménagement. Le renouvellement de l'image d'un quartier prioritaire dans les politiques publiques a donc un prix, aussi bien opérationnel que social. C'est pourquoi le contrôle opéré par les politiques publiques sur cette typologie d'opération d'aménagement, en collaboration avec des investisseurs privés, à toute son importance dans le développement urbain de la métropole.

[45] Mars 2021 : https://rebellyon.info/Emeutes-a-la-Duchere-les-flics-blessent-22960

[46] Une compagnie de théâtre stéphanoise, le Collectif X, a réalisé une pièce mettant en scène les problématiques autour du renouvellement urbain de la Duchère. « L'affaire Correra » s'appuie sur des scénettes réalisées sur site, tout au long du processus de relogement, et retracent des entretiens réalisés auprès des habitants, des techniciens et des élus. L'importance de la médiation et de l'accompagnement social des personnes concernées par ces opérations y est mis en lumière : https://www.tnp-villeurbanne.com/manifestation/laffaire-correra-2/.

1.3. Une répartition stratégique entre les PUP et les ZAC

Grâce au décorticage des dix-sept projets urbains lyonnais et à l'analyse que les acteurs de l'aménagement en font, en ressort une forme de répartition stratégique des opérations voulue par la maitrise d'ouvrage lyonnaise, où chaque acteur (public, parapublic et privé) œuvrait sur des secteurs qui leur étaient dédiés, en corrélation avec leurs spécificités et leur savoir-faire. « Œuvrait », car le contexte actuel redistribue les cartes de cette stratégie d'action, où désormais, l'adaptation semble redevenir le nouvel atout.

Depuis les années 60 et la création des sociétés d'économie mixte (SEM), une forme de partage des opérations s'était effectuée entre ces organismes parapublics et les acteurs de la promotion immobilière. Si les SEM étaient en charge de la réalisation des zones à urbaniser en priorité (ZUP) aux portes de la ville – la Duchère à Lyon, puis des zones d'aménagement concertées (ZAC) au cœur même de la ville – Part-Dieu à Lyon, les promoteurs immobiliers répondaient quant à eux aux appels d'offres des aménageurs en ZAC, commençaient à travailler dans le diffus des villes et réalisaient des projets urbains partenariaux (PUP) dans les communes périphériques – Carré de Soie à Vaulx-en-Velin (*cf.* Figure 43, en page 132).

En effet, les ZAC représentant des projets urbains de grande envergure, aux ambitions urbaines fortes pour la Métropole, les concéder à un aménageur était de mise : « sur le dernier mandat, la SERL a remporté 7 opérations ZAC sur 5 ans. Elle ne répond pas aux opérations lancées sous forme de PUP puisque ces derniers sont plutôt un outil qui vient se greffer sur des interventions de promotion. Autrement dit, les PUP sont réservés au domaine de la promotion et la SERL est un aménageur fait pour la ZAC. Contrairement à la ville de Rennes, choisissant principalement l'outil ZAC pour chaque projet urbain, la politique lyonnaise est plus mitigée, partenariale, avec une confiance plus grande au monde du privé » (Directeur de SEM, 2021). En revanche, d'autres acteurs interviewés seraient plus enclins à renouveler ce système de répartition, notamment depuis 2005 avec la loi sur la mise en concurrence des acteurs SEM, qui a poussé les aménageurs privés à faire évoluer leurs compétences. A partir de ce jeu d'acteurs, le nombre de ZAC lancées a été moindre que les années précédentes (Reolof Verhage, 2021). « L'avantage des opérateurs immobiliers réside en leur compétence de « dénicheurs de terrains mutables : ils savent identifier la mutabilité des terrains et ont les moyens de faire de la prospective sur le terrain – chose qu'un aménageur comme la SERL ne sait pas faire. En revanche la SERL se démarque par son expertise en matière de remembrement, son portage du foncier, et par la palette de modes opératoires qu'elle a su développer.

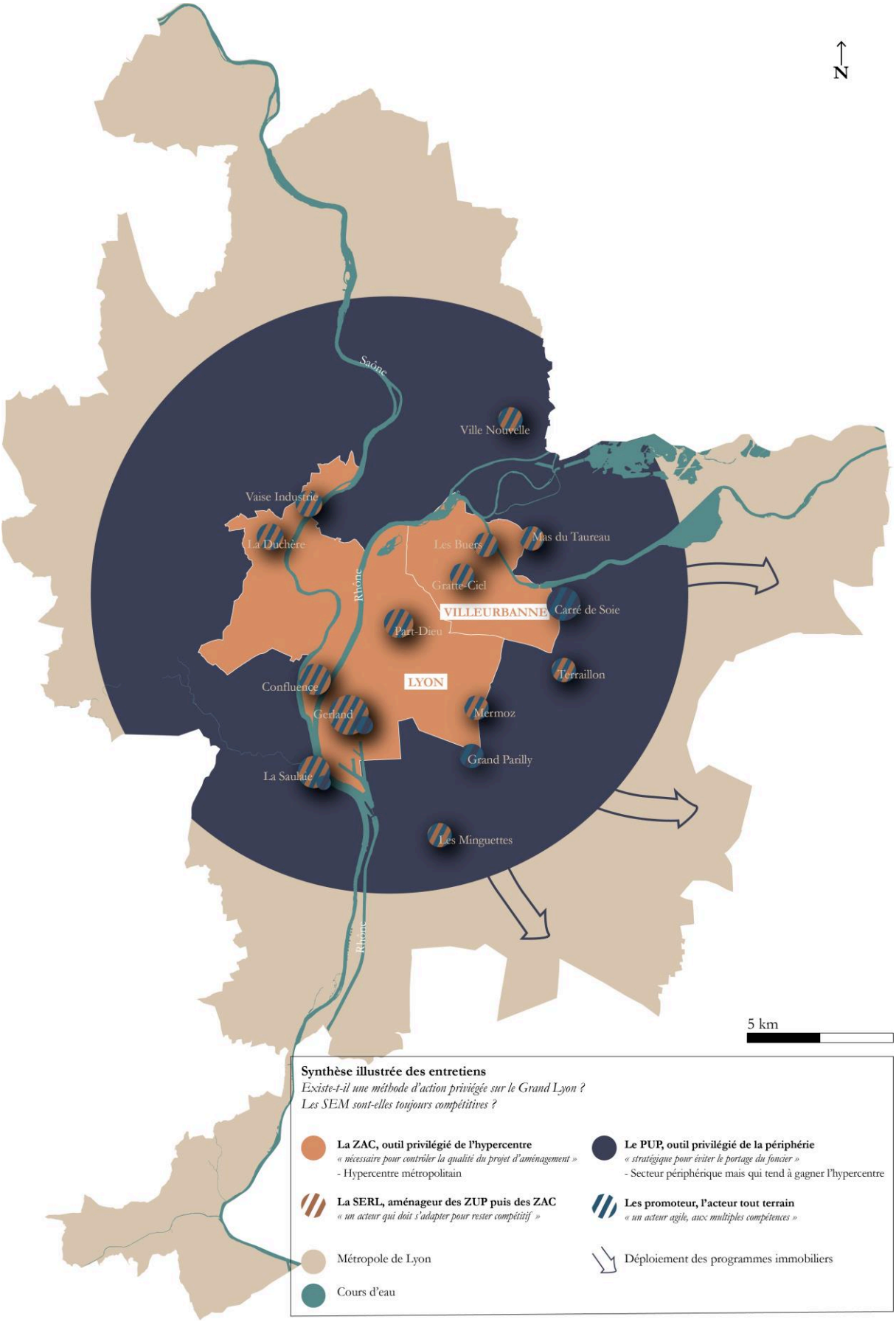


Figure 43 : Des outils spécifiques selon la localisation du projet d'aménagement et selon le type d'acteur à l'œuvre (Leguay, 2021)

La SERL ne pourra pas se permettre d'attendre que les collectivités lancent des appels d'offre, et on ne peut plus cloisonner les métiers de la promotion et de l'aménagement. Un exemple concret : Berthelot, secteur Duvivier / la SERL est approchée par la Métropole de Lyon pour faire des villages d'entreprises dans ce quartier. Le projet ne s'équilibre pas. Quelques années plus tard, le projet sort finalement grâce à deux opérateurs privés qui ont répondu avec une variante : le projet comporte alors un village d'entreprises comme prévu, plus une partie de logements – dans le cadre d'un PUP. La SERL est resté dans le cadre posé par la Métropole et n'a pas su en sortir pour proposer autre chose, chose que les promoteurs savent faire » (Chef de projet à la SERL).

Ainsi était garanti un montage opérationnel rationalisé, avec un unique acteur comme interlocuteur. Ce dernier, fort de ses capacités financières et techniques, permettait d'assurer l'acquisition des terrains, de gérer les démolitions et le remembrement parcellaire, de gérer les travaux d'espaces publics pour ensuite rétrocéder à la métropole, de générer des appels d'offres pour sélectionner les promoteurs immobiliers en charge de construire les nouveaux lots et de leur vendre les terrains, tout en continuant d'assurer la conduite des chantiers et le résultat final. L'ensemble de ces actions se déroulant en étroite relation avec la maitrise d'ouvrage métropolitaine, ponctuée de comités de pilotage et de comités opérationnels mensuels, rassure ainsi quant à la qualité du projet in fine. Ainsi, les PUP situés sur des secteurs en passe de devenir stratégiques, étaient laissés aux promoteurs immobiliers, en charge d'acquérir le foncier et de le traiter. À eux de créer la plus-value de ces futurs pôles secondaires métropolitains, aux fins d'amorcer un nouveau dynamisme urbain et économique et ainsi créer les dispositions propices pour attirer des investisseurs et acquéreurs. À eux également de porter le risque en ce qui concerne l'acquisition du foncier. En termes opérationnels, la relation entre le promoteur et la maitrise d'ouvrage est alors moins « verrouillée », davantage ouverte à la négociation, contrairement à la concession d'aménagement avec une SEM.

Jusqu'en 2015, cette répartition stratégique a permis d'assoir le rôle de la SERL, principalement dans l'hypercentre de la métropole lyonnaise[47], et de concourir à la montée en puissance de la promotion immobilière, ainsi présente aussi bien dans l'hypercentre que dans les communes périphériques du Grand Lyon.

[47] La SERL est aussi présente dans le département de la Loire, notamment à Roanne, concernant son pôle aménagement, mais aussi à l'échelle régionale pour son pôle « superstructure », avec la construction d'équipements publics.

De plus, la mise en concurrence issue de la loi du 20 juillet 2005[48], pousse les SEM, jusque-là désignées d'office dans des concessions d'aménagement, à s'engager dans un processus de remise en question et de renouvellement de leur savoir-faire pour s'aligner sur les nouveaux défis urbains dans des thématiques aussi bien environnementales que sociales. D'autres part, les nouveaux secteurs stratégiques situés notamment aux terminus des infrastructures de transports en commun et par conséquent dans les communes périphériques à l'hypercentre sur des fonciers plus complexes, car appartenant à une pluralité d'acteurs (zones d'activités, zones pavillonnaires, etc.), favorisent le savoir-faire des promoteurs immobiliers, ces acteurs finalement « tout terrain ». À cela il est nécessaire d'ajouter que ces promoteurs se dotent désormais de services ayant pour but de prospecter du foncier pouvant muter en plein cœur de Lyon ou de Villeurbanne, faisant ainsi de la densification dans le diffus, leur nouveau cheval de Troie.

L'ensemble des acteurs interviewés issus de la maitrise d'ouvrage ou de la maitrise d'œuvre, reconnaissent l'importance du rôle des SEM dans la production urbaine qui a eu lieu depuis les années 60, mais s'accordent sur le fait qu'elles ont nécessairement besoin de s'adapter pour subsister. Certains pensent que c'est à travers une nouvelle manière de porter le foncier, « sur des temps longs, à l'image des établissements publics fonciers (EPF) », ou de « s'adapter aux PUP » et de « faire évoluer ses processus en se reposant sur son savoir-faire », d'autres appuient sur le fait que les opérateurs privés ne sont désormais plus complémentaires des opérateurs parapublics, mais bien concurrentiels. La SEM, « une vieille dame qu'il faut faire évoluer » pour qu'elle reste pertinente face au nouveau paradigme de la fabrique urbaine.

Les différents outils de l'acquisition foncière pour cadre d'action

Si les outils opérationnels ne sont pas remis en cause dans le cadre de l'hypothèse de cette thèse, ils sont néanmoins un pendant de la fabrique de la ville et concrétisent l'analyse opérationnelle. Ils sont également révélateurs des pratiques et des mécanismes en cours selon le type d'acteur aux commandes. Et quand bien même une rupture des modes de faire la ville est souhaitée, envisagée, tout remettre en question reviendrait à partir de zéro.

[48] LOI n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement.

Il est possible de présenter les différents outils de l'acquisition foncière en fonction de la motivation de la maitrise d'ouvrage de la collectivité territoriale : « Pour certains projets on crée un aménageur ; pour d'autres, on crée une marque sous le nom de « Mission », avec une « maison du projet » dédiée et in situ – permettant de communiquer à la population la genèse, le déroulement et le but du projet urbain. Puis finalement pour d'autres projets, aucune communication, ni installation particulière ne sont réalisées. A chaque fois, le choix du positionnement du curseur sur l'échelle de la visibilité, de la notoriété du projet urbain se fait – pour la collectivité – en corrélation avec sa maitrise foncière : il y a un équilibre de pouvoir avec le foncier. Moins la collectivité maitrise son foncier, plus le travail avec les opérateurs sera étroit. A l'inverse, plus la collectivité maitrise de foncier, plus elle a de pouvoir dans son rapport avec les opérateurs ». A ce discours s'ajoute celui de l'agence d'urbanisme : « il n'est plus possible d'acheter le foncier au moment de réaliser le projet urbain, l'anticipation foncière est plus que nécessaire aujourd'hui. L'agence d'urbanisme internalise les questions foncières[49] ». Adapter les postures et les outils de la maitrise foncière représente donc le nouveau cheval de bataille des acteurs de l'aménagement.

Trois postures ont été retenues dans le schéma suivant (*cf.* Figure 44, en page 136). La première phase, celle de la facilitation, renvoie à promouvoir la filière privée dans la réalisation du projet. La collectivité se sert alors d'outils de financement ou de projet permettant aux acteurs privés de l'aménagement de gérer l'élaboration et la conduite de l'opération. Une seconde posture permet à la collectivité de diriger davantage la conduite du projet urbain : l'incitation. Des outils d'acquisition, d'incitation, d'anticipation et de projet peuvent être employés. De cette manière le rôle de la collectivité est davantage souligné. La dernière posture, celle de l'action, implique une gestion en régie du projet urbain, demandant également plus de compétences au sein même de la collectivité. C'est donc en fonction des moyens techniques et financiers, et de l'implication que la collectivité souhaite engager dans la réalisation et le suivi de l'opération que le choix de l'outil se fait. Certains outils peuvent se retrouver dans ces différentes catégories, ils permettent une plus large flexibilité, à l'image de la ZAC.

[49] Propos issus des entretiens menés dans le cadre de la thèse, avec un urbaniste et un professeur de Lyon et un opérateur de l'agence d'urbanisme de Lyon

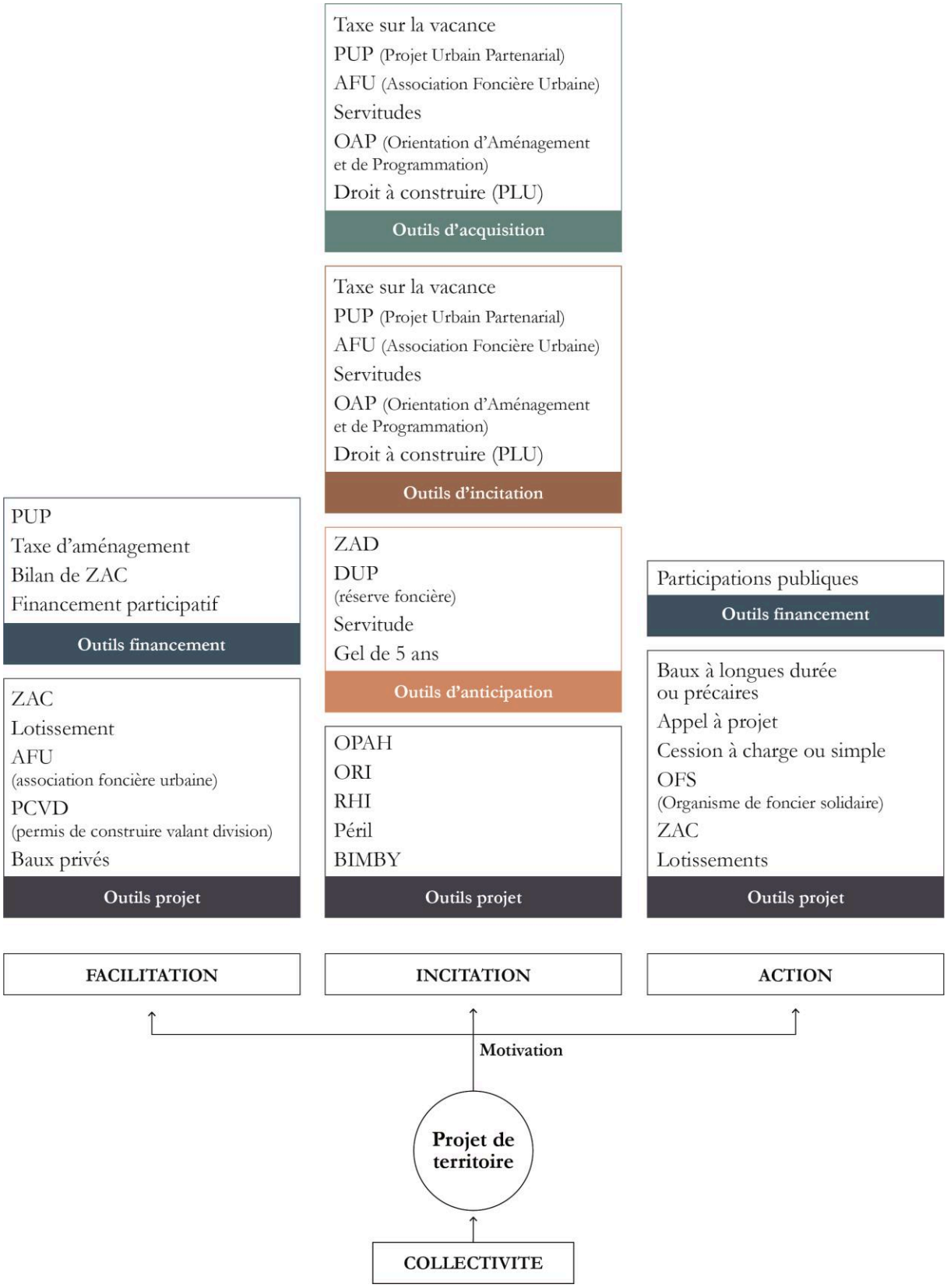


Figure 44 : Les différents outils d'acquisition foncière, en fonction du degré d'implication de la collectivité (Leguay, 2022)

Pour aller plus loin en ce qui concerne l'appropriation du foncier par les acteurs de l'aménagement, il est également possible d'étudier le comportement de ces acteurs, publics et privés, face au contexte actuel. D'ores et déjà, au travers des entretiens réalisés dans le cadre de cette recherche et appuyés par les analyses de Pascale Marchal dans son ouvrage *Stratégie(s) foncière(s)*, il est possible de dresser un tableau de l'évolution des comportements de chaque acteur de l'urbanisme face aux problématiques foncières qu'il rencontre (*cf.* Figure 45, en page 137). Dans l'aménagement territorial de manière générale, que les acteurs viennent du secteur public ou privé, qu'ils soient des entreprises ou des institutions, il est possible de constater que le foncier n'épargne personne. En effet, par effet direct (manque de foncier) ou indirect (manque de budget pour réaliser des anticipations foncières), la pénurie de foncier facilement accessible oblige chaque acteur à revoir ses missions. Ainsi, on observe que la diversification des activités ou le recours aux projets partenariaux deviennent de nouvelles options face au manque de foncier facilement mutable, à la diminution du budget des collectivités et face à la lutte contre l'étalement urbain.

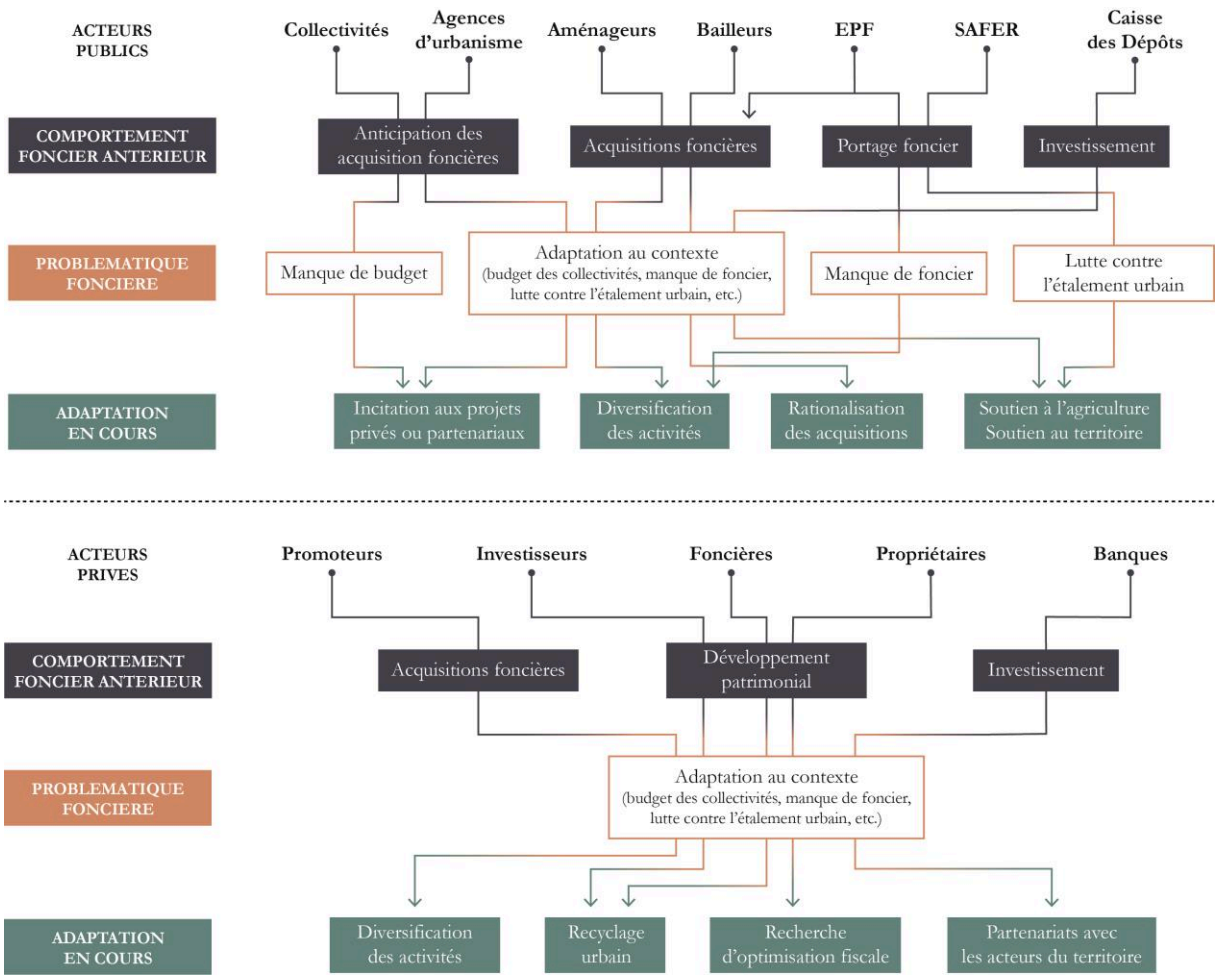


Figure 45 : L'ensemble des acteurs de l'aménagement et leurs comportements face aux problématiques foncières (Leguay, 2022)

1.4. Observer une transition par l'approche opérationnelle

Pour étoffer l'analyse opérationnelle et ainsi déceler de premiers points de blocage permettant de concrétiser une certaine impasse des modes de faire, un outil comparatif d'opérations d'aménagement a été créé. Prenant pour base les « projets urbains » du Grand Lyon – nommés ainsi par la maitrise d'ouvrage métropolitaine – cet outil permet de visualiser leur évolution sur une vingtaine d'années, que ce soit à travers leur morphologie, leur localisation, leur ambition, l'investissement public qu'ils ont suscité, leur durée, leur mode opératoire, leur bilan opérationnel (plus spécifiquement la part entre le coût des travaux et celui des acquisitions foncières), leur occupation du sol initiale et enfin leur programmation. Ces éléments, répertoriés sous forme d'infographie, permettent de mettre en perspective la structure même du projet de manière assez simple et visuelle. Ce « décorticage de projets urbains » a finalement pris la forme d'une frise chronologique, rattachant ainsi ces évolutions au contexte politique et réglementaire. En découle également les graphiques qui permettront d'étayer les propos développés dans la suite de la thèse. Cette proposition de lecture – qui résume finalement un pan de la fabrique urbaine de la métropole lyonnaise – souligne d'ores et déjà quatre éléments marquant une transition (*cf.* Figure 46, en page 139).

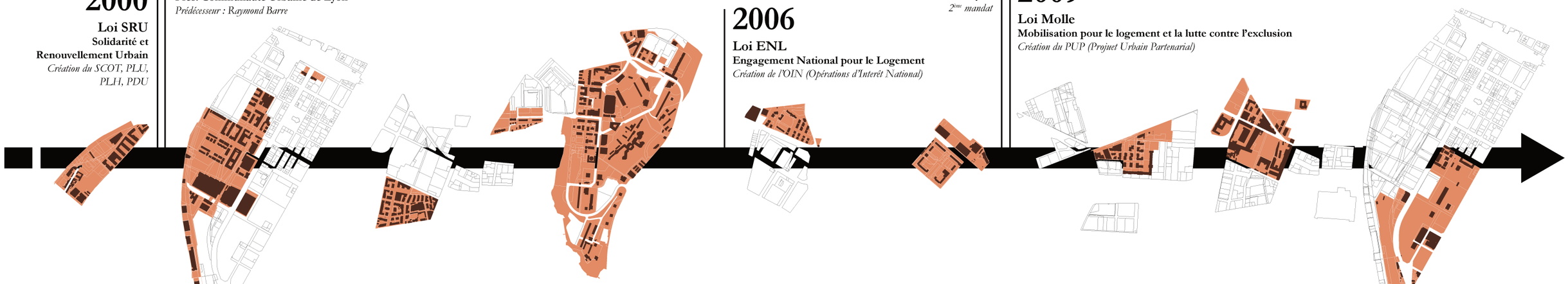
2000
Loi SRU
Solidarité et Renouvellement Urbain
Création du SCOT, PLU, PLH, PDU

2001
Election Gérard Collomb
Prés. Communauté Urbaine de Lyon
Prédécesseur : Raymond Barre

2006
Loi ENL
Engagement National pour le Logement
Création de l'OIN (Opérations d'Interêt National)

2008
Election Gérard Collomb
Prés. Communauté Urbaine de Lyon
2ème mandat

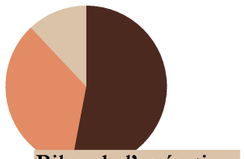
2009
Loi Molle
Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion
Création du PUP (Projuet Urbain Partenarial)



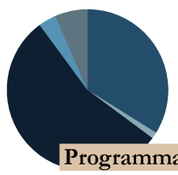
Vaise Industrie
LYON
1998 - 2022
« le renouveau du 9ème arrondissement »

Procédure d'aménagement : ZAC
- Concédant : GRANDLYON
- Concessionnaire : SERL

Occupation du sol — 25 ha
- Friches industrielles
- Maisons individuelles (faubourg)



Bilan de l'opération — 60 124 000 €
- **Travaux** : 53 %
- **Foncier** : 35 %
- **Dépenses annexes** : 12 %

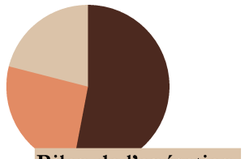


Programmation
- **Bureaux** : 84 000 m²
- **Logements** : 52 000 m²
- **Espaces publics** : 10 000 m²
- **Equipements publics** : 5 500 m²
- **Commerces** : 2 000 m²
- **Activités économiques** : 0 m²
- **Espaces verts** : 0 m²

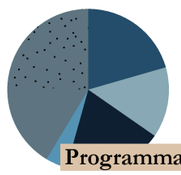
Lyon Confluence
PREMIÈRE PHASE
LYON
2003 - 2012
« le renouveau du sud de la Presqu'île »

Procédure d'aménagement : ZAC
- Concédant : GRANDLYON
- Concessionnaire : Lyon Confluence SPL

Occupation du sol — 42 ha
- Friches industrielles
- Maisons individuelles (faubourg)



Bilan de l'opération — 255 886 000 €
- **Travaux** : 53 %
- **Foncier** : 26 %
- **Dépenses annexes** : 21 %

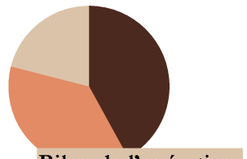


Programmation
- **Espaces verts** : 170 000 m²
- **Logements** : 144 000 m²
- **Bureaux** : 138 000 m²
- **Espaces publics** : 120 000 m²
- **Commerces** : 99 000 m²
- **Equipements publics** : 30 000 m²
- **Activités économiques** : 0 m²

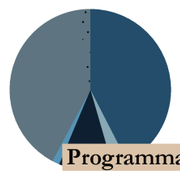
Lyon Gerland
ZAC BON LAIT
LYON
2004 - 2013
« affirmer l'identité d'un nouveau quartier »

Procédure d'aménagement : ZAC
- Concédant : GRANDLYON
- Concessionnaire : SERL

Occupation du sol — 8 ha
- Friches industrielles



Bilan de l'opération — 26 500 000 €
- **Travaux** : 42 %
- **Foncier** : 37 %
- **Dépenses annexes** : 21 %



Programmation
- **Logements** : 80 000 m²
- **Espaces publics** : 75 000 m²
- **Bureaux** : 20 400 m²
- **Commerces** : 7 750 m²
- **Espaces verts** : 4 500 m²
- **Equipements publics** : 2 800 m²
- **Activités économiques** : 0 m²

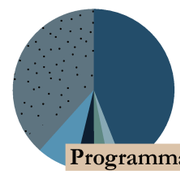
Lyon La Duchère
ZAC DE LA DUCHÈRE
LYON
2004 - 2021
« intégrer un quartier transformé »

Procédure d'aménagement : ZAC
- Concédant : GRANDLYON
- Concessionnaire : SERL

Occupation du sol — 82 ha
- Grands ensembles



Bilan de l'opération — 153 910 000 €
- **Travaux** : 57 %
- **Foncier** : 20 %
- **Dépenses annexes** : 23 %



Programmation
- **Logements** : 140 000 m²
- **Espaces verts** : 110 000 m²
- **Equipements publics** : 25 000 m²
- **Bureaux** : 12 200 m²
- **Espaces publics** : 12 000 m²
- **Act. économiques** : 10 000 m²
- **Commerces** : 8 750 m²

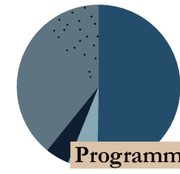
Lyon Mermoz
ZAC MERMOZ NORD
LYON
2006 - 2019
« redynamiser l'entrée de ville »

Procédure d'aménagement : ZAC
- Régie : GRANDLYON

Occupation du sol — 6,5 ha
- Grands ensembles



Bilan de l'opération — 24 830 000 €
- **Travaux** : 53 %
- **Foncier** : 39 %
- **Dépenses annexes** : 8 %



Programmation
- **Logements** : 32 000 m²
- **Espaces publics** : 17 500 m²
- **Espaces verts** : 7 500 m²
- **Commerces** : 3 700 m²
- **Bureaux** : 3 000 m²
- **Equipements publics** : 0 m²
- **Activités économiques** : 0 m²

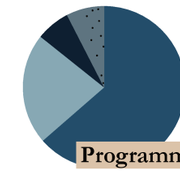
Les Minguettes
ZAC AMSTRONG ET VÉNISSY
VENISSIEUX
2006 - 2023
« renouveler les territoires fragilisés »

Procédure d'aménagement : ZAC
- Concédant : GRANDLYON
- Concessionnaire : SERL

Occupation du sol — 4,5 ha
- Grands ensembles



Bilan de l'opération — 54 050 000 €
- **Travaux** : 27 %
- **Foncier** : 46 %
- **Dépenses annexes** : 37 %

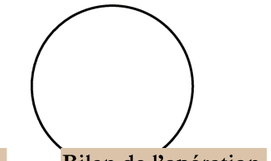


Programmation
- **Logements** : 23 600 m²
- **Commerces** : 8 200 m²
- **Bureaux** : 2 500 m²
- **Espaces verts** : 1 800 m²
- **Espaces publics** : 1 000 m²
- **Equipements publics** : 0 m²
- **Activités économiques** : 0 m²

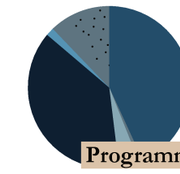
Carré de Soie
PAE TASE
VAULX-EN-VELIN
2011 - 2022
« une reconquête urbaine »

Procédure d'aménagement : PUP
- Collectivité : GRANDLYON
- Promoteur : Marignan

Occupation du sol — 12 ha
- Friches industrielles



Bilan de l'opération — 12 182 000 €
- **Travaux** : ? %
- **Foncier** : ? %
- **Dépenses annexes** : ? %

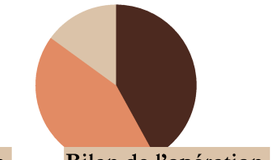


Programmation
- **Logements** : 53 100 m²
- **Bureaux** : 47 000 m²
- **Espaces verts** : 10 000 m²
- **Espaces publics** : 5 000 m²
- **Equipements publics** : 5 000 m²
- **Activités économiques** : 2 000 m²
- **Commerces** : 1 000 m²

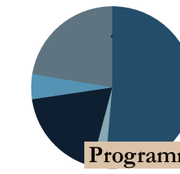
Lyon Gerland
ZAC DES GIRONDINS
LYON
2012 - 2027
« affirmer l'identité d'un nouveau quartier »

Procédure d'aménagement : ZAC
- Concédant : GRANDLYON
- Concessionnaire : SERL

Occupation du sol — 17,5 ha
- Friches industrielles



Bilan de l'opération — 137 802 000 €
- **Travaux** : 42 %
- **Foncier** : 43 %
- **Dépenses annexes** : 15 %



Programmation
- **Logements** : 176 000 m²
- **Espaces publics** : 75 000 m²
- **Bureaux** : 63 400 m²
- **Equipements publics** : 17 100 m²
- **Commerces** : 9 400 m²
- **Espaces verts** : 1 500 m²
- **Activités économiques** : 0 m²

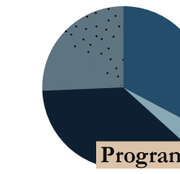
Lyon Confluence
DEUXIÈME PHASE
LYON
2012 - 2027
« le renouveau du sud de la Presqu'île »

Procédure d'aménagement : ZAC
- Concédant : GRANDLYON
- Concessionnaire : Lyon Confluence SPL

Occupation du sol — 35 ha
- Friches industrielles
- Maisons individuelles (faubourg)



Bilan de l'opération — 344 281 000 €
- **Travaux** : 62 %
- **Foncier** : 12 %
- **Dépenses annexes** : 26 %



Programmation
- **Bureaux** : 159 100 m²
- **Logements** : 138 500 m²
- **Espaces publics** : 10 000 m²
- **Espaces verts** : 63 000 m²
- **Equipements publics** : 35 600 m²
- **Commerces** : 16 800 m²
- **Activités économiques** : 0 m²

Figure 46 : Outil comparatif, sous forme de frise chronologique, de dix-sept projets d'aménagement du Grand Lyon, visant à percevoir les évolutions des modes de faire la ville dans le temps et à travers les dispositifs opérationnels (Leguay, 2022)

2014

Election Gérard Collomb
Prés. Communauté Urbaine de Lyon
3ème mandat

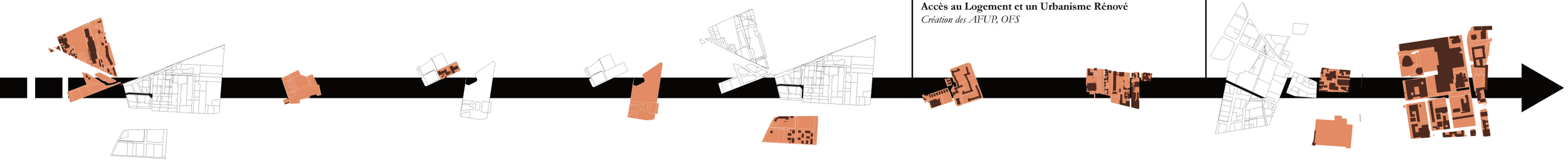
Loi MAPTAM
Modernisation de l'Action Publique Territoriale et Affirmation des Métropoles
Création des métropoles, PLUi

Loi ALUR
Accès au Logement et un Urbanisme Rénové
Création des AFUP, OFS

2015

Création de la
Métropole de Lyon

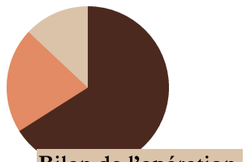
Loi NOTRe
Nouvelle Organisation Territoriale de la République
Renforcement des compétences des métropoles



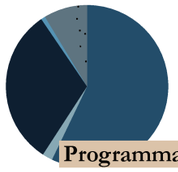
Carré de Soie
ZAC Villeurbanne La Soie
VILLEURBANNE
2012 - 2024
« une reconquête urbaine »

Procédure d'aménagement : ZAC
- Collectivité : GRANDLYON la métropole
- Promoteurs : COGEDIM, EST MÉTROPOLE HABITAT, CARDINAL
- Concessionnaire : SERL

Occupation du sol — 11 ha
- Friches industrielles
- Maisons individuelles (faubourg)



Bilan de l'opération — 50 599 600 €
- **Travaux** : 66 %
- **Foncier** : 21 %
- **Dépenses annexes** : 13 %

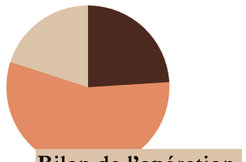


Programmation
- **Logements** : 101 000 m²
- **Bureaux** : 55 400 m²
- **Espaces publics** : 10 300 m²
- **Espaces verts** : 5 000 m²
- **Commerces** : 3 600 m²
- **Equipements publics** : 1 500 m²
- **Activités économiques** : 0 m²

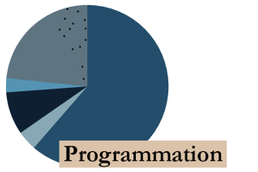
Villeurbanne Buers
ZAC Terrains des Soeurs
VILLEURBANNE
2012 - 2021
« renouveler le quartier »

Procédure d'aménagement : ZAC
- Concédant : GRANDLYON la métropole
- Concessionnaire : SERL

Occupation du sol — 3,5 ha
- Grands ensembles



Bilan de l'opération — 14 171 600 €
- **Travaux** : 24 %
- **Foncier** : 56 %
- **Dépenses annexes** : 20 %

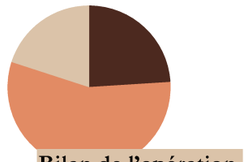


Programmation
- **Logements** : 32 600 m²
- **Espaces publics** : 8 000 m²
- **Bureaux** : 4 500 m²
- **Espaces verts** : 4 400 m²
- **Commerces** : 2 100 m²
- **Equipements publics** : 1 500 m²
- **Activités économiques** : 0 m²

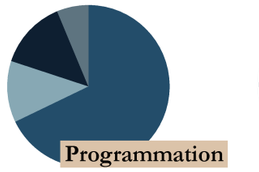
Ville Nouvelle
Bottet Verchères
RILLIEUX-LA-PAPE
2012 - 2022
« affirmer la centralité de Rillieux-la-Pape »

Procédure d'aménagement : ZAC
- Concédant : GRANDLYON la métropole
- Concessionnaire : SERL

Occupation du sol — 0,8 ha
- Grands ensembles



Bilan de l'opération — 7 846 000 €
- **Travaux** : 36 %
- **Foncier** : 40 %
- **Dépenses annexes** : 24 %

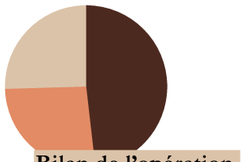


Programmation
- **Logements** : 10 800 m²
- **Bureaux** : 2 170 m²
- **Commerces** : 1 940 m²
- **Espaces publics** : 1 000 m²
- **Espaces verts** : 0 m²
- **Equipements publics** : 0 m²
- **Activités économiques** : 0 m²

Ville Nouvelle
Les Balcons de Sermenaz,
RILLIEUX-LA-PAPE
2012 - 2025
« affirmer la centralité de Rillieux-la-Pape »

Procédure d'aménagement : ZAC
- Concédant : GRANDLYON la métropole
- Concessionnaire : SERL

Occupation du sol — 7,5 ha
- Terrains naturels



Bilan de l'opération — 12 442 000 €
- **Travaux** : 53 %
- **Foncier** : 29 %
- **Dépenses annexes** : 28 %



Programmation
- **Logements** : 39 000 m²
- **Espaces publics** : 2 000 m²
- **Bureaux** : 0 m²
- **Commerces** : 0 m²
- **Espaces verts** : 0 m²
- **Equipements publics** : 0 m²
- **Activités économiques** : 0 m²

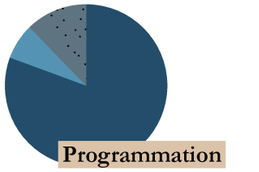
Carré de Soie
PUP Gimenez
VAULX-EN-VELIN
2013 - 2018
« une reconquête urbaine »

Procédure d'aménagement : PUP
- Collectivité : GRANDLYON la métropole
- Promoteurs : COGEDIM

Occupation du sol — 5 ha
- Friches industrielles



Bilan de l'opération — 6 747 400 €
- **Travaux** : 58 %
- **Foncier** : 30 %
- **Dépenses annexes** : 12 %

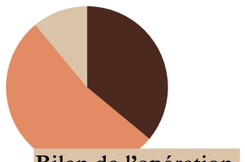


Programmation
- **Logements** : 39 500 m²
- **Espaces verts** : 4 500 m²
- **Equipements publics** : 3 500 m²
- **Espaces publics** : 1 500 m²
- **Bureaux** : 0 m²
- **Commerces** : 0 m²
- **Activités économiques** : 0 m²

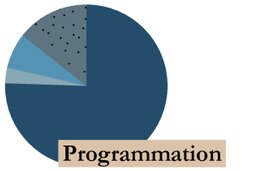
Bron Terraillon
BRON
2014 - 2026
« ouvrir le quartier sur la ville »

Procédure d'aménagement : ZAC
- Concédant : GRANDLYON la métropole
- Concessionnaire : SERL

Occupation du sol — 6,2 ha
- Grands ensembles



Bilan de l'opération — 67 213 000 €
- **Travaux** : 36 %
- **Foncier** : 53 %
- **Dépenses annexes** : 11 %

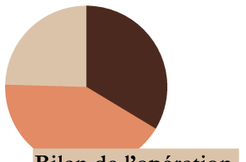


Programmation
- **Logements** : 48 500 m²
- **Espaces verts** : 7 200 m²
- **Equipements publics** : 4 500 m²
- **Espaces publics** : 2 000 m²
- **Commerces** : 2 000 m²
- **Bureaux** : 0 m²
- **Activités économiques** : 0 m²

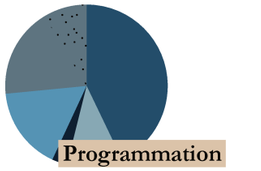
Gratte-Ciel Centre-Ville
VILLEURBANNE
2014 - 2030
« affirmer une dimension d'agglomération pour Villeurbanne »

Procédure d'aménagement : ZAC
- Concédant : GRANDLYON la métropole
- Concessionnaire : SERL

Occupation du sol — 8 ha
- Tissu urbain dense et mixte



Bilan de l'opération — 102 360 000 €
- **Travaux** : 37 %
- **Foncier** : 46 %
- **Dépenses annexes** : 27 %

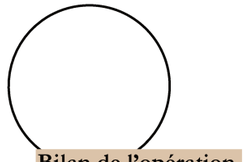


Programmation
- **Logements** : 62 200 m²
- **Espaces publics** : 26 000 m²
- **Equipements publics** : 24 000 m²
- **Commerces** : 16 000 m²
- **Espaces verts** : 12 500 m²
- **Bureaux** : 4 400 m²
- **Activités économiques** : 0 m²

Lyon Gerland
PUP 75 et PUP Ginkgo
LYON
2015 - 2018
« affirmer l'identité d'un nouveau quartier »

Procédure d'aménagement : PUP
- Collectivité : GRANDLYON la métropole
- Promoteurs : GECINA, SEM la Mondiale

Occupation du sol — 7 ha
- Friches industrielles



Bilan de l'opération — 15 800 327 €
- **Travaux** : ? %
- **Foncier** : ? %
- **Dépenses annexes** : ? %

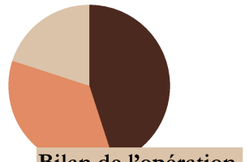


Programmation
- **Logements** : 62 300 m²
- **Bureaux** : 30 000 m²
- **Act. économiques** : 17 000 m²
- **Equipements publics** : 11 000 m²
- **Espaces publics** : 9 000 m²
- **Commerces** : 2 500 m²
- **Espaces verts** : 1 450 m²

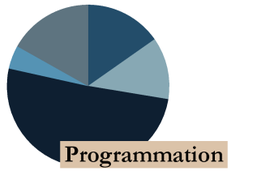
Lyon Part-Dieu
LYON
2015 - 2029
« réaffirmer le second centre de l'agglomération lyonnaise »

Procédure d'aménagement : ZAC
- Collectivité : GRANDLYON la métropole
- Concessionnaire : LYON PART-DIEU

Occupation du sol — 38 ha
- Tissu urbain dense et mixte



Bilan de l'opération — 516 595 600 €
- **Travaux** : 45 %
- **Foncier** : 35 %
- **Dépenses annexes** : 20 %



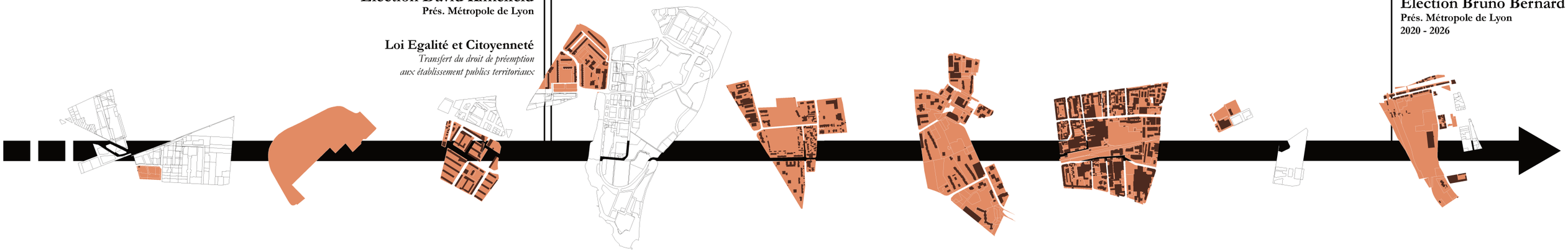
Programmation
- **Bureaux** : 350 000 m²
- **Espaces publics** : 115 000 m²
- **Logements** : 105 000 m²
- **Commerces** : 85 000 m²
- **Equipements publics** : 32 100 m²
- **Espaces verts** : 500 m²
- **Activités économiques** : 0 m²

2017
Election David Kimelfeld
Prés. Métropole de Lyon

Loi Egalité et Citoyenneté
Transfert du droit de préemption aux établissements publics territoriaux

2018
Loi ELAN
Evolution du Logement de l'Aménagement et du Numérique
Création des PPA (Projet Partenarial d'Aménagement), des GOU (Grande Opération d'Urbanisme)

2020
Election Bruno Bernard
Prés. Métropole de Lyon
2020 - 2026



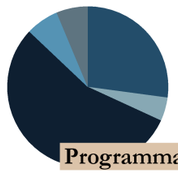
Carré de Soie
PUP Karré
VAULX-EN-VELIN
2016 - 2022
« une reconquête urbaine »

Procédure d'aménagement : PUP
- **Collectivité** : GRANDLYON la métropole
- **Promoteurs** : ICADE

Occupation du sol — 3 ha
- Friches industrielles



Bilan de l'opération — 2 195 100 €
- **Travaux** : 43 %
- **Foncier** : 13 %
- **Dépenses annexes** : 44 %



Programmation
- **Bureaux** : 17 500 m²
- **Logements** : 8 600 m²
- **Equipements publics** : 2 100 m²
- **Espaces publics** : 2 000 m²
- **Commerces** : 1 500 m²
- **Espaces verts** : 0 m²
- **Activités économiques** : 0 m²

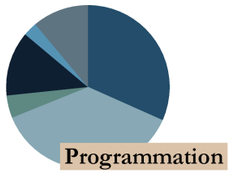
Grand Parilly
PUP Puisoz Grand Parilly
VAULX-EN-VELIN
2016 - 2025
« élargir le centre de l'agglomération »

Procédure d'aménagement : PUP
- **Collectivité** : GRANDLYON la métropole
- **Promoteurs** : LIDL, IKEA

Occupation du sol — 20 ha
- Friches industrielles



Bilan de l'opération — 66 300 000 €
- **Travaux** : 26 %
- **Foncier** : 35 %
- **Dépenses annexes** : 39 %

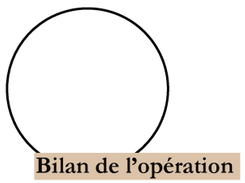


Programmation
- **Commerces** : 67 000 m²
- **Logements** : 57 000 m²
- **Bureaux** : 23 000 m²
- **Espaces publics** : 20 000 m²
- **Equipements publics** : 5 000 m²
- **Activités économiques** : 8 000 m²
- **Espaces verts** : 0 m²

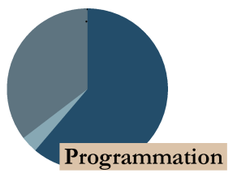
Lyon Mermoz
ZAC Mermoz Sud
LYON
2016 - ?
« redynamiser l'entrée de ville »

Procédure d'aménagement : ZAC
- **Régie** : GRANDLYON la métropole

Occupation du sol — 14 ha
- Grands ensembles



Bilan de l'opération — 96 600 000 €
- **Travaux** : ? %
- **Foncier** : ? %
- **Dépenses annexes** : ? %

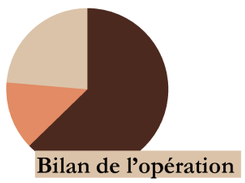


Programmation
- **Logements** : 72 000 m²
- **Espaces publics** : 41 000 m²
- **Commerces** : 4 000 m²
- **Espaces verts** : 600 m²
- **Bureaux** : 0 m²
- **Equipements publics** : 0 m²
- **Activités économiques** : 0 m²

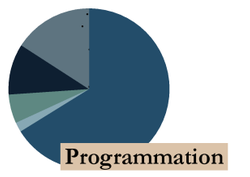
Lyon La Duchère
ZAC Sauvergarde
LYON
2019 - 2029
« intégrer un quartier transformé »

Procédure d'aménagement : ZAC
- **Concédant** : GRANDLYON la métropole
- **Concessionnaire** : SERL

Occupation du sol — 14 ha
- Grands ensembles



Bilan de l'opération — 34 960 000 €
- **Travaux** : 69 %
- **Foncier** : 15 %
- **Dépenses annexes** : 26 %

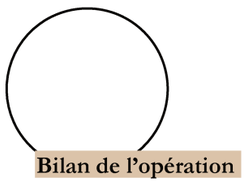


Programmation
- **Logements** : 29 000 m²
- **Bureaux** : 4 500 m²
- **Espaces publics** : 6 000 m²
- **Activités économiques** : 2 550 m²
- **Espaces verts** : 1 000 m²
- **Commerces** : 860 m²
- **Equipements publics** : 0 m²

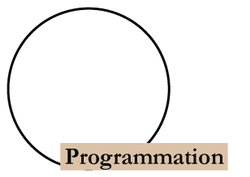
Saint Jean
VILLEURBANNE
2019 - ?
« prolonger le centre-ville »

Procédure d'aménagement : ZAC
- **Concédant** : GRANDLYON la métropole
- **Concessionnaire** : ?

Occupation du sol — 30 ha
- Grands ensembles
- Zone pavillonnaire



Bilan de l'opération — ? €
- **Travaux** : ? %
- **Foncier** : ? %
- **Dépenses annexes** : ? %



Programmation
- **Logements** : 180 000 m²
- **Espaces publics** : 62 000 m²
- **Commerces** : 10 000 m²
- **Bureaux** : ? m²
- **Espaces verts** : ? m²
- **Equipements publics** : ? m²
- **Activités économiques** : ? m²

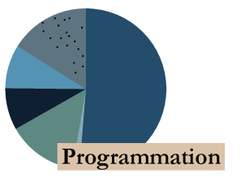
Mas du Taureau
VAUX-EN-VELIN
2019 - 2034
« un écoquartier en prolongement du centre-ville »

Procédure d'aménagement : ZAC
- **Concédant** : GRANDLYON la métropole
- **Concessionnaire** : SERL

Occupation du sol — 39 ha
- Grands ensembles



Bilan de l'opération — 97 133 600 €
- **Travaux** : 57 %
- **Foncier** : 26 %
- **Dépenses annexes** : 27 %

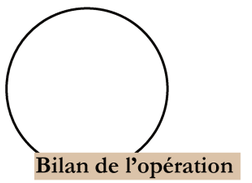


Programmation
- **Logements** : 91 000 m²
- **Activités économiques** : 25 000 m²
- **Espaces verts** : 19 500 m²
- **Equipements publics** : 15 580 m²
- **Bureaux** : 14 850 m²
- **Espaces publics** : 9 000 m²
- **Commerces** : 2 500 m²

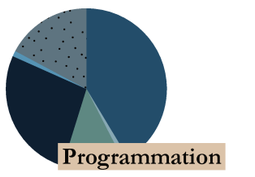
Grandclément
VILLEURBANNE
2019 - 2030
« s'adapter aux nouveaux usages »

Procédure d'aménagement : ZAC
- **Régie** : GRANDLYON la métropole

Occupation du sol — 45 ha
- Tissu urbain dense et mixte



Bilan de l'opération — ? €
- **Travaux** : ? %
- **Foncier** : ? %
- **Dépenses annexes** : ? %

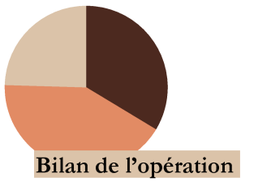


Programmation
- **Logements** : 77 000 m²
- **Bureaux** : 50 000 m²
- **Espaces verts** : 30 000 m²
- **Act. économiques** : 23 000 m²
- **Equipements publics** : 2 100 m²
- **Espaces publics** : 2 000 m²
- **Commerces** : 2 000 m²

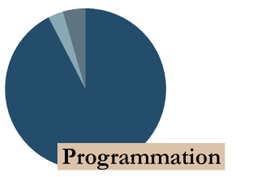
Ville Nouvelle
Bottet Centre-Ville
RILLIEUX-LA-PAPE
2020 - 2029
« affirmer la centralité de Rillieux-la-Pape »

Procédure d'aménagement : ZAC
- **Concédant** : GRANDLYON la métropole
- **Concessionnaire** : SERL

Occupation du sol — 3 ha
- Friches urbaines



Bilan de l'opération — 15 804 500 €
- **Travaux** : 37 %
- **Foncier** : 46 %
- **Dépenses annexes** : 27 %

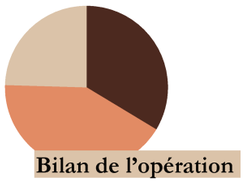


Programmation
- **Logements** : 20 470 m²
- **Espaces publics** : 1 000 m²
- **Commerces** : 680 m²
- **Bureaux** : 0 m²
- **Espaces verts** : 0 m²
- **Equipements publics** : 0 m²
- **Activités économiques** : 0 m²

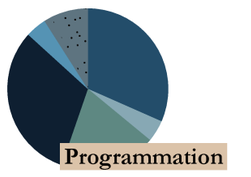
La Saulaie
OULLINS
2020 - 2033
« affirmer la centralité de Rillieux-la-Pape »

Procédure d'aménagement : ZAC
- **Concédant** : GRANDLYON la métropole
- **Concessionnaire** : SERL

Occupation du sol — 20 ha
- Friches industrielles
- Maisons individuelles (faubourg)



Bilan de l'opération — 77 274 900 €
- **Travaux** : 34 %
- **Foncier** : 35 %
- **Dépenses annexes** : 31 %



Programmation
- **Logements** : 42 200 m²
- **Bureaux** : 41 800 m²
- **Activités économiques** : 25 675 m²
- **Espaces verts** : 10 000 m²
- **Commerces** : 5 780 m²
- **Equipements publics** : 5 600 m²
- **Espaces publics** : 2 000 m²

La localisation : une fuite vers l'Est ?

Il est possible de diviser cette frise chronologique en deux parties, si l'on prend la localisation comme angle d'analyse. Si avant 2012, la majorité des opérations d'aménagement se localisent à Lyon – à l'exception des Minguettes (projet de renouvellement urbain de type ANRU) et de Carré de Soie (projet d'équipement à l'origine) – une transition s'opère à partir de cette année-là, où la majorité des opérations d'aménagement se localisent désormais sur les communes périphériques de Lyon et plus particulièrement celles présentes à l'est : Villeurbanne, Vaulx-en-Velin, Bron. D'autres communes, comme Rillieux-la-Pape au nord ou Oullins au sud-ouest sont également ciblées. Si la première est une opération du NPNRU, la seconde est en lien avec la localisation du nouveau terminus de la ligne B du métro lyonnais. D'autres projets sont prévus dans le cadre du PLUH, dont notamment un chapelet de projets urbains ayant pour but de s'affranchir de la frontière que le périphérique lyonnais crée entre l'hypercentre métropolitain et la plaine de l'est.

Le montage opérationnel : le PUP à la rescousse

L'utilisation du PUP se fait de plus en plus fréquente dans le montage opérationnel des nouvelles opérations d'aménagement, comme le souligne une majorité des acteurs interviewés, il est possible de constater l'émergence des PUP dans les choix de maitrise foncière : « cela peut s'expliquer par le fait que les collectivités ne veulent plus prendre le risque de porter du foncier », ou encore que « le fait que la collectivité ait à acquérir le foncier pour le remettre sur le marché devient de plus en plus compliqué. Le modèle privé peut-être une solution : le PUP comme mode de négociation est un outil pour faciliter la maitrise foncière ».

Carré de Soie signe le premier exemple de recours au PUP pour débloquer une impasse foncière. La maitrise d'ouvrage publique, n'ayant pu acquérir l'ensemble du foncier nécessaire au projet et face à un portage foncier à fort enjeu, a alors opté pour un projet partenarial, laissant aux acteurs privés le risque du portage foncier. À partir de là, et surtout depuis 2015, le recours au PUP se généralise et, au vu de la remarque précédente, davantage sur les communes de l'est métropolitain.

L'occupation du sol : agir sur de nouveaux fonciers

En 2014, Gratte-Ciel Centre-Ville marque une nouvelle typologie de maitrise foncière. Après de multiples actions sur des friches industrielles et sur les zones de grands ensembles, le recours à la densification de secteurs stratégiques s'opère cette fois-ci sur du tissu urbain déjà occupé, dense et

mixte. Il est composé d'immeubles habités et d'équipements publics certes vétustes, mais toujours fonctionnels. Que ce soit au sein de centres urbains ne disposant plus d'équipements à la taille des besoins (Part-Dieu) ou désireux de marquer leur identité face à l'influence lyonnaise (Gratte-Ciel Centre-Ville), ou au sein de zones pavillonnaires désormais à proximité de l'hypercentre métropolitain, desservi par le réseau de transport en commun, mais insuffisamment dense au vu de la demande (Saint-Jean), on observe une mutation de l'occupation du sol initial du futur projet (*cf.* Figure 47, en page 141). De 2018 à 2020, la part de projet urbain situé sur un tissu urbain et équivalent à celle sur les zones de grands ensembles. Par conséquent, la maitrise foncière qui en découle implique une ingénierie, mais surtout un coût opérationnel plus conséquent que sur des emprises foncières uniques et grandes, en partie déjà acquises par la collectivité en amont.

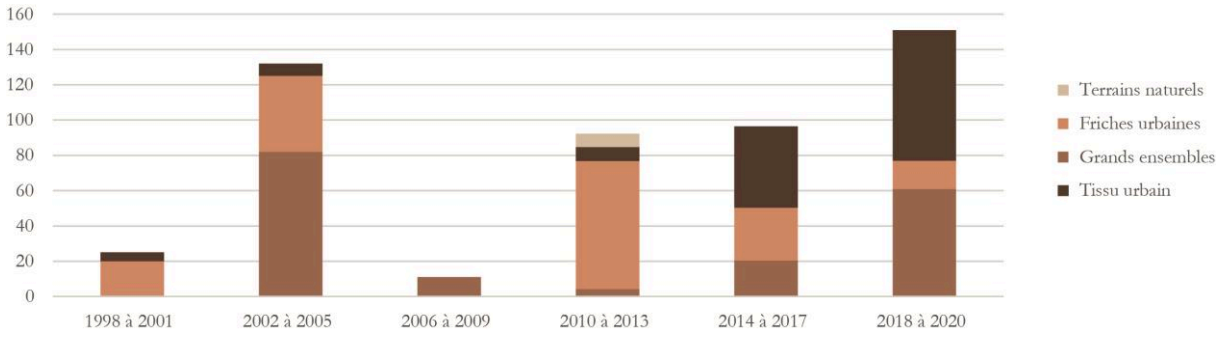


Figure 47 : Répartition en hectares des typologies foncières exploitées
lors des opérations d'aménagement du Grand Lyon, de 1998 à 2020 (Leguay, 2022)

Finalement « faire de l'aménagement dans 20 ou 30 ans sera sans doute le fait de composer avec des petites opérations de remembrement, sur des secteurs assez tendus et où il n'y a plus de foncier disponible. Ce seront des opérations d'amélioration de l'habitat, etc. Il y aura toujours du foncier à réhabiliter, mais les opérations seront plus diverses, et il faudra se diversifier, savoir répondre en toutes conditions. » (Chef de projet à la SERL)

Le bilan d'aménagement : le coût d'une ingénierie de projet plus complexe ?

Entre le foncier à acquérir auprès d'un opérateur industriel et celui à acquérir auprès de multiples propriétaires, l'approche opérationnelle n'est plus la même. Les projets urbains situés en milieu urbain dense et mixte nécessitent un investissement public plus important (*cf.* Figure 48, en page 142).

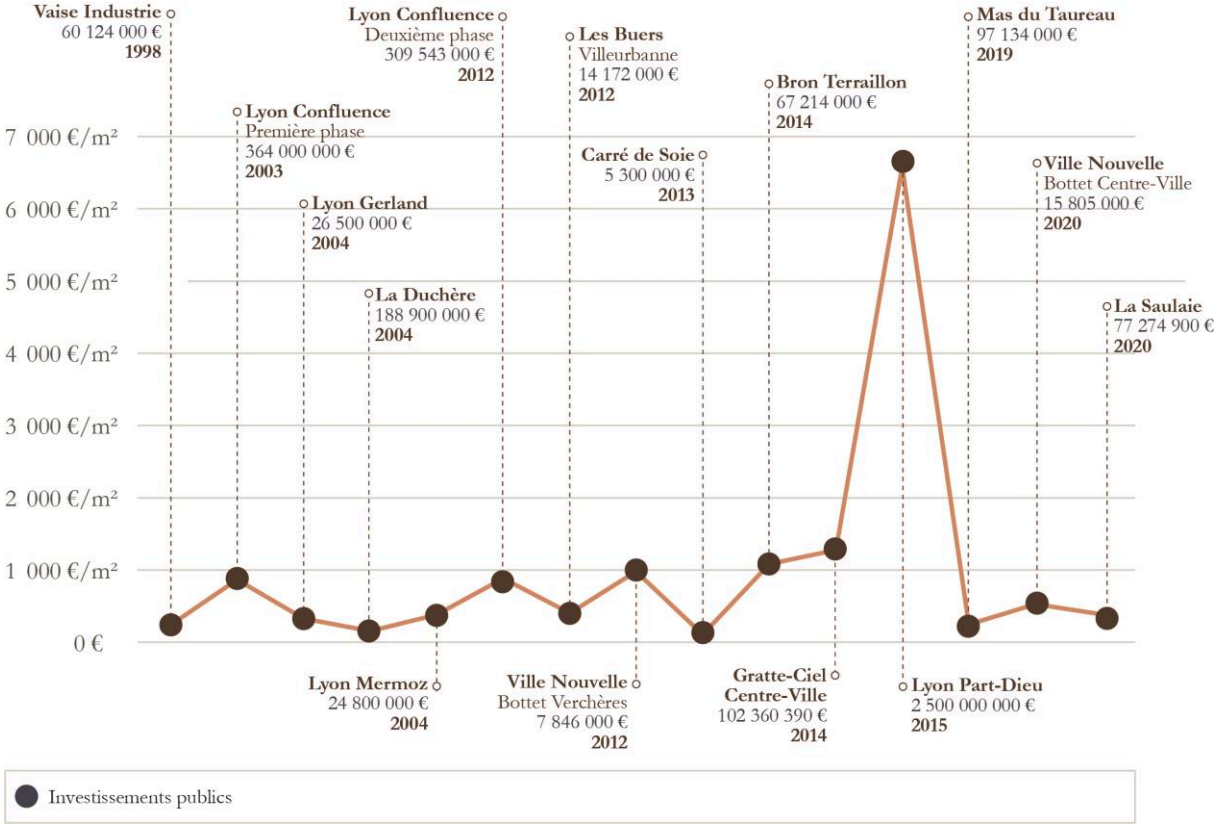


Figure 48 : Évolution du prix au mètre carré de chaque opération d'aménagement du Grand Lyon (Leguay, 2022)

À cela s'ajoutent les temps dédiés à la concertation, plus conséquents, et les nouvelles exigences environnementales ou sociales qui peuvent être mises en place pour répondre aux ambitions métropolitaines, représentant elles aussi un coût. On observe alors sur certaines opérations que la part du foncier dans le bilan d'aménagement est désormais plus élevée que celle des travaux, sans pour autant qu'une tendance s'en dégage (*cf.* Figure 49, en page 143). Elle dépend du projet urbain en tant que tel, de son phasage dans le temps qui tend justement à amoindrir ses coûts.

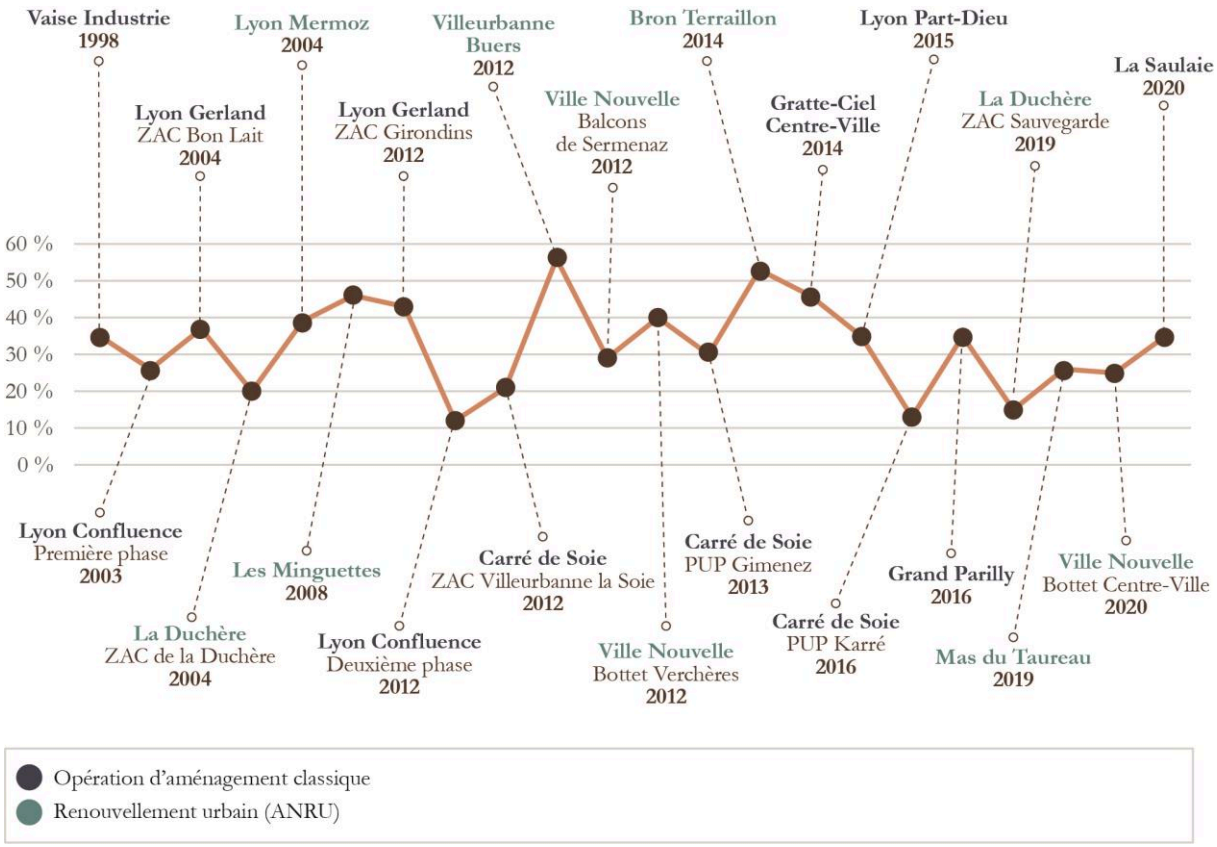


Figure 49 : Évolution de la part des coûts d'acquisitions foncières
dans le bilan d'aménagement de chaque opération d'aménagement du Grand Lyon (Leguay, 2022)

2. Nouveau paradigme : « faire mieux avec moins » ?

2.1. Les nouvelles ambitions métropolitaines en matière d'aménagement urbain

Les opérations d'aménagement se déroulant sur un temps long, de l'ordre de 10 à 20 ans, il arrive qu'elles soient « réactualisées » en fonction de nouvelles prérogatives urbaines (comme de nouvelles réglementations environnementales, du type de la RE2020[50]) ou en fonction du programme de nouveaux élus à la suite de l'élection d'un nouveau parti politique. Seulement, le contexte actuel – marqué par de multiples prises de conscience sur le système urbain et ses effets environnementaux et sociaux, associées à des systèmes de concertation plus efficaces pour amplifier la parole et les demandes des habitants – a tendance à démultiplier cet effet de mises à jour des opérations. En fin de compte, les dernières concessions d'aménagement du Grand Lyon qui sont en cours deviennent de véritables projets de ville, où de nombreuses thématiques liées à cette dernière doivent être prises en compte. Plus disposés à s'adapter à cette quête du « toujours plus » par leur ingénierie et leurs capacités financières, les aménageurs comme la SERL sont néanmoins soumis à une pression de plus en plus forte à travers les exigences des collectivités. Devant jongler avec des stratégies communales, qui ont leur propre temporalité, le montage de ces opérations devient plus long et complexe. De plus, la raréfaction des réserves foncières métropolitaines et donc des futures opérations de type ZAC dans l'hypercentre métropolitain a tendance à percevoir ces opérations en cours comme les dernières marges de manœuvre dont disposent les collectivités pour améliorer leurs systèmes urbains, et devenir plus attractives. Le projet urbain Gratte-Ciel Centre-Ville symbolise cette nouvelle dynamique, puisqu'en plus d'être sur une occupation du sol dense et mixte, les intentions urbaines de la

50 La loi Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) de 2018 est à l'origine d'une nouvelle réglementation environnementale des bâtiments neufs en 2020, la RE2020. Son objectif est de poursuivre l'amélioration de la performance énergétique et du confort des constructions, tout en diminuant leur impact carbone. Elle s'articule autour de trois principaux axes : poursuivre l'amélioration de la performance énergétique et la baisse des consommations des bâtiments neufs ; diminuer l'impact sur le climat des bâtiments neufs en prenant en compte l'ensemble des émissions du bâtiment sur son cycle de vie, de la phase de construction à la fin de vie (matériaux de construction, équipements), en passant par la phase d'exploitation (chauffage, eau chaude sanitaire, climatisation, éclairage…), via une analyse en cycle de vie ; permettre aux occupants de vivre dans un lieu de vie et de travail adapté aux conditions climatiques futures en poursuivant l'objectif de confort en été.

La RE2020 repose sur une transformation progressive des techniques de construction, des filières industrielles et des solutions énergétiques, afin de maîtriser les coûts de construction et de garantir la montée en compétence des professionnels (CEREMA, 2020)

métropole de Lyon et de la ville de Villeurbanne ont fortement évolué en quatre ans, voulant faire de cette opération un modèle d'excellence de développement urbain.

Gratte-Ciel Centre-Ville à Villeurbanne : concilier de nouvelles exigences urbaines sur huit hectares d'espaces déjà urbanisés

« Le projet Gratte-Ciel Centre-Ville est un bon exemple pour démontrer que la question de la pénurie foncière dépend, presque exclusivement, de l'ambition que l'on porte au projet » (Maitre d'œuvre lyonnais, 2022). La question de l'extension du centre-ville de Villeurbanne est depuis longtemps identifiée et intégrée à la planification urbaine de la métropole. La réflexion est engagée depuis la fin des années 1990, bien que le site ne dispose pas d'opportunités foncières assez conséquentes pour répondre aux ambitions souhaitées par la ville. À l'état initial, le périmètre de la ZAC Gratte-ciel nord était entièrement urbanisé, mêlant des tissus urbains de natures différentes : habitat collectif, habitat individuel, activités artisanales, commerces de proximité en pied d'immeuble, industries et équipements scolaires (*cf.* Figure 50, en page 146). En 2011, à la suite d'un accord avec l'État pour déplacer le lycée Pierre Brossolette présent sur le périmètre d'action, le Conseil de la Communauté urbaine de Lyon (aujourd'hui Métropole du Grand Lyon) approuve la création de la ZAC Gratte-ciel nord et confie sa réalisation sous une concession d'aménagement à un aménageur : le Groupe SERL.

Le programme de construction, contractualisé entre le Grand Lyon et la SERL en 2014, comporte la réalisation d'environ 111 000 m² de surface de plancher. Pour ce faire, une importante campagne de démolitions se met en marche. Les chantiers prennent du retard, le financement du nouveau lycée Pierre Brossolette – construit à quelques dizaines de mètres de l'ancien – est suspendu par la Région Auvergne-Rhône-Alpes (*cf.* Figure 51, en page 147). Sans la libération du foncier de l'ancien lycée, le projet ne peut se réaliser. Relancé deux ans après, le projet Gratte-Ciel Centre-Ville se réenclenche, mais laissant un terrain en friche en plein cœur du centre-ville de Villeurbanne – suite aux démolitions des pavillons – pendant une période de trois ans. Il est alors décidé en 2019 de mettre en place un projet d'occupation temporaire, laissant préfigurer les futurs usages développés dans le programme immobilier à construire. Sorte de planche d'essai, le foncier libéré devient un véritable enjeu dans la conception, la communication et le lien à réaliser avec les habitants. De plus, un système de « co-conception » se met en place sous forme d'atelier à partir de 2018, entre la maitrise d'ouvrage, la maitrise d'œuvre, les promoteurs et des experts. Pour Nicolas Michelin, urbaniste en chef de la ZAC, « nous parlons bien d'urbanisme négocié ».



Figure 50 : Localisation du projet Gratte-Ciel Centre-Ville, à l'échelle communale (Leguay, 2022)



Figure 51 : Construction du nouveau lycée Pierre Brossolette, déplacé de quelques dizaines de mètres, permettant la libération d'une partie du foncier nécessaire à la réalisation du projet Gratte-Ciel Centre-Ville à Villeurbanne.
Un projet urbain de grande envergure dans un milieu urbain déjà saturé. (Photographie du secteur n° 7, Leguay, 2020)

Le projet Gratte-Ciel Centre-Ville consiste donc à doubler le centre-ville actuel de la commune – se résumant en une avenue de 150 mètres de long aujourd'hui (l'avenue Henri Barbusse). Le projet comprend la création de plus de 900 logements, des équipements publics (lycée, collège, gymnase, crèche, cinéma, etc.), le doublement de la surface commerciale existante et l'aménagement de 2,5 ha d'espaces publics, ces derniers ayant été augmentés au dernier moment par les nouveaux élus métropolitains. À cela s'ajoute la volonté d'aller plus loin sur certaines thématiques transversales de la ville. De nouveaux objectifs sont fixés : le projet Gratte-Ciel Centre-Ville doit alors devenir un exemple en termes de développement urbain. De la gestion des déchets raisonnée, à une ville plus inclusive par ses espaces publics et ses équipements, en passant par l'agriculture urbaine, les nouvelles mobilités, le confort urbain par l'acoustique et la logistique urbaine, un ensemble de composantes urbaines sont intégrées au projet. Ainsi, un appel à manifestation d'intérêt (AMI) a été lancé en 2022 pour étoffer le système de logistique urbaine pour le projet urbain et pour les commerces déjà présents en centre-ville.

Tout est possible, mais à quel prix ? Cette opération d'aménagement témoigne d'une part des difficultés grandissantes à opérer des projets de cette ampleur sur un foncier existant, trop instable, et d'autre part à concentrer sur une même opération des enjeux de développement urbain. Le dispositif

de « co-conception » est aussi le témoin d'un besoin de modifier la manière de fabriquer la ville, qui ne peut plus se faire à grands coups de tractopelles et en instaurant de nouveaux usages sans concertation avec les habitants, les élus et les opérateurs. Point que souligne à sa manière le directeur de la SERL, quand il présente le projet « Gratte-Ciel Centre-Ville » : « la manière de concevoir le projet est totalement différente des modèles standards. Le fait de désigner des promoteurs en même temps sur tous les lots – et de ce fait, générer simultanément 900 logements sur le marché – permet d'assurer une cohérence architecturale sur l'ensemble du projet, un point fondamental quand l'on tient compte de la superficie du projet, de sa localisation en centre-ville et qui plus est, quand on est face à une architecture historique, emblématique ».

2.2. Aménager les secteurs redoutés

Après les grandes opérations d'aménagement réinvestissant les friches urbaines ou les zones de grands ensembles présentées précédemment, de nouveaux projets urbains naissent sur des secteurs jusque-là inexploités. Devant répondre aux besoins de logements de l'hypercentre, la maitrise d'ouvrage se tourne depuis 2014 sur des zones, certes peu denses, mais habitées ou partagées entre divers usages. On observe alors le réinvestissement de friches industrielles plus exigües, mêlées à des maisons de faubourg et des zones économiques, le tout délimité par des réseaux viaires et ferroviaires importants. Mais également des opérations nécessitant la démolition de pavillons urbains et de grands équipements publics. En somme, depuis 2014, la pression immobilière pousse les collectivités à se retourner sur des zones stratégiques d'un point de vue de la mobilité ou paysager, essentiellement à proximité de l'hypercentre et peu denses, mais dont l'occupation du sol rendait jusque-là les études opérationnelles difficiles. Des secteurs dits « redoutés » par les pouvoirs publics dans la mesure où la maitrise foncière demande un investissement financier conséquent, une ingénierie de projet plus poussée et un temps d'action plus long. Deux projets urbains du Grand Lyon illustrent cette nouvelle donne métropolitaine, où la complexité opérationnelle conduit soit à de nombreux remaniements dans les choix du programme immobilier, soit à une impasse, puisque les modes habituels et éprouvés de faire la ville ne semblent plus adaptés au terrain.

La Saulaie à Oullins : recoudre les dernières interfaces urbaines fractionnées et limitées

La ZAC de la Saulaie à Oullins est un projet urbain concédé par la Métropole de Lyon à la SERL en janvier 2020. Située au terminus de la ligne de métro B et englobant la gare d'Oullins, cette opération bénéficie d'une très bonne accessibilité, favorisant ainsi l'expansion de l'hypercentre de la métropole vers le Sud-ouest. Il y est donc imaginée la construction de nouveaux logements, de bureaux, tout en confirmant son caractère économique. Un programme mixte, qui doit également accueillir de nouveaux équipements publics pour répondre à la demande. Cependant, son imbrication dans la morphologie urbaine rend l'opération complexe, dans la mesure où elle dépend d'un certain nombre d'éléments urbains ayant un impact direct sur sa structure : « ce projet urbain suggère de nouvelles conditions inéluctables au montage du projet » (Chef de projet à la SERL, 2019).

Ses parcelles enclavées entre de grandes infrastructures viaires (autoroute A7) et ferroviaires et sa délimitation par l'Yzeron, un affluent du Rhône, viennent contraindre la maitrise foncière, le remembrement parcellaire et les études opérationnelles (*cf.* Figure 52, en page 149). Un quartier d'habitat modeste jouxte de récentes friches ferroviaires et des industries sont encore présentes. Toutefois, ces opportunités foncières – couplées à cette localisation stratégique – poussent la maitrise d'ouvrage à enclencher une procédure de ZAC. Après un premier appel d'offres annulé en 2018, il aura fallu deux ans aux équipes du Grand Lyon pour recalibrer le programme immobilier, tout en travaillant sur la déqualification de l'autoroute A7 en boulevard urbain. Face à un bilan opérationnel conséquent, deux PUP complètent la ZAC (*cf.* Figure 53, en page 150).



Figure 52 : L'Yzeron, un atout et un défi dans l'intégration urbaine de la ZAC La Saulaie,
à la limite entre La Mulatière (rive gauche) et Oullins (rive droite). (Photographie secteur n° 9, Leguay, 2021)



Figure 53 : Localisation du projet de La Saulaie et de ses phases opérationnelles, à l'échelle communale (Leguay, 2022)

Saint-Jean à Villeurbanne : l'impuissance des méthodes classiques sur des secteurs typiques

Un autre projet en cours de montage pose également des questions : le quartier Saint-Jean à Villeurbanne (*cf.* Figure 55, en page 152). Bien qu'il entre dans le programme national de renouvellement urbain et qu'il soit considéré comme une opération de renouvellement urbain semblable, ce dernier se localise sur une zone d'habitat dense – sous forme de pavillons (*cf.* Figure 54, en page 151). Le montage financier du projet rend le programme intenable pour un aménageur au vu des nombreuses acquisitions à réaliser : en avril 2020, après une réponse faite par le Groupe SERL témoignant d'un chiffrage d'opération sous-estimé, la concession d'aménagement lancée par le Grand Lyon est annulée. Un projet urbain partenarial (PUP) est potentiellement envisagé pour compléter ou remplacer le mode opératoire, mais le doute persiste toujours. Le projet Saint-Jean illustre les premières problématiques liées à la gestion du foncier dans l'équilibre du bilan opérationnel.



Figure 54 : Quand les pavillons urbains dictent les nouvelles règles des opérations d'aménagement
(photographie du secteur n° 10, Leguay, 2021)



Figure 55 : Localisation du projet Saint-Jean à l'échelle communale (Leguay, 2022)

De manière générale, le décorticage de ces opérations d'aménagement permet de déceler une transition dans la fabrique urbaine. Cette transition se concrétise par un glissement des opérations vers l'Est, sur des secteurs redoutés par la maitrise d'ouvrage publique – ou dans une moindre mesure complexe à gérer puisqu'urbanisés et donc habités, denses et mixtes (*cf.* Figure 56, en page 154). Le témoignage d'un élu du Grand Lyon souligne ce constat : « aujourd'hui, on est dans un entre deux, un nouveau cycle démarre dans l'aménagement des villes […] les seules mutations que nous percevons dans l'hypercentre sont hypothétiques, car propriété de l'État. Nous commençons à percevoir très concrètement ce que signifie la notion de reconstruction de la ville sur la ville ». Et bien que le développement du réseau de mobilité douce conduit à entrevoir les zones pavillonnaires comme de potentiels gisements fonciers, envisager ces parcelles comme de nouveaux espaces de renouvellement urbain bouleverse le montage de projets et rend les outils et mécanismes habituels caducs (maitrise foncière temporairement longue, bilan financier non équilibré). Les ZAC de La Saulaie à Oullins, de Saint-Jean à Villeurbanne, et de Gratte-Ciel Centre-Ville à Villeurbanne, représentent une nouvelle étape dans la production de la ville. Ce n'est plus l'opportunité foncière qui conduit au dessin d'un nouveau projet urbain, mais bien la volonté politique de densifier les zones périphériques à l'hypercentre, et ce, principalement en fonction des infrastructures de transport. Les processus habituels, adaptés à l'acquisition de foncier auprès d'un opérateur, se heurtent alors à une occupation du sol dense, partagée, coûteuse et lente. L'urbanisation est ceci dit soutenue dans les territoires périurbains depuis une trentaine d'années (Est Lyonnais, Val de Saône, et dans une moindre mesure Sud de Lyon). Il y a donc une sorte de symétrie de traitement et de modes opératoires du centre métropolitain lyonnais vers l'Est lyonnais, puisque désormais, le jeu d'opportunités foncières se situe en périphérie.

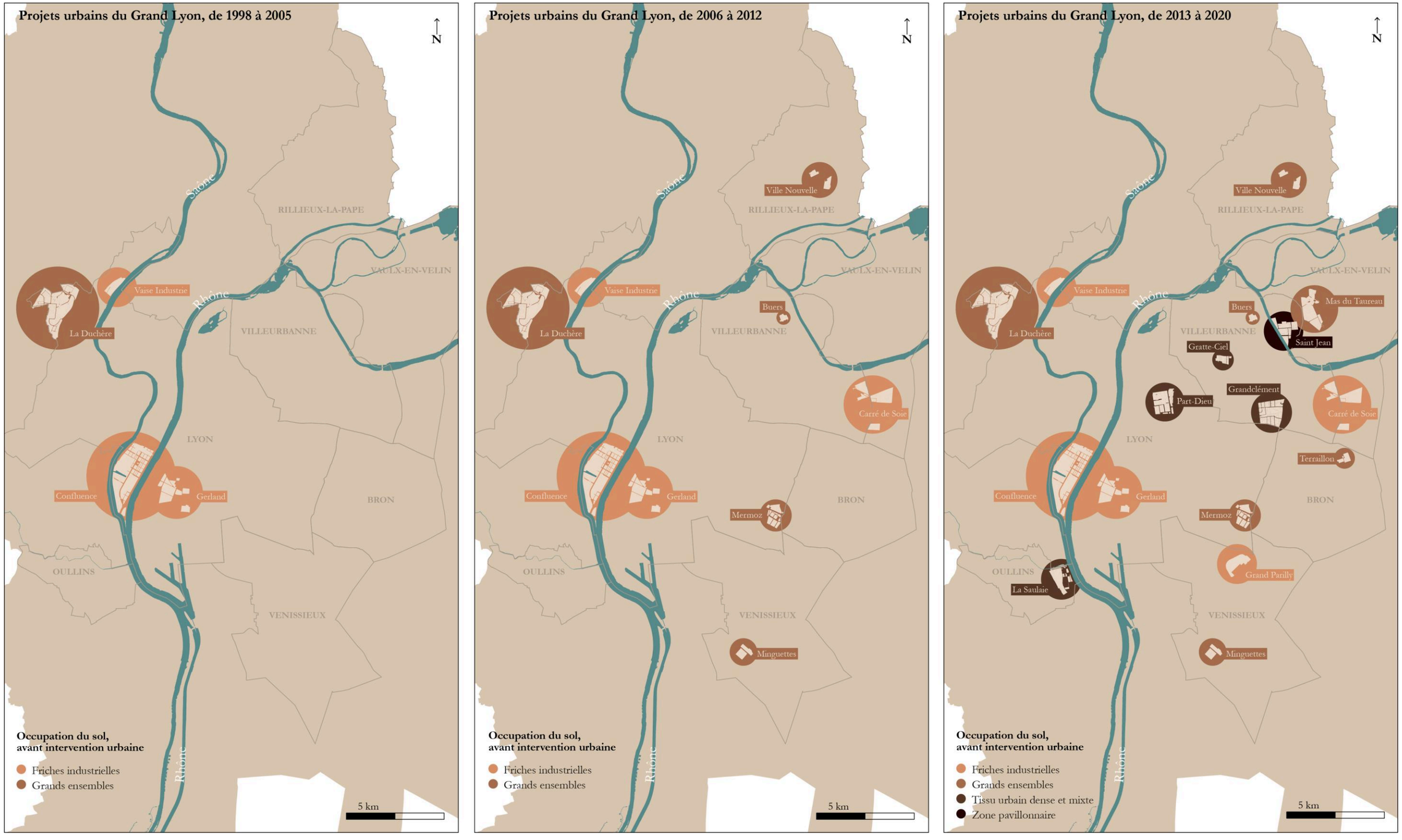


Figure 56 : Analyse diachronique des projets urbains du Grand Lyon de 1998 à 2020, en fonction de l'occupation du sol d'origine.
Vers la complexification de la maitrise foncière et l'intensification urbaine des communes périphériques (Leguay, 2022)

2.3. Un dispositif de l'État pour une nouvelle fabrique urbaine : le ZAN est-il une solution ?

Comme exposé dans l'introduction de cette thèse, les alertes scientifiques et les nombreux rapports n'ont pas permis à eux seuls d'opérer un tournant dans la manière de produire la ville. À ce stade, rappelons que 20 000 à 30 000 hectares d'espaces naturels, agricoles ou forestiers ont disparu chaque année en France depuis le début du XXe siècle, dont la moitié dédiée à la construction de nouveaux logements[51]. Rappelons également que les grands projets d'aménagement à l'image de ceux exposés ici ne représentent que 20 % de la production urbaine, quand les 80 % restants représentent l'extension de la ville diffuse, située en majorité dans les secteurs périurbains des villes. Face à cet étalement progressif mais soutenu, éloignant toujours un peu plus les logements – des populations les plus modestes en particulier – des lieux de travail et de consommation, les modes de déplacements deviennent un sujet central et sensible dans l'urbanisation du territoire, dans la vie quotidienne des usagers. C'est pourquoi en raison d'un choix limité – notamment dû à des services de transports en commun plus contraints en zone périurbaine ou rurale – la voiture particulière représente à elle seule un symbole à la fois de consommation foncière abusive du territoire – avec le développement de grands axes routiers et celui des constructions de logements plus abordables, car plus excentrés de la ville, et à la fois celui de la dégradation de l'environnement – avec son utilisation quotidienne et polluante. Pour autant, l'autonomie de mobilité de ces ménages reste nécessaire. La moindre hausse de taxe sur la consommation des produits énergétiques de la part du gouvernement ou celle du prix du pétrole brut, engendre un état de révolte chez certains habitants, requestionnant intégralement leur mode de vie. Ainsi, en octobre 2018, le mouvement des Gilets jaunes s'accapare les ronds-points des zones rurales et périurbaines et organisent une série de manifestations, avec pour revendication, l'amélioration du niveau de vie des classes populaires et moyennes. Bien que le premier confinement lié à la pandémie de Covid-19 en mars 2020 ait généré un certain essoufflement, le problème est toujours là.

En réponse au mouvement des Gilets jaunes, le président de la République Emmanuel Macron lance début 2019 un grand débat national, ayant pour but de faire remonter les besoins des Français. En ressortira l'importance du climat dans les projets européens et nationaux et la création d'une convention citoyenne pour le climat. Ce ne sont plus des scientifiques, mais bien 150 citoyens tirés au sort qui sont en charge de « définir une série de mesures susceptibles de réduire d'au moins 40 % les

[51] Données issues du projet de loi nº 3875 portant lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets, rapport de l'Assemblée Nationale.

émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport à 1990, dans un esprit de justice sociale[52] ». Parmi les 149 propositions, 146 sont retenues par le chef de l'État, hiérarchisées en cinq thématiques : consommer, produire et travailler, se déplacer, se loger, se nourrir. En décembre 2020, chaque ministre rattaché à l'une de ces thématiques travailla avec les citoyens engagés, à la traduction de leurs propositions en projet de loi « Climat et résilience ». Le 22 août 2021, cette loi est alors promulguée, et avec elle, un nouvel objectif est annoncé : l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN).

Cet objectif pourrait s'assimiler à la transition tant attendue des modes de faire la ville, puisqu'elle pointe du doigt l'étalement urbain et ses conséquences sur l'environnement, le climat, et vise une restriction puis une abolition de cette pratique aménagiste. L'objectif ZAN s'opère en deux temps : « le rythme d'artificialisation devra être divisé par deux d'ici 2030. L'objectif zéro artificialisation nette devra être atteint d'ici 2050. Cette mesure sera appliquée par l'ensemble des collectivités territoriales[53] ».

En avril 2022, trois projets de décrets sont soumis à la consultation et au commentaire du public durant un mois. Ces décrets visent à rendre applicables et opérationnelles les mesures décrites par la loi Climat et résilience, en définissant notamment la nomenclature des sols artificialisés[54], son intégration au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et son articulation avec les autres documents de planification – notamment le schéma de cohérence territoriale (SCoT), et enfin les modalités du rapport de suivi que les élus locaux devront fournir, afin d'analyser le rythme d'artificialisation et le respect des prérogatives. À savoir également que pour tout PLU n'ayant pas été révisé à l'aune de ces nouveaux objectifs d'ici 2027, l'ensemble de ses zones « à urbaniser » seront gelées.

Si le dispositif ZAN engage une prise de conscience de la part des politiques publiques, et donc un premier pas vers un mode de faire la ville autre que celui de s'étaler, une question reste en suspens : où construire la ville de demain ? Un certain nombre de limites à ce modèle généralisé à l'échelle du territoire persistent. La première étant que le ZAN a tendance à opérer un « glissement sémantique

---

[52] https://www.vie-publique.fr/eclairage/281953-loi-climat-et-resilience-des-avancees-et-des-limites

[53] https://www.ecologie.gouv.fr/loi-climat-resilience.

[54] « Cinq catégories de surfaces artificialisées sont envisagées : sols imperméabilisés en fonction du bâti ; sols imperméabilisés en raison d'un revêtement ; sols stabilisés et compactés, et recouverts de matériaux minéraux ; sols constitués de matériaux composites ; surfaces couvertes par une végétation non ligneuse à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou à usage d'infrastructures, de transport ou de logistique » (article du Moniteur, mars 2022 : Sandrine Pheulpin, ZAN : les premières mesures réglementaires dévoilées).

qui peut être dangereux, où le coupable n'est plus l'étalement urbain, mais la construction » (Verhage, 2022). Elle omet le fait que l'entre-soi à favoriser une certaine consommation excessive du foncier, principalement en zone périurbaine, et que le manque d'attractivité des villes est finalement l'une de ses causes[55]. En effet, les villes périurbaines comme celles de Vaulx-en-Velin, de Vénissieux ou désormais de Chassieu ou Saint-Priest, sont perçues comme des entités urbaines pouvant être « facilement absorbées » par la métropolisation lyonnaise, capable d'accueillir les logements et services nécessaires pour la croissance de Lyon. Et ce, sans pour autant engendrer la perte de leur identité territoriale ou de leur caractère urbain, car déjà considérées comme des extensions pavillonnaires et marquées par de grandes zones d'activités « défigurantes ». La seconde – qui découle directement de la première – est que son application stricte à l'échelle du Grand Lyon risque d'aboutir à une concentration des nouvelles constructions dans les zones urbanisées de l'Est lyonnais, amplifiant les problématiques actuelles qui sont déjà vécues dans l'hypercentre (îlots de chaleur, manque de biodiversité et d'espaces verts, saturation immobilière, ségrégation sociale plus lointaine, etc.), tout en sanctuarisant l'ouest lyonnais, marqué par d'importantes surfaces naturelles et agricoles.

À l'image des nouvelles directives de la métropole lyonnaise – concernant notamment l'application d'un coefficient de pleine terre à respecter pour chaque permis de construire sur une parcelle – la planification par la généralisation implique des failles, parfois des non-sens. Dans cette déclinaison, comment respecter les corridors écologiques et les espaces de biodiversité quand ceux-ci sont disséminés dans la ville, décousus, car pensés uniquement à l'échelle de la parcelle ? L'objectif ZAN présente des limites, tant dans sa gestion que dans sa traduction territoriale. Est-il encore possible de densifier un hypercentre métropolitain comme celui du Grand Lyon ? Accentuer les zones urbaines de l'Est pour répondre aux demandes de logements et finalement reproduire les mêmes conditions urbaines de l'hypercentre est-il envisageable pour ses habitants ? Définir l'échelle à laquelle opérer le ZAN semble être la condition pour que les objectifs de la loi Climat et résilience soient tenables tout en étant soutenables. Encore faut-il que le foncier le permette.

[55] Propos issus du séminaire « Engager l'aire métropolitaine Lyon Saint-Étienne dans une trajectoire de sobriété foncière », organisé par EPURES, l'agence d'urbanisme de la région stéphanoise et URBA LYON, l'agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise, le 30 avril 2021.

La nouvelle commande des politiques publiques : l'étude de gisements fonciers[56]

En travaillant dans un bureau d'études chargé de la planification territoriale sur le secteur Auvergne Rhône-Alpes, j'ai pu observer que de nouvelles commandes publiques apparaissaient : les études de gisements fonciers. Ces études consistent à étudier un territoire (en général une intercommunalité) pour en faire ressortir les fonciers encore mobilisables. Plusieurs impératifs conditionnent ce travail.

Premièrement, les analyses portent uniquement sur les zones urbaines ou à urbaniser (U ou AU) des PLU en vigueur, ou sur les zones constructibles des Cartes Communales. Ce premier point permet d'anticiper les prérogatives du ZAN : en travaillant uniquement au sein des enveloppes bâties des communes, nous garantissons que ces gisements fonciers ne seront ni de l'extension urbaine, ni de la perte de terrain agricole ou naturel. Les formes urbaines sont ainsi respectées et les collectivités peuvent anticiper les contraintes de l'objectif ZAN. Deuxièmement, les gisements fonciers peuvent être des terrains nus, des terrains partiellement bâtis ou bâtis. Autrement dit, nous révélons les dents creuses, les divisions parcellaires potentielles et les bâtis dégradés ou vacants représentant un potentiel de réhabilitation ou nécessitant une démolition-reconstruction (*cf.* Figure 57, en page 160 et Figure 58, en page 161). Troisièmement, une étude de gisements fonciers vise à répondre aux besoins d'une intercommunalité ou d'une commune au sens large, elle ne se restreint pas uniquement au domaine de l'habitat dans le but de savoir où construire de nouveaux logements. L'ensemble des composants qui façonnent nos villes doit être pris en compte : l'habitat, le commerce, l'artisanat, le tourisme, l'industrie, les équipements publics, l'énergie, l'agriculture, la végétalisation, etc. Partant d'un diagnostic en amont de l'étude de gisements, il est possible de discerner les besoins spécifiques du territoire et ainsi de trouver le bon foncier pour le bon projet. Par conséquent, un gisement foncier qui se concrétise par une parcelle au sein d'un centre-bourg très dense et minéral sera identifié comme une dent creuse à valoriser en jardins partagés ou d'agrément.

Cette étude permet de mettre entre les mains de l'élu une cartographie de sa commune à l'instant t, où chaque foncier potentiellement mutable est identifié. Les fonciers les plus stratégiques – de par leur localisation ou l'adéquation qu'ils présentent avec le programme de la commune – sont ensuite analysés plus précisément et accompagnés d'une fiche pré-opérationnelle relevant leur dureté foncière, les outils adéquats pour lancer le projet, etc.

[56] Complément d'analyse permis grâce à une nouvelle expérience professionnelle faisant suite à la période CIFRE. Fin 2022, j'ai intégré le bureau d'études VERDI Ingénierie. Ce dernier réalise des expertises liées à l'aménagement des territoires, dont les études de gisements fonciers pour les collectivités désireuses de mieux gérer leur foncier.

Mais finalement, à travers ce type d'études urbaines, il est également possible d'entrevoir le pendant vicieux de l'objectif ZAN : aboutir à une situation où les élus, paniqués de voir leur projet de développement stoppé net par l'interdiction de construire sur des terrains en extension, se retrouveraient à remplir chaque case vide de leur enveloppe urbaine pour y construire du logement. Une sensibilisation doit être faite par les acteurs de l'aménagement et un éclaircissement réglementaire doit être apporté concernant l'échelle d'intervention du ZAN. Sensibiliser, car les principales transactions immobilières des ménages souhaitant acquérir un bien se réalisent sur l'existant – autrement-dit, le renouvèlement de la population continue de se faire, sans pour autant construire de terrain. Néanmoins, pour des communes rurales où la densité a ses limites, accepter que les communes restent démographiquement stables semble être une vérité future difficile à admettre pour les élus. Un éclaircissement réglementaire doit être apporté, car la clef d'une coopération politique et opérationnelle ne peut se faire que si l'échelle d'intervention est logique. Penser le ZAN à l'échelle d'une commune en l'absence de PLUi est inefficace et contre-productif. Pour rappel, l'objectif ZAN se calcule en fonction de la consommation foncière réalisée entre 2011 et 2021. De ce chiffre, une division par deux doit être faite et inscrite dans les documents d'urbanisme pour formaliser les objectifs de consommation pour 2030. En 2050, les objectifs de consommation d'espaces seront nuls. En cas d'absence de PLUi lié à une intercommunalité qui possède les compétences urbaines pour les communes qu'elle couvre, cette règle de calcul s'applique au PLU de la commune. Dans les faits, une commune qui aura construit de manière excessive des lotissements en périphérie de son centre-urbain durant la période de 2011 à 2020, aura un potentiel de construction plus important que la commune voisine qui aura opéré une consommation d'espace plus raisonnée sur la même période : « avec cette règle, les mauvais élèves sont récompensés quand ceux qui ont voulu faire bien sont pénalisés. Le développement de nos communes nous échappe[57] ». Ce sentiment d'injustice n'aide pas à l'application d'une loi qui a le mérite d'aller dans le bon sens, mais qui, pensée de manière globale sans tenir compte des aspérités du territoire, devient très vite bloquante.

L'étude de gisements fonciers permet de mettre en lumière les opportunités de développement d'un territoire par une approche *bottom up*, venant directement du terrain et de ses capacités réelles d'évolution. Mais elle met également en lumière des mécanismes invisibles, qui régissent eux aussi le fonctionnement des territoires selon la vision et la volonté des acteurs politiques.

[57] Retour d'élus lors d'une étude menée par VERDI pour le compte d'EPORA et de Roannais Agglomération.



Figure 57 : Etude de gisements fonciers de la ville de Roanne (premier document de travail), réalisée par le bureau d'études VERDI pour le compte d'EPORA et de Roannais Agglomération, 2023

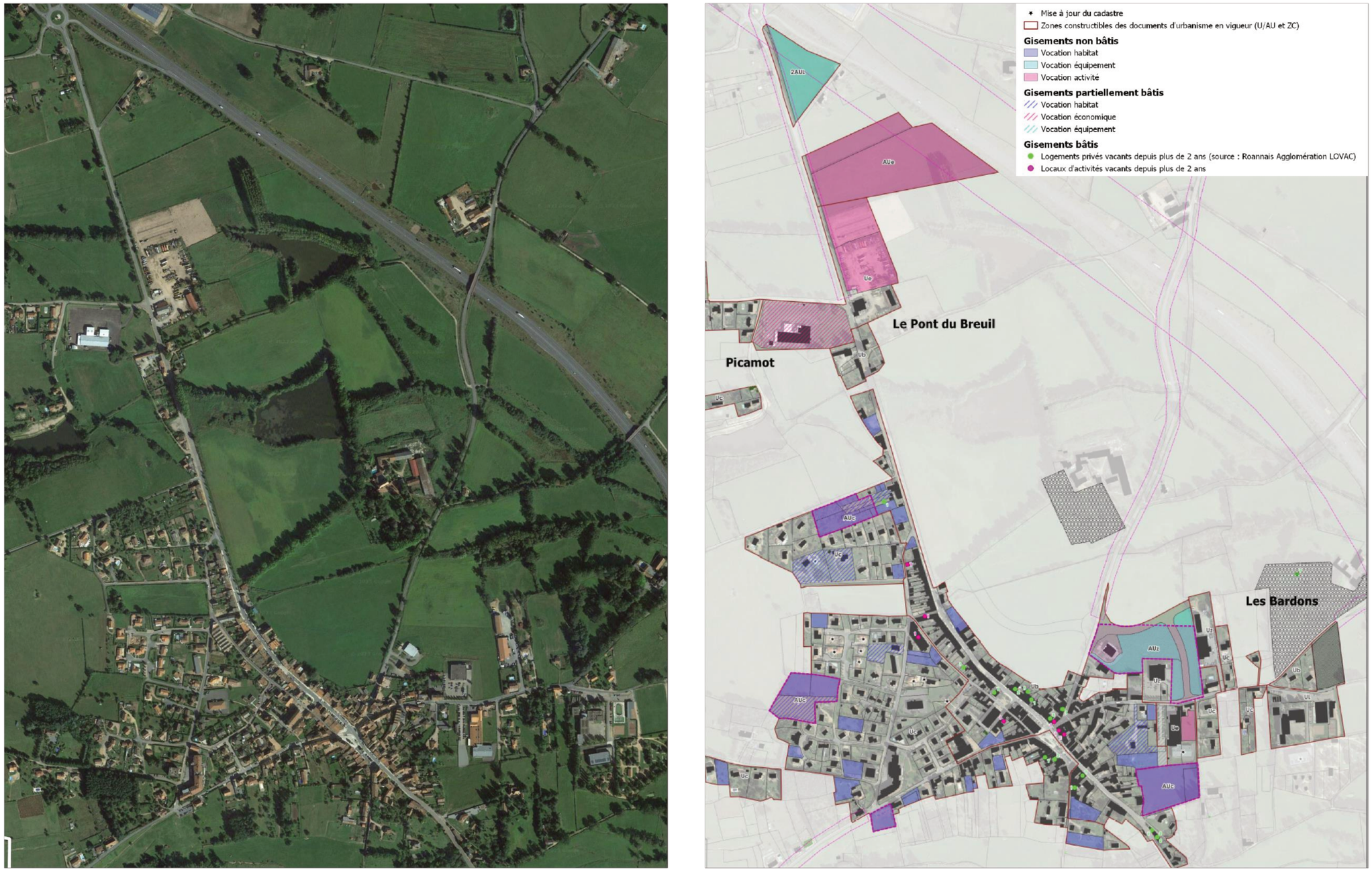


Figure 58 : Etude de gisements fonciers de la commune de La Pacaudière (premier document de travail), réalisée par le bureau d'études VERDI pour le compte d'EPORA et de Roannais Agglomération, 2023

2.4. Le foncier comme verrou

Des différentes sous-parties précédentes, il est possible d'élargir la focale d'analyse à l'échelle de la métropole lyonnaise pour présenter une vision d'ensemble des processus d'urbanisation en cours. Pour rappel, les objectifs démographiques prévus par le SCoT de l'agglomération lyonnaise pour 2030 ont été atteints dès 2020[58]. L'Amelyse (Aire Métropolitaine Lyon Saint-Étienne), périmètre de l'inter-SCoT, accuse d'une croissance démographique de 55 %, soit 13 520 nouveaux habitants par an entre 2010 et 2018, ce qui se traduit par 10 540 logements créés chaque année sur la même période. Les objectifs pour 2030 sont donc revus à la hausse : 150 000 nouveaux habitants (minimum) sont attendus au sein du périmètre du SCoT, impliquant la construction de plus de 7 500 nouveaux logements par an (minimum). L'ambition de l'agglomération lyonnaise est d'être le moteur de l'Amelyse, en assurant la résidentialisation de nouveaux ménages au sein de la métropole et mettant tout en marche pour atteindre ces objectifs. Si l'attractivité du Grand Lyon n'est donc plus à prouver, l'édification de sa stratégie d'intervention laisse un certain nombre de questions en suspens face au contexte territorial, social et environnemental actuel. C'est pourquoi, afin d'identifier la stratégie de développement qu'opère le Grand Lyon en prévision de ces statistiques, mais aussi afin de visualiser le champ des possibles qui s'offre aux opérateurs de l'aménagement quant aux dynamiques d'urbanisation, un travail de prospective a été amorcé. Grâce au décorticage des dix-sept projets urbains du Grand Lyon lancés depuis 1998 (*cf.* Figure 46, en page 139), mis en parallèle avec les pratiques coutumières des opérateurs privés et publics, et actualisé en fonction des dernières mesures gouvernementales (objets des sous-parties précédentes), il est possible d'en déduire les réponses aux questions suivantes : où construira-t-on demain dans le Grand Lyon, et dans quelles conditions ?

Pour répondre à la première question à savoir « où construire demain la métropole lyonnaise », plusieurs données tendent à entrevoir l'Est de la métropole comme le prochain secteur à densifier. En effet, suite à l'état des lieux, l'hypercentre lyonnais présente un foncier saturé où les friches urbaines sont désormais traitées ou sont en passe de l'être dans les prochaines années. Les réserves foncières sont pratiquement épuisées. L'ouest et une partie du nord de la métropole sont finalement « sanctuarisés », dans la mesure où le paysage urbain de villages qui les caractérisent a vocation à être préservé comme le stipule le PLUH et où le foncier libre se compose principalement de parcelles agricoles et naturelles, alors gelées dans le cadre de l'objectif ZAN. La partie sud métropolitaine,

[58] Données issues du document « Bilan et perspectives » du SCoT de l'agglomération lyonnaise, publié en décembre 2021 : https://www.SCoT-agglolyon.fr/bilan_perspective.

occupée principalement par les activités industrielles, induit un certain nombre de périmètres de protection face aux risques industriels, tendant à réserver le foncier encore disponible au développement et au renouvellement industriels faisant de la vallée de la Chimie un secteur de pointe.

L'Est lyonnais est quant à lui plus propice au développement urbain. Sa topographie est plane, il s'est urbanisé de manière diffuse autour d'anciens villages. Sa surface bâtie est peu dense, ponctuée par d'importantes zones pavillonnaires – principalement sous forme de lotissements – et de zones commerciales dont certaines sont en plein questionnement sur leur avenir (Portes des Alpes à Saint-Priest). De futures friches urbaines seraient potentiellement à prévoir. Ce que la métropole lyonnaise a perdu comme possibilité de développement urbain en son centre, elle semble le retrouver à l'Est, à condition qu'elle arrive à faire du périphérique lyonnais, et d'un chapelet de terrains agricoles, des transitions et non des barrières. Parallèlement à ce constat, les dynamiques urbaines sont intuitivement comprises : les communes de l'Est reproduisent le même schéma opéré par la ville de Villeurbanne où le prix du mètre carré jusqu'alors abordable augmente de manière rapide et constante[59]. La spéculation autour du coût du foncier devient un sport national, de plus en plus pratiqué par les propriétaires. Très peu d'acquisitions foncières y ont été réalisées, c'est aujourd'hui le terrain de jeu des promoteurs immobiliers, plus que des aménageurs.

La seconde question conduit à préciser l'hypothèse de cette thèse. Une transition semble émerger quant à la nature même des opérations en cours et à venir. Les dernières opérations d'aménagement de maitrise d'ouvrage du Grand Lyon tendent à s'excentrer géographiquement de l'hypercentre lyonnais (*cf.* Figure 59, en page 164), où la nature du foncier maitrisé n'est plus une friche urbaine, mais des zones urbaines denses et mixtes, et parfois pavillonnaires. Le projet Gratte-Ciel Centre-Ville de Villeurbanne donne le ton d'une nouvelle typologie d'opérations d'aménagement : à partir de 2014, la surface foncière en situation urbaine, composée d'un tissu urbain dense et mixte (maisons de faubourg, équipements publics, espaces publics, etc.) devient équivalente à la surface de zones de grands ensembles traitée sur la même période, finalement similaire à ce que représentait le réinvestissement des friches urbaines dix ans plus tôt.

[59] La commune de Chassieu affichait un prix moyen du mètre carré aux alentours de 2741 € en 2016, contre 3983 € en 2020 ; celle de Meyzieu passe 2140 €/m² en 2016 à 2732 €/m² en 2020. Données issues du Ministère de l'économie, des finances et de la relance.

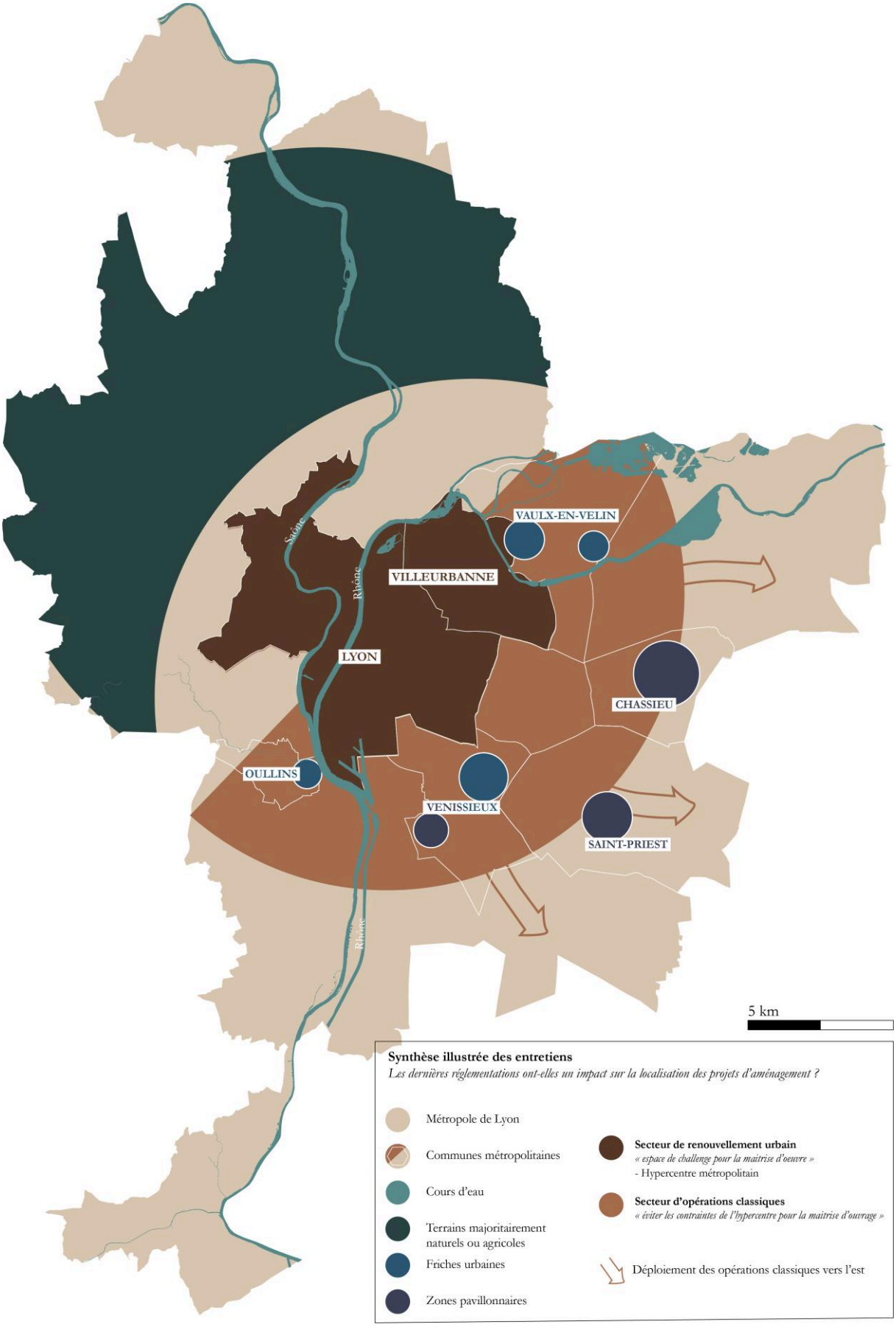


Figure 59 : L'application schématique de l'objectif ZAN à l'échelle du Grand Lyon,
et la division progressive en deux secteurs d'actions pour des acteurs différents (Leguay, 2021)

Les bilans d'aménagement sont dans certains cas révélateurs d'une maitrise foncière plus complexe à traiter : la part du coût du foncier est équivalente à la part des coûts des travaux, voire dans certains cas supérieure (Gratte-Ciel Centre-Ville à Villeurbanne [2014], Ville Nouvelle à Rillieux-la-Pape [2020], La Saulaie à Oullins [2020]). Cependant, il n'est pas possible de démontrer une transition seulement à partir de l'évolution de la part du foncier dans les bilans d'aménagement en raison du système de phasage des opérations. De plus, l'idée d'observer une pénurie foncière à travers les dernières opérations d'aménagement est réfutée par la réalité du terrain : la superficie des nouvelles opérations n'est pas moins étendue que les précédentes. Si nous observons une forte décroissance des superficies des projets urbains entre 2006 et 2009, l'évolution est depuis croissante (*cf.* Figure 60, en page 165). En revanche, c'est bien la nature du foncier qui pousse les opérateurs de l'aménagement à soit s'excentrer, soit investir davantage afin de couvrir l'acquisition d'un foncier plus cher à traiter et proposer des programmes immobiliers au standing plus élevé pour compenser ces acquisitions foncières coûteuses. Dans certains cas, l'équilibre du bilan opérationnel n'est tout bonnement pas atteignable, à l'image du projet Saint-Jean à Villeurbanne.

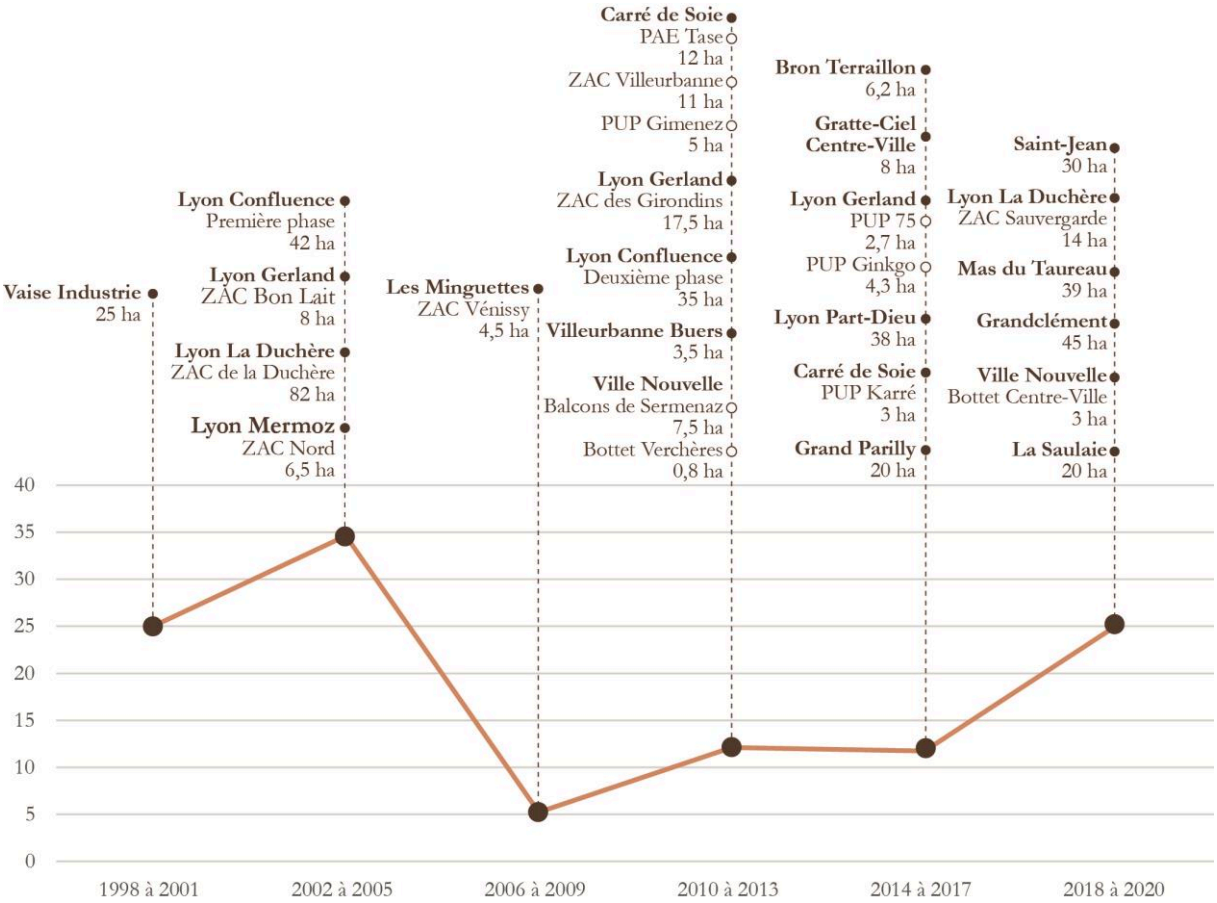


Figure 60 : Évolution des superficies (moyennes par tranches d'années)
des opérations d'aménagement du Grand Lyon de 1998 à 2020 (Leguay, 2022)

En somme, le foncier devient bien un élément bloquant : il n'est pas plus rare, seulement plus complexe à maitriser. Et c'est une rengaine de plus en plus présente dans les discours des opérationnels et des élus de la Métropole de Lyon : « le prix au m² du neuf a été multiplié par 2, le prix de l'ancien a été multiplié par 3, et le prix du foncier par 10. La valorisation foncière devient problématique ». Le directeur général de la SERL complète en précisant notamment « qu'il y a un rapport de force très prégnant avec le droit de propriété. Notre constitution le protège, et c'est pourquoi on arrive au constat suivant : être propriétaire d'une maison de ville, c'est être assis sur un tas d'or. Demain, on pourra également dire qu'être propriétaire d'une maison pavillonnaire, c'est aussi être assis sur un tas d'or ? Est-ce que cela peut aller plus loin ? J'ai peur pour la suite, car nous mettons notre développement urbain et futur dans de multiples mains, aux multiples intérêts ».

Cette dynamique urbaine tend donc à proposer des programmes immobiliers de plus en plus conséquents : des bâtiments plus denses, plus élevés, plus chers au mètre carré. Si les aménageurs sont contraints à un équilibre financier dans le cadre des ZAC, les promoteurs ont une marge de manœuvre plus grande pour réaliser de telles opérations dans le diffus. En découlent les problématiques de sur-densification, de gentrification de certains quartiers et le déplacement des ménages les plus modestes toujours plus loin de l'hypercentre. Le risque est d'opérer de manière latente un étalement urbain sur la partie est de la métropole lyonnaise, ou d'une autre manière, de conduire à sa sur-densification avec les problématiques que cela engendre (*cf.* Figure 61, en page 167). Quoi qu'il en soit, en l'absence de réserve foncière sur ces zones, l'outil ZAC semble inefficace sur des zones pavillonnaires face au coût d'acquisition foncière qu'elles imposent, où le résultat final des programmes immobiliers conduirait ni plus ni moins à étendre sans fin la métropole lyonnaise. De cette hypothèse plus précise par l'apport des données du terrain et de l'analyse qu'en font les acteurs de l'aménagement, le nouveau postulat développé par la suite est donc de démontrer que les pratiques urbaines qui ont lieu depuis 50 ans sans grande remise en question, se heurtent désormais à un contexte foncier qui risque de bloquer les montages opérationnels habituels des opérateurs.

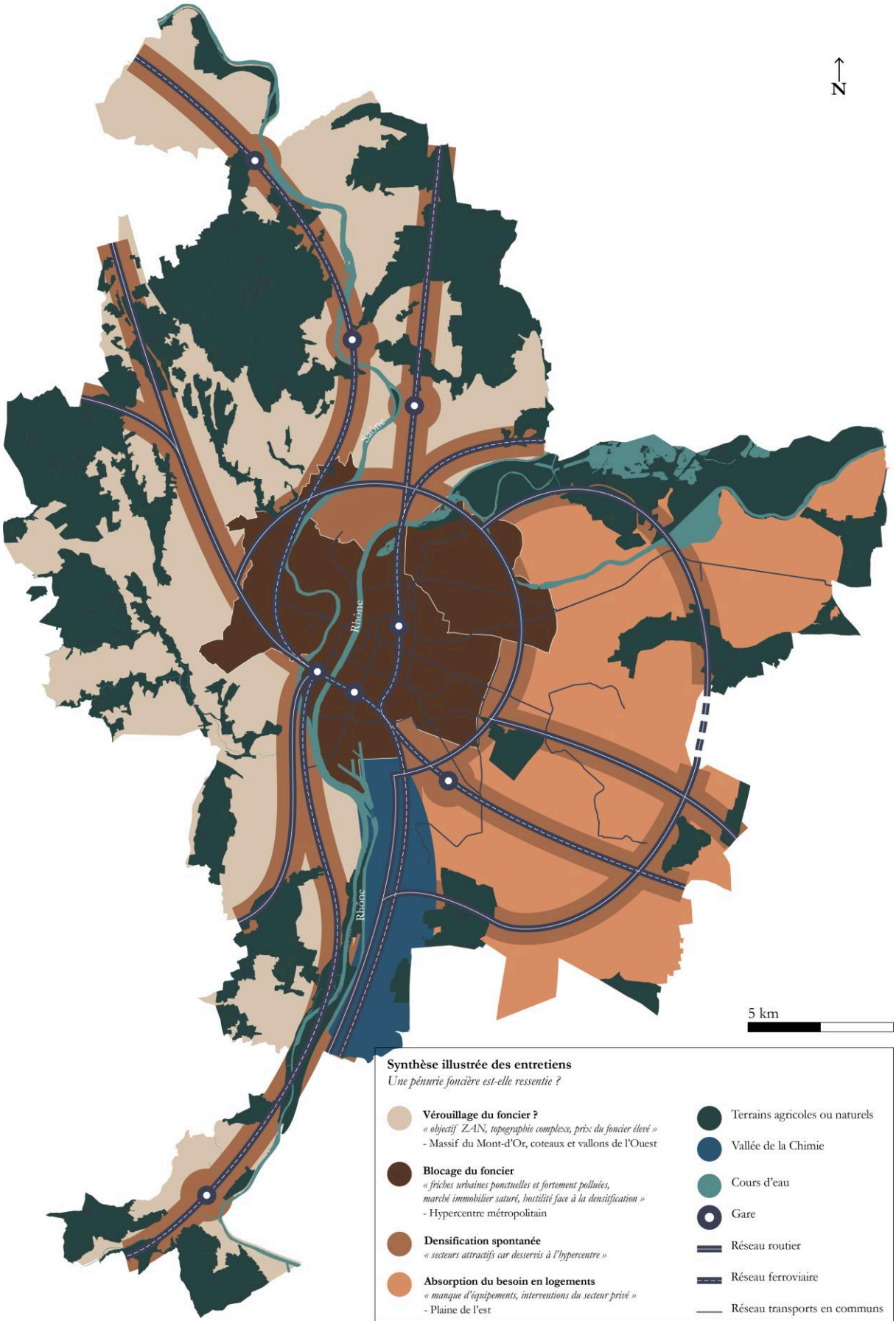


Figure 61 : Du 2e arrondissement à Villeurbanne, de l'hypercentre au périphérique lyonnais de l'Est, l'urbanisation du Grand Lyon dépassant les limites petit à petit (Leguay, 2021)

Conclusion de chapitre : résoudre les blocages locaux pour répondre aux défis globaux

L'état des lieux étant posé, analyser les potentiels d'actions des acteurs de l'aménagement dans leur environnement révèle un champ d'action de plus en plus restreint, voir une impasse.

En effet, face aux conséquences de l'aménagement du territoire sur l'environnement et la société, les acteurs de la fabrique urbaine sont désormais confrontés à une double prérogative : celle de limiter l'étalement urbain, tout en proposant des projets d'aménagement plus respectueux de l'environnement, plus équitables socialement, et dont les processus de conception et de construction doivent s'appuyer sur de nouveaux principes, comme l'inclusion sociale ou la diminution de l'impact carbone pour ne citer qu'eux. En somme, « faire mieux avec moins », traduit la naissance d'un nouveau paradigme en urbanisme, où chaque choix réalisé de l'amont à l'aval du projet est plus que décisif pour sa faisabilité. C'est également une nouvelle donne métropolitaine, abolissant la facilité d'une construction sur un terrain agricole, pour favoriser le recyclage du foncier. Interdire d'un côté et prescrire de l'autre semble être la transition que la gouvernance urbaine emprunte. Au vu du contexte territorial et de ses dynamiques, est-ce seulement viable ?

Une sorte de cercle vicieux s'est opéré dans le temps : aujourd'hui, les politiques publiques demandent « réparations et colmatages », quand il serait plus à propos de faire évoluer nos modes de transformer le territoire, face à l'ampleur des enjeux. Pour cela, il est parfois nécessaire de partir du local et de ses problématiques, pour relancer un nouveau processus.

Ainsi, de premiers signaux d'alerte montrent que les outils opérationnels habituels, comme la ZAC, ne sont plus gages de viabilité sur certains types de foncier. Qu'en l'absence de réserve foncière sur certains secteurs, les collectivités et les aménageurs se retrouvent face à des processus plus longs, jonchés de compromis, pour atteindre une opération à la fois équilibrée financièrement et de facture urbaine remarquable. En décortiquant plusieurs projets urbains du Grand Lyon sur le long terme et à travers les propos tenus lors des entretiens par les acteurs de l'aménagement de tous secteurs confondus, il apparait que c'est bien le foncier – jusque-là traité une fois le dessin du projet d'aménagement posé – qui influence les processus de conception des opérations d'aménagement, au point de remettre en question les modèles opérationnels actuels.

Conclusion de partie : quand la transition n'est plus une option

Analyser la fabrique urbaine de nos territoires est aussi fascinant qu'alarmant. Que ce soit par le rééquilibrage économique du territoire ou par la course à l'attractivité des villes, les politiques urbaines et leurs acteurs ont contribué ces dernières décennies au dessin d'un territoire pluriel, entre l'essor de nouvelles métropoles et la revitalisation de bourgs ruraux. Si à première vue, ce territoire parait atypique par la diversité des paysages urbains qui le compose, une forme d'homogénéisation caractérise ses processus d'évolution. En pratiquant l'étalement urbain pour développer les villes dynamiques, le périurbain est devenu la troisième grande entité de nos territoires. Cette « ville franchisée » selon David Mangin, ou cette « ville ordinaire » selon Anne-Sophie Clémençon, résultent de processus impensés, de pratiques aménagistes usuelles, sans qu'aucune forme de contrôle ou de veille ne puisse réguler l'ensemble de ces processus urbains, faute de gouvernance à l'échelle de ces nouvelles réalités urbaines. En résultent des conséquences environnementales et sociales, que le principe « d'entrée dans l'ère de l'anthropocène » a distinctement mis en lumière, en pointant du doigt la responsabilité des acteurs de la production urbaine dans le changement climatique ou les crises sociales.

Est-il alors possible de réorienter ces processus néfastes pour l'environnement et la société par les mêmes méthodes qui ont conduit à ce constat ? L'analyse de la notion de projet urbain du chapitre 2 va dans ce sens. Pensée au départ par et pour le territoire, cette philosophie prometteuse a connu un certain nombre de dérives : le flou qui la caractérise à certainement permis d'opérer des projets urbains sur mesure, adaptés au terrain, à ses habitants pour répondre à un besoin ; cependant

et au fil du temps, il a aussi permis de qualifier des opérations d'aménagement classiques et standardisées, de projets urbains pour le territoire, et ce, par le biais d'une stratégie marketing aboutie, le tout profitant à la financiarisation de la ville. Si le principe de projet urbain est pourtant une solution à un aménagement plus frugal et résilient, c'est davantage à travers sa méthodologie, qu'à travers les promesses des perspectives architecturales qu'il vise. Finalement, la problématique n'est pas tant les outils de la fabrique urbaine, mais bien la manière de les employer face au contexte actuel.

Les entretiens réalisés auprès des acteurs de l'aménagement du Grand Lyon ont notamment permis de clarifier les réelles motivations d'une réorientation des modes de faire la ville. Aujourd'hui, ce désir de transition tient principalement de la volonté – se basant sur des principes individuels influencés selon la sensibilité de l'acteur interviewé face aux problématiques actuelles – plus que de la nécessité ou de l'obligation de faire autrement dans l'intérêt général. Les conditions territoriales montrent pourtant qu'il y a urgence à faire autrement. Par conséquent, l'objet du chapitre 3 a été de mettre en exergue les pratiques opérationnelles face à la réalité du territoire, pour faire transparaitre un blocage des process actuels. Il s'avère alors que les méthodes employées jusque dans les années 2010/2015 ont été développées pour réinvestir des friches urbaines ou pour renouveler de grands ensembles, et non pour opérer un renouvellement urbain en zone périurbaine. Et c'est précisément sur ce point que le postulat de la thèse repose : si depuis vingt ans les experts attestent que la dynamique urbaine actuelle – par l'étalement urbain ou la densification urbaine – n'est pas viable sur le long terme, mais que pour autant, rien ne change, c'est finalement par le terrain et la démonstration que les modèles actuels mènent à l'impasse qu'il est possible de prouver que cette transition, voir cette rupture des modes de faire la ville est belle et bien inéluctable.

Le foncier, ressource principale de l'urbanisation, devient le principal frein de la mécanique aménagiste – en raison de sa complexification à mesure que les opérations naissent sur des secteurs nouveaux, parfois lointains, mais surtout contraints. Il devient alors le critère le plus urgent à traiter, lourd de conséquences dans l'évolution urbaine de la métropole. L'hypothèse de cette thèse se précise alors : la métropole lyonnaise serait-elle face à une pénurie foncière contraignant les acteurs de l'aménagement dans leur manière de faire la ville ?

Partie 2

Le foncier à l'échelle de la Métropole de Lyon : enjeux d'aménagement et évolution obligée des stratégies et des pratiques

---

À l'image de la notion de projet urbain, celle du foncier est tout aussi floue. Si le premier réflexe pour un opérateur de l'aménagement est de considérer le foncier sous l'angle économique – en le restreignant au sens cadastral, le manque de visibilité et de prospective sur son caractère bâti, patrimonial, environnemental ou tout simplement sur son type d'occupation, conduit à une stratégie urbaine considérée comme « hors sol », déconnectée des réalités urbaines. La résultante de ce mécanisme est la situation décrite dans la précédente partie : l'étalement urbain par le développement du périurbain.

Peu d'ouvrages traitent le foncier dans sa dimension globale. Si ce dernier fait l'objet d'études techniques et spécifiques, rares sont les études qui arrivent à concilier stratégie urbaine et stratégie foncière au travers des enjeux du renouvellement urbain des villes. Pourtant, au-delà d'être une « ressource projet », il est avant tout une ressource territoriale aux

multiples potentiels : le sous-sol est une ressource naturelle, le sol est un potentiel de développement urbain, le foncier est un substrat social (Marchal, 2018). Intégrer l'ensemble de ces dimensions foncières dans une stratégie urbaine permet, certes de concevoir des projets d'aménagement plus ajustés aux capacités et aux spécificités du territoire, mais aussi de prendre en considération de meilleures optimisations du territoire suivant la localisation du foncier, sa nature ou l'usage qu'il supporte. Le foncier ne se crée pas, c'est une ressource finie qui se transforme sous l'impulsion d'une volonté publique ou privée, changeant ainsi sa nature. Ce changement peut-être irréversible, voir désastreux pour l'environnement dans lequel il s'intègre.

Si de nombreux séminaires arborent depuis quelques années la notion de sobriété foncière, mettant ainsi en lumière les problématiques liées à la gestion foncière des collectivités dans leur stratégie urbaine, c'est principalement en réponse à la conjonction de plusieurs constats : premièrement, les aménageurs sont face à une raréfaction des concessions d'aménagement sous forme de ZAC. Dans le cas de la métropole lyonnaise, les réserves foncières sont désormais faibles et comme démontré précédemment, les dernières opérations d'aménagement sous forme de ZAC peinent à aboutir ; deuxièmement, les promoteurs immobiliers – étant à la fois face à une ressource foncière saturée en hypercentre et une constante hausse de la demande en logements – se sont déjà tournés vers la périphérie et la zone périurbaine pour y réaliser d'importantes opérations immobilières à mesure que les opportunités foncières apparaissent. Une densification intensive marque déjà certains quartiers de l'Est lyonnais – à l'image de l'avenue Georges Rouge ou du quartier des Poudrettes à Vaulx-en-Velin – conduisant par effet de levier à une hausse rapide du prix du foncier, par spéculation ou gentrification ; troisièmement, une vague de manifestations pour le climat ou le pouvoir d'achat, rappelle aux élus des

collectivités que leurs choix d'aménagement ont des conséquences cruciales aussi bien sur la biodiversité des territoires, que sur le recours à la voiture et ses temps de trajet toujours plus longs, pour des ménages aux revenus modestes, ne pouvant se loger en hypercentre. Si ce constat fut démontré à maintes reprises par des experts, ce sont désormais les usagers qui s'indignent de la stratégie urbaine de leurs élus, directement liée à la manière de gérer le foncier – principalement en zone périurbaine où l'urbanisme par des actions diffuses l'emporte.

Le point commun à l'ensemble de ces sujets est bien le foncier. Que ce soit sur le plan opérationnel ou sur le plan social, la gestion foncière induit un impact sur les cadres de vie, le quotidien des usagers et l'équilibre environnemental du territoire. Le nouveau paradigme urbain qui est de « faire mieux avec moins » intègre totalement cette gestion plus durable du foncier, devenu plus complexe à traiter dans un contexte historique imposant la remise en question et l'action raisonnée des pouvoirs publics et privés. Encore faut-il identifier avec justesse les différentes typologies foncières et le cadre de vie qu'elles induisent, afin de mettre en relief ces potentiels de développement plus raisonnés.

Le chapitre 4 vise donc à analyser de manière à la fois spatiale puis dynamique, le foncier du Grand Lyon et son appropriation au fil des années par la maitrise d'ouvrage publique et privée. De ce regard plus aiguisé sur l'évolution des différentes entités urbaines, il sera possible de réaliser une projection de la stratégie urbaine et d'en identifier les limites, les blocages afin d'explorer plus en profondeur ce point de rupture dans les modes actuels de faire la ville. À l'issue de ce chapitre, l'hypothèse de la thèse pourra donc être vérifiée. De cette prospective, il sera possible d'apporter des pistes de réflexion, d'esquisser des solutions quant à la concrétisation de nouvelles méthodes plus durables pour la fabrique urbaine. Car si le

projet urbain est toujours pertinent, même sur des fonciers complexes, cette transition appelle plus spécifiquement à un renouvellement de l'échelle d'intervention, à de nouvelles méthodes pour « faire la ville » et à une nouvelle posture face au contexte foncier actuel – plus qu'à la remise en question des outils opérationnels. L'objectif final étant de contribuer à une fabrique urbaine en corrélation avec le territoire qu'elle anime, appropriable par ceux qui la pratiquent et préservant les paysages urbains de nos territoires.

Chapitre 4

Sommes-nous face à une pénurie foncière ?

Analyses géographiques, stratégies d'appropriation du foncier et projections

---

Entre l'application de l'objectif ZAN verrouillant la mutation des terrains agricoles et naturels, la raréfaction des emprises industrielles à renouveler dans le cœur des métropoles et le besoin de logements toujours grandissant, une tendance se dessine, se matérialisant au travers de la crainte suivante : sommes-nous face à une pénurie foncière ?

Ce premier constat doit être précisé. À l'échelle du Grand Lyon, nous avons pu observer une forme de transition prenant forme à travers les aspects opérationnels des opérations d'aménagement de ces cinq dernières années. Que ce soit à travers la localisation, le montage opérationnel ou même les difficultés opérationnelles pour concilier les exigences environnementales et sociales avec de nouveaux principes constructifs, c'est bien la maitrise foncière qui donne le ton de ces nouvelles opérations d'aménagement. Si la ressource foncière ne peut, par définition, s'épuiser puisque c'est une ressource finie en perpétuelle mutation, la maitrise foncière quant à elle évolue, au fur et à mesure des transformations des usages du foncier. Il est possible de matérialiser ce processus sous forme de cycle : un terrain naturel ou agricole (autrement dit « neutre ») se transforme (facilement) en zone industrielle pour des raisons stratégiques – proximité à un cours d'eau, à un axe de transport, à un centre urbain ; dans un contexte de désindustrialisation pour les mêmes raisons stratégiques, cette zone industrielle mute en nouveau quartier urbain, après avoir été dépolluée et réintégrée dans le maillage urbain du centre-ville qui s'étend (de manière coûteuse, mais stratégiquement simple). À présent, les friches industrielles étant pour la plupart traitées ou en voie de l'être, de nouveaux types de foncier attirent les intentions des politiques publiques et des acteurs privés, pour les mêmes raisons motivant le réinvestissement des friches industrielles : proximité au centre urbain, aux axes de communication et aux réseaux divers, faible densité bâtie et forte demande de nouveaux logements. Ces nouveaux types de foncier sont notamment les zones pavillonnaires qui se sont développées dans la première couronne des métropoles, aujourd'hui en limite de l'hypercentre métropolitain. Et elles représentent finalement un premier rattrapage de contrôle de l'évolution diffuse de la zone périurbaine.

Cependant, le décorticage des grandes opérations d'aménagement atteste d'une problématique en ce qui concerne la maitrise foncière de certains secteurs de la zone périurbaine. Plus coûteuse en raison des interlocuteurs multiples, plus longue en raison des démarches de concertations et de négociations à mener, c'est finalement au moment de l'acquisition foncière que la nature même du foncier – d'une typologie différente de celle exploitée jusqu'à présent – semble bloquer les rouages des outils opérationnels.

Afin d'appuyer ce postulat qui permettrait de répondre à l'hypothèse qui est de dire que les acteurs de l'aménagement sont face à une pénurie du foncier facilement mutable et implique par conséquent une rupture dans les modes de faire la ville, l'objet de ce chapitre aura pour objectif de mettre en lumière les mécanismes de la stratégie foncière en cours, que ce soit à travers l'analyse du foncier et de l'extension de la ville de la métropole de Lyon, ou que ce soit à travers les techniques d'appropriation du foncier des acteurs de l'aménagement liées à leurs outils ou à leur lecture du territoire. De ces analyses, il sera alors possible de décrire les trajectoires que prend la fabrique urbaine sur le territoire métropolitain, et de juger de leur viabilité, en fonction du contexte actuel et des obligations environnementales et sociales à tenir pour demain.

1. Essai de typologie foncière

1.1. L'hypercentre métropolitain lyonnais, le foncier « saturé »

Une simple cartographie représentant l'état du bâti en 2020 à l'échelle de la Métropole de Lyon conduit à cette impression de saturation au sein des villes de Lyon et Villeurbanne (*cf.* Figure 62, en page 179). Pour comprendre ce constat, il est nécessaire de décortiquer les processus d'extension et de densification au sein de cet hypercentre lyonnais. En règle générale, il existe trois principaux modes d'expansion urbaine sur le temps long : la reconstruction de la ville sur elle-même, l'exploitation d'une réserve foncière et l'extension sur terrain naturel (Noizet et Clémençon, 2020).

Hélène Noizet, maitre de conférences en histoire médiévale à Paris et spécialiste de la morphologie urbaine, et Anne-Sophie Clémençon, historienne de l'architecture et des formes urbaines, ont réalisé une étude mettant en exergue les processus d'extension urbaine de la ville de Lyon[60]. Leur étude permet d'apprécier différents stades de densification de 1824 à 1947, en s'appuyant sur l'évolution de la couverture du bâti par îlot sur un secteur compris entre le Rhône, les cours Franklin-Roosevelt puis le cours Vitton, la gare des Brotteaux et le cours Lafayette. Pour cela, elles distinguent trois stades de densification : la densification débutante, qui représente une construction de l'ordre de moins de 20 % de la surface de l'îlot ; la densification médiane, où la part du bâti oscille entre 20 et 60 % de la superficie de l'îlot ; et la densification achevée, représentant une part du bâti qui dépasse 60 % de la superficie de l'îlot. Avant d'exposer les résultats de l'étude, un premier élément est à prendre en considération. Dès le XXe siècle, le Nord-ouest de la zone étudiée fait partie du projet de la planification Morand, un plan général de la ville de Lyon et de son agrandissement sous forme de « ville ronde », initié par l'architecte Jean-Antoine Morand en 1766 et achevé au milieu du XXe siècle[61] (Chuzeville, 2018).

[60] Etude présentée dans le chapitre 3 : l'extension, la grille et le lotissement, de leur l'ouvrage « Faire ville, entre planifié et impensé, la fabrique ordinaire des formes urbaines », 2020, p.84.

[61] Ce plan général de la « Ville ronde » de Jean Antoine Morand, vise à accroire la ville de Lyon de manière circulaire : « il s'agit, d'une part, de réformer la vieille ville et, d'autre part, d'élever sur la rive gauche du Rhône un quartier vaste et régulier, l'un n'allant pas sans l'autre. L'ensemble s'inscrit dans une enceinte circulaire censée aplanir toute difficulté par la perfection même de sa forme. Le principe est celui d'un cercle vertueux, ville historique et quartier neuf étant voués à s'équilibrer mutuellement » (Chuzeville, 2018).



Figure 62 : Concentration des formes bâties au sein des communes de Lyon et Villeurbanne, à l'échelle de la Métropole de Lyon en 2020 (Leguay, 2020)

Finalement, ce premier jalon vers l'agrandissement de Lyon, lance le processus de densification qui est analysé par l'étude de Noizet et Clémençon. En 1824, « la part du non-bâti est encore très prégnante », puisque 70 % de la superficie des îlots sont au stade de la densification débutante où la proportion de bâti de ces îlots ne représente que 5 %. En 1861, « la moitié des îlots étudiés en sont au stade intermédiaire », où la proportion de bâti varie entre 20 et 60 % de la surface de chaque îlot. Enfin, entre 1920 et 1947, l'intégralité des îlots est au stade de la densification achevée, « avec un bâti qui couvre en moyenne 83 % de la surface de chaque îlot [et où], ils ne peuvent guère se densifier davantage ». Cette impression de saturation s'explique ainsi : le processus de densification est arrivé à son terme, puisque l'ensemble des îlots d'un même secteur est saturé par la construction de bâtis.

Cette densification a également tendance à effacer certaines morphologies urbaines préexistantes. En effet, à l'inverse du réinvestissement des pentes de la Croix Rousse dans la première moitié du XVIIe siècle reprenant les limites des anciens clos religieux pour lotir, la densification de la partie est de Lyon impose une logique de grille et de damier dans la continuité du plan Morand. Ainsi disparaissent d'anciens lotissements, créés dans un environnement majoritairement agricole, comme celui du lotissement Saint-Amour situé au niveau des rues Boileau, Villeroy et Créqui, disparus dans les années 1860. C'est ce schéma qui préfigure encore les opérations d'aménagement. Par la reconstruction d'un réseau viaire, les anciennes parcelles industrielles sont décomposées et reprennent la logique de grille présente dans leur environnement urbain, à l'image du projet Gerland. Ou au contraire, sur des secteurs pavillonnaires ou sur du foncier de maisons de faubourgs, les opérateurs immobiliers ou les aménageurs réalisent du remembrement foncier pour atteindre des gabarits similaires aux îlots de l'hypercentre.

La saturation du foncier se concrétise donc par une part du bâti recouvrant pratiquement l'intégralité de la superficie des îlots, mais également par l'absorption d'anciennes morphologies urbaines – héritées de l'époque agricole ou industrielle – pour les reformater au standard morphologique du centre urbain.

1.2. Les friches industrielles, le foncier « souple »

Suite à l'analyse des typologies foncières exploitées dans le cadre des opérations d'aménagement du Grand Lyon depuis 1998, le réinvestissement des friches urbaines représente une constante dans la stratégie urbaine de la métropole. Majoritairement industrielle dans le cadre de notre secteur d'étude, elle est aussi ferroviaire (La Saulaie à Oullins) ou hospitalière (Le grand Hôtel Dieu dans le deuxième arrondissement de Lyon). Entre également dans la catégorie des friches urbaines, les zones commerciales, les zones d'activités en perte d'usages, ou encore les bureaux, les logements vacants ou les immeubles abandonnés. Dans le cadre des opérations d'aménagement lyonnaises, ce sont pourtant bien les friches industrielles et économiques qui sont majoritairement traitées dans le cadre des projets urbains métropolitains (Vaise, Gerland, Confluence à Lyon, Carré de Soie à Villeurbanne et Vaulx-en-Velin).

Si au premier abord réinvestir des friches industrielles parait complexe opérationnellement, principalement du fait de la dépollution des sols et des contraintes réglementaires qui impliquent un changement d'usage du sol allant de l'industrie à l'habitat, elles s'apparentent pourtant à une typologie foncière intéressante et prisée par la maitrise d'ouvrage ou les aménageurs. Plusieurs éléments l'expliquent.

Premièrement, leur localisation est intéressante : situées à proximité de l'hypercentre, elles sont déjà desservies par les infrastructures urbaines comme les réseaux urbains (eau, énergie, assainissement, déchets, communication et transports en commun). Elles sont également à proximité d'équipements publics, ce qui permet – selon leur capacité – de dédier principalement la programmation immobilière du projet urbain vers du logement et des bureaux.

Deuxièmement, la réglementation et la planification urbaine favorisent le renouvellement urbain des friches urbaines. Souvent bien identifiées dans le PLU et bien connues des collectivités, elles sont considérées comme des zones à urbaniser, présentes dans un secteur urbanisé. Par conséquent, le réinvestissement de ces friches n'implique pas d'étalement urbain et rentre dans le cadre de l'objectif ZAN.

Enfin, leur bilan économique est relativement gérable. Le plus gros de l'investissement concerne les coûts de dépollution et la construction, plus aisément absorbés par le prix de revient des futurs logements et bureaux. L'inflation du prix de l'immobilier et du foncier aidant, construire dense et massivement en plein de cœur de l'hypercentre permet d'aboutir à des opérations relativement rentables, voire très rentables.

Cependant, la problématique étant qu'à ce jour, les friches urbaines de l'hypercentre lyonnais sont, soit déjà réinvesties dans le cadre d'un projet urbain, soit en voie de l'être puisqu'identifiées dans la stratégie urbaine (*cf.* Figure 63, en page 183). Les possibles friches à venir se situent davantage dans l'est de la Métropole de Lyon, où des parcs d'activités et des zones commerciales ont déjà commencé un processus de remise en question de leurs futurs usages, en raison d'une perte de dynamisme. La zone commerciale Portes des Alpes, située à la jonction de trois communes, Bron, Saint-Priest et Chassieu, créée en 1981 sur une surface de près de 41 ha, suscite de nombreux questionnements de la part des collectivités et de la Métropole de Lyon. La zone commerciale est desservie par de nombreux réseaux de transport (A43, rocade Est, tramways T2 et T5), proche d'un campus universitaire et à environ 2 km de l'aéroport Saint Exupéry, lui-même en cours de mutation pour se transformer potentiellement en quartier d'affaires. En 2019 puis 2021, deux de ses grandes enseignes déménagent pour se rapprocher de l'hypercentre, laissant vacant environ 50 000 m². « Les grands groupes avaient anticipé en investissant dans le foncier. Alors quand une enseigne comme Ikea s'en va, une question se pose : comment continuer à valoriser le terrain ? » (Roelof Verhage, dans l'article de juillet 2021 de Rue 89 Lyon)[62]. Ainsi, le Grand Lyon souhaite « faire établir trois scénarios contrastés en missionnant trois équipes dans le cadre d'une consultation internationale d'urbanisme » (*Le Progrès*, novembre 2021)[63]. La mutation des immenses zones commerciales construites jadis à plusieurs kilomètres de l'hypercentre est désormais rattrapée par la densification des périphéries métropolitaines. Ainsi chaque opportunité foncière est une occasion de réinvestir sur ce type de foncier vacant, déjà stratégique à l'échelle de la métropole.

[62] https://www.rue89lyon.fr/2021/07/11/ancien-site-ikea-lyon-metropole-ecolo-quete-nouveau-modele-commercial

[63] https://www.leprogres.fr/economie/2021/11/29/la-metropole-se-penche-sur-le-devenir-de-la-porte-des-alpes



Figure 63 : Localisation des friches urbaines du Grand Lyon en 2020 selon leur degrés de réinvestissement (Leguay, 2020)

1.3. Les zones pavillonnaires, le foncier « dur »

Suivre la stratégie urbaine actuelle du Grand Lyon consiste à voir en l'Est lyonnais, la possibilité de densifier un espace urbain, sans empiéter sur les zones agricoles et en profitant des prochaines infrastructures de transports en commun qui sont en cours de réalisation (*cf.* Figure 64, en page 185). En effet, la topographie aidant, les communes périphériques de l'Est présentent un atout, un tissu urbain peu dense, pouvant accueillir les besoins en logements et en équipements de la métropole, voire du SCoT, tout en dynamisant le cœur lyonnais.

Seulement la particularité du foncier de l'Est lyonnais réside dans son chapelet de zones pavillonnaires, entremêlées entre des zones d'activités toujours actives, de potentielles friches urbaines dans les années à venir et des parcelles agricoles. Par conséquent, après avoir réinvesti les futures friches urbaines, au nombre plus limité qu'il ne l'était dans l'hypercentre historiquement, le repli sur les zones pavillonnaires semble être de mise. Cependant, à l'image des dernières opérations d'aménagement situées à la périphérie de Villeurbanne et comprenant des interventions sur des maisons individuelles, un certain nombre de limites viennent remettre en cause le montage des opérations d'aménagement sur ce type de secteur.

Une limite opérationnelle est rencontrée au moment de l'acquisition du foncier. Entre le prix du foncier, le prix du pavillon et parfois la surenchère des propriétaires sachant qu'ils ont en possession une valeur marchande intéressante, le tout multiplié par le nombre de pavillons présents dans la zone à aménager, la part du bilan opérationnel dédié à l'acquisition foncière enfle au point de mettre en péril l'équilibre du bilan. Une étude de l'agence ANMA présente un coût de revient de 2 800 €/m² en secteur pavillonnaire, contre 80 €/m² pour un terrain industriel. À titre d'information, le prix moyen d'un terrain agricole est de 0,7 €/m². La part du foncier devient majoritaire comparée à celle des travaux. À cela s'ajoute le temps de la négociation et de la concertation rendant les démarches opérationnelles plus complexes et contribuant à une temporalité plus longue du projet : « en travaillant sur du foncier d'activités, on gagne beaucoup plus de m² avec un moindre effort, qu'en travaillant sur du foncier pavillonnaire » (Directeur de SEM).

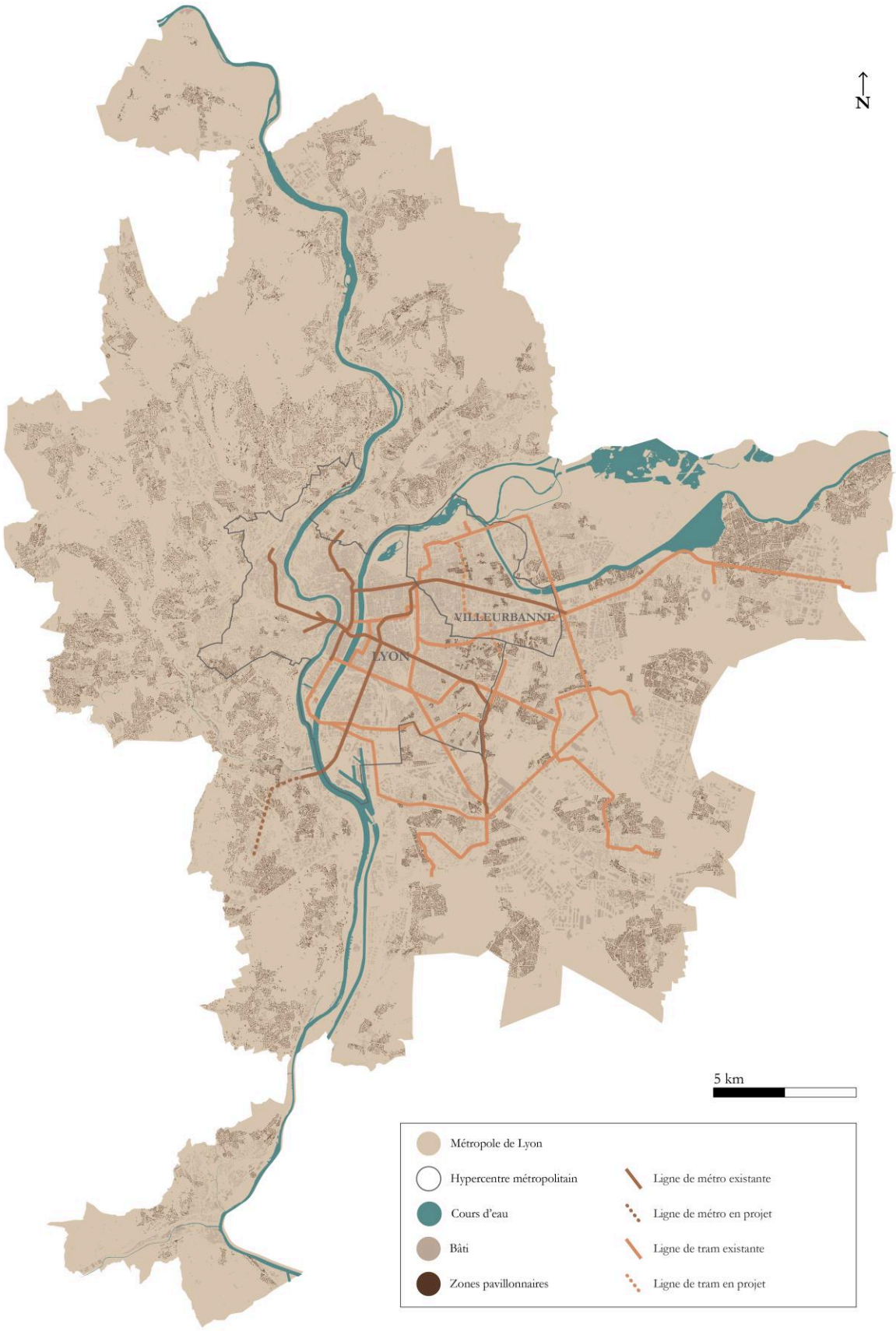


Figure 64 : Localisation des zones pavillonnaires et des lignes de métro/tram existantes, et identification des potentiels futurs tracés en cours de réflexion ou de concertation à l'échelle du Grand Lyon.
Une tangente se dessine clairement, elle relie le centre lyonnais aux communes de l'est (Leguay, 2020)



Figure 65 : Interface entre une zone industrielle et une zone pavillonnaire (ancienne zone ouvrière) à Saint-Priest. Un mur, une route et un parking pour délimitation. (Photographie du secteur n° 17. Leguay, 2022)

Autre limite, les urbanistes observent une tendance à la standardisation des paysages urbains et au recul des limites de l'hypercentre, puisque l'objectif de ces opérations d'aménagement est d'aboutir à des produits immobiliers toujours plus attractifs, mais surtout rentables. Et justement, en raison du prix du foncier plus élevé que sur des terrains industriels, une densification accrue des produits immobiliers semble nécessaire sur les futurs îlots créés. Finalement, visuellement, nous restons sur un principe d'étalement urbain. Autre problématique, la cohabitation avec des secteurs d'activité toujours actifs, rattrapés par la densification de l'habitat (*cf.* Figure 65, en page 186).

Une dernière limite peut être mentionnée dans un registre plus environnemental. Les zones pavillonnaires représentent des poches de biodiversité intéressantes en raison de la multitude de jardins et de haies qui les composent (*cf.* Figure 66, en page 187).



Figure 66 : Zone pavillonnaire de Chassieu, bordée de terrains agricoles,
d'une zone industrielle au sud et d'une voie rapide à l'est (Géoportail, 2020)

Bien que les études portant sur les lombrics pour prouver la qualité des sols interrogent sur leur pertinence[64], une exposition de l'agence ANMA montre que des terrains de tissu pavillonnaire présentent une plus grande biodiversité que des terrains forestiers (206 lombrics/m² en zone pavillonnaire, contre 140 lombrics/m² en zone forestière). À noter qu'au sein des terrains du centre-ville, le ratio est de 3 lombrics/m².

Identifier les zones pavillonnaires comme porte de sortie pour continuer l'urbanisation de l'hypercentre lyonnais est une stratégie. Techniquement plus difficile à mener, il existe néanmoins des outils pouvant alléger la maitrise foncière de telles zones, sans forcément passer par l'acquisition de l'ensemble des terrains à traiter. Cependant, le risque de reproduire les mêmes schémas opérés quelques années auparavant est fort probable, mais surtout préoccupant.

[64] Le recours à l'observation des vers de terre pour identifier la qualité des sols est une pratique récente. Plusieurs limites peuvent être relevées quant au recours au ver de terre comme bioindicateur des états et des usages du sol : l'imprécision de la méthode de prélèvement lombricien, l'hétérogénéité des protocoles d'exploitation, les déséquilibres au sein d'une même parcelle (Six, 2014).



Figure 67 : Lotissements en raquette et en escargot de Vaulx-en-Velin,
des opérations d'aménagement réalisées par deux promoteurs (*cf.* Entretiens, Géoportail, 2020)

Est-ce que les usagers souhaitent vivre dans une grande ville prospère, mais sur-densifiée ? Repoussant toujours plus loin les logements aux prix plus abordables ? Sauvegardant des « morceaux de verdures » sur des trames vertes ou bleues dans les schémas de planification, mais où la biodiversité réelle risque de disparaitre ? Intervenir sur les zones pavillonnaires n'est pas aussi simple, en plus de n'être pas souhaitable pour certains : « je ne souhaite pas que Vaulx-en-Velin devienne le gisement foncier du Grand Lyon » a mentionné Hélène Geoffroy, maire de la commune, au cours de sa présentation en tant que présidente de la SERL en 2020 (*cf.* Figure 67, en page 188).

Pour conclure cet essai de typologie foncière, la figure suivante synthétise l'ensemble des formes urbaines et la manière dont elles ont été traitées « foncièrement » ces dernières années, à l'échelle de la Métropole de Lyon (*cf.* Figure 68, en page 189). Nous y retrouvons l'hypercentre (« le foncier saturé »), les friches urbaines (« le foncier souple) ainsi que les zones pavillonnaires (« le foncier dur »). Chacune possède ses propres techniques de réinvestissement, ainsi que ses propres blocages comme explicité précédemment. Pour que ce travail s'inscrive dans une logique de prospective, la question qui subsiste reste de savoir vers quels types de foncier les aménageurs tendront-ils demain, objet de la section suivante.

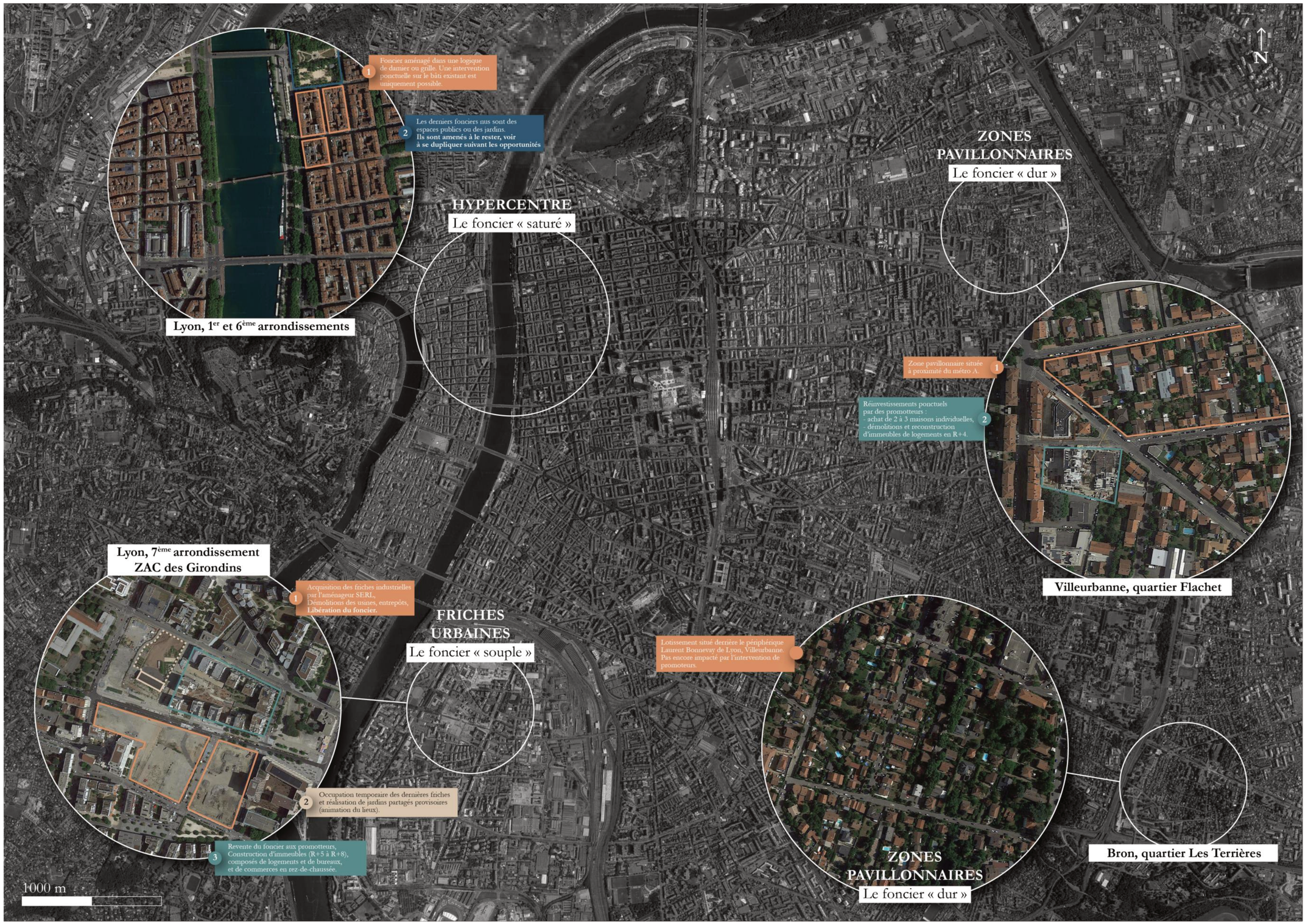


Figure 68 : Essai de typologie foncière : des formes urbaines et du réinvestissement du foncier sur différents secteurs de la Métropole de Lyon (Leguay, 2023, source : Google Maps)

2. Le scénario de l'impossible

2.1. Les friches de demain

Dans la continuité de la section précédente, portant un regard critique sur les grandes typologies foncières présentes dans la métropole, il est intéressant d'analyser les potentielles évolutions d'usages de certaines de ces typologies. En effet, comme vu précédemment, la friche urbaine représente un ensemble de conditions propices pour soutenir un projet d'aménagement et le rattacher aux dynamiques en cours. Or les friches urbaines reconnues à ce jour sont majoritairement réinvesties ou sur le point de l'être dans les années à venir. Dans un souci de prospective, deux questions essentielles viennent alors : de quelles natures seront les friches urbaines de demain et comment seront-elles réinvesties ?

L'analyse sur les typologies foncières a démontré que le foncier d'activités en friche représentait un levier intéressant pour reconstruire la ville sur la ville. Bien que l'intervention aménagiste soit lourde (entre les coûts de démolition et de dépollution), un certain nombre d'avantages rééquilibrent la balance. C'est pourquoi un premier exercice de recensement des zones d'activités de la Métropole de Lyon a permis d'aboutir à une première cartographie localisant ces secteurs en potentielle mutation (*cf.* Figure 69, en page 191). En s'appuyant sur des articles de presse ou grâce au réseau professionnel réalisé dans le cadre de la thèse CIFRE, il est parfois possible de prendre le pouls de ces zones d'activités (commerciales ou industrielles). Ainsi, trois catégories ont été créées : une première dite « zone stabilisée », où aucune intention urbaine n'est relevée ; une seconde dite « zone en expansion », où des projets de développement sont relevés permettant d'en déduire que la zone d'activité fonctionne bien et où il y a peu de chance qu'elle devienne une friche urbaine dans les prochaines années ; et enfin une troisième catégorie dite « zone en mutation », où soit la fréquentation commerciale est moindre, soit la zone industrielle n'est plus appropriée aux activités qu'elle supporte. Dans ce cas, des interrogations sur l'avenir de la zone d'activités sont répertoriées – stipulant notamment des changements d'usage, et dans certains cas, des appels à projets sont lancés par la maitrise d'ouvrage (ex. : Porte des Alpes).

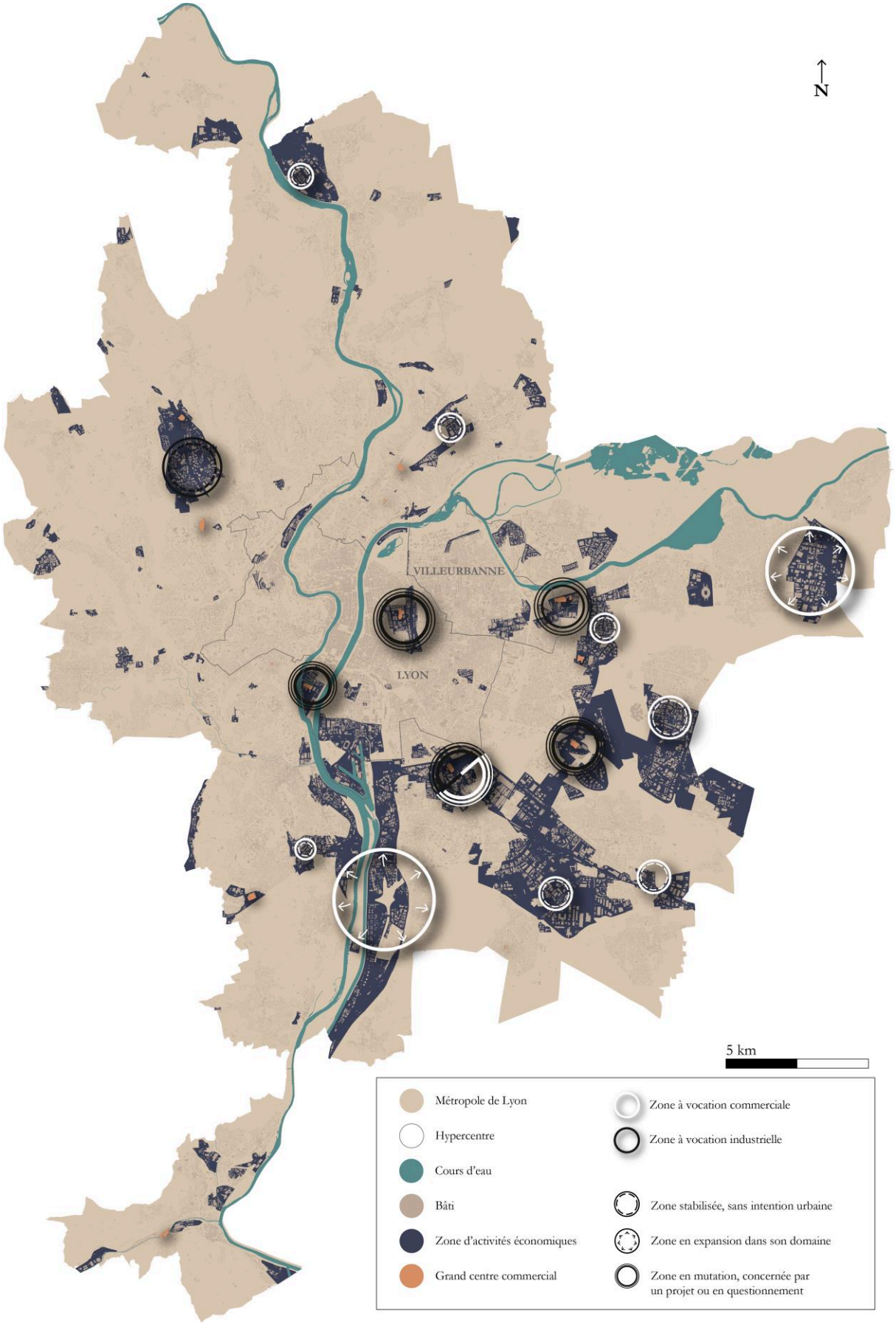


Figure 69 : Localisation et tendance d'évolution des zones d'activités économiques du Grand Lyon en 2020 (Leguay, 2021)

Les zones d'activités industrielles ou commerciales en mutation, ou en questionnement sur leur avenir se localisent principalement à l'est du Grand Lyon. Par conséquent, en s'appuyant sur l'hypothèse que ces fonciers d'activités en sous régime peuvent représenter de futures friches urbaines pour demain, le postulat annoncé précédemment impliquant une intensification urbaine vers l'est métropolitain se vérifie. Si le réinvestissement de ces futures friches urbaines n'est pas encore établi, plusieurs trajectoires peuvent encore s'amorcer. Suivant les enjeux territoriaux de ces fonciers au moment de l'élaboration de leur projet urbain, il est à la fois envisageable d'aboutir à des projets de renaturation ou au contraire de densification urbaine. Néanmoins, au vu des dynamiques démographiques et du marché tendu de l'immobilier en cours, la piste de la densification et de la mixité urbaine est privilégiée. À cela s'ajoute la temporalité, car comme le souligne le directeur de la SERL, « avec une intervention de plus en plus en amont, elle arrive à se créer une marge de manœuvre pour les projets urbains qu'elle développera dans 10 ou 15 ans – et il ne faut pas se tromper car ce sont des sommes d'argent importantes et elles seront les capacités d'actions de demain. Or on voit aujourd'hui que nous manquons de foncier économique dans la Métropole, parce que cette étape-là a été loupée il y a 4 ou 5 ans. On est tous, collectivement, face à une forme de mur ».

Plus ponctuel et plus diffus, le foncier d'habitat peut également être requalifié dans le cadre de projets urbains. Ses caractéristiques morphologiques impliquent cependant des coûts d'acquisition, de démolition et de construction élevés et non rentabilisés par des économies d'échelles comme cela peut être le cas sur de vastes friches d'activités. Plusieurs typologies foncières d'habitat peuvent être établies : l'habitat de faubourg, un foncier restreint, mais pouvant être englobé dans un projet d'aménagement plus vaste si ce dernier souffre de vacance, de désuétude, ou si son emplacement parait stratégique ; les zones de grands ensembles, massivement réinvesties depuis les années 2000 sont déjà l'objet d'importantes opérations d'aménagement visant davantage la mixité urbaine et sociale, que la densification du bâti ; enfin l'habitat pavillonnaire. Dans le cadre de la reconstruction de la ville sur la ville, cette dernière catégorie représente, selon certains acteurs de l'aménagement interviewés (experts et maitres d'œuvre) et selon les précédents résultats de recherches démontrant l'atout stratégique de requalifier ces ensembles de pavillons, il est tout à fait envisageable de voir en ces zones pavillonnaires, les nouvelles friches de demain. Seulement, l'intervention sur ce foncier « dur » s'adjoint à un contexte complexe questionnant sa véritable efficacité avec les méthodes d'intervention actuelles (ex. : concessions d'aménagement). Face, notamment, à la baisse de budget des collectivités et aux enjeux de biodiversité, il est nécessaire de rappeler que les zones pavillonnaires représentent un foncier coûteux ainsi que des zones de biodiversité précieuses à l'échelle de la métropole.

En somme, pour répondre à l'enjeu métropolitain qui est de développer un tissu urbain dense et mixte pour répondre aux besoins, il est possible d'entrevoir que certaines typologies foncières seront obsolètes ou sous-exploitées dans quelques années, devenant de près ou de loin, les friches urbaines de demain. Seulement, si l'exploitation des friches urbaines est une valeur sûre dans le renouvellement de la ville, la manière de les traiter est encore à débattre, tout comme le résultat à long terme d'une telle stratégie à l'échelle métropolitaine : « c'est un modèle qui demande des investissements publics considérables, pour des résultats qui sont moindres. Le corolaire est que la demande en logements, dans les métropoles notamment (Paris, Lyon, Genève, etc.), est décuplée par rapport à l'offre proposée, et il faut trouver les moyens, ailleurs, d'en faire beaucoup plus – avec des macro-lots considérables pour les promoteurs dans les ZAC, avec une hyper densification. Finalement, là où l'on fait du projet urbain de type « refaire la ville sur la ville » pour la résorption de l'habitat insalubre, l'attractivité du centre-ville, nous déployons des projets très complexes, composés d'actions très précises et ponctuelles où 10 ans sont nécessaires pour construire une trentaine de logements. Le tout en ayant déployé des moyens publics très importants. Si cela devient la règle dans des territoires où la demande est décuplée par rapport à des territoires en déprise, nous sommes face à un énorme problème. Le projet urbain de la ville sur la ville correspond à un investissement public conséquent pour des résultats très limités » (Architecte lyonnais, 2022 - *cf.* Figure 70, en page 194).

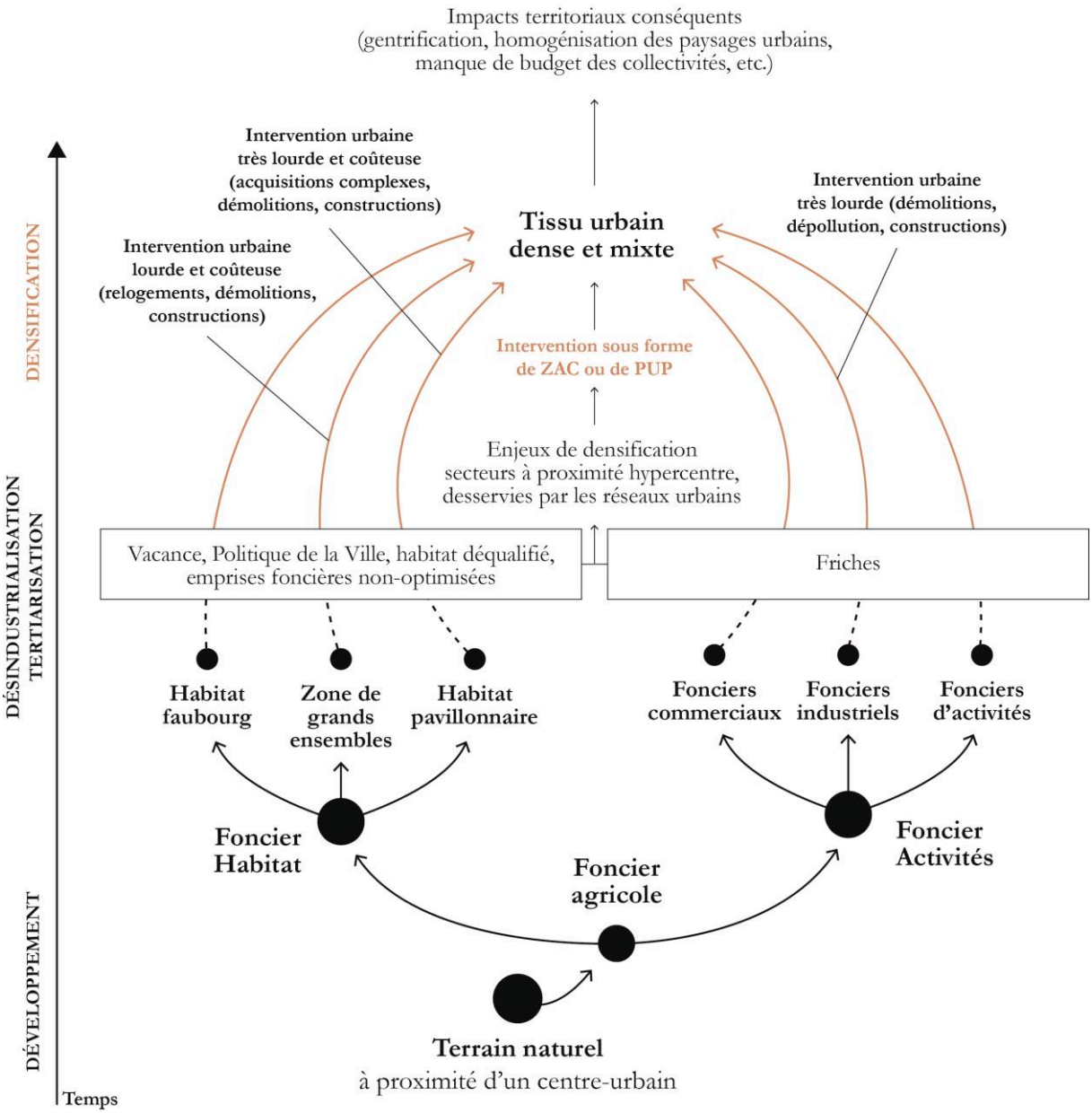


Figure 70 : Évolutions potentielles d'un foncier neutre à proximité d'un centre urbain (Leguay, 2022)

2.2. Le dépassement des limites vers l'Est, l'unique stratégie ?

À l'heure actuelle, un dépassement des limites de l'hypercentre vers l'Est métropolitain est clairement affiché et ressenti. Selon les acteurs interviewés et les études de terrain, trois couronnes symbolisent la manière dont le foncier métropolitain est perçu : une première consiste à concrétiser les projets d'aménagement déjà présents dans le PLUH du Grand Lyon, amenant à une absorption du périphérique Laurent Bonnevay, pour réaliser un chapelet d'opérations le long de ce dernier. La seconde retranscrit les opérations immobilières actuelles présentes dans un tissu urbain plus diffus, sorte de deuxième couronne de l'urbanisation de l'Est. Elle comprend de potentielles friches urbaines à réinvestir et de premiers secteurs pavillonnaires en cours d'étude. La troisième couronne représente un territoire sans positionnement politique aujourd'hui, majoritairement composé de zones pavillonnaires, de bourgs anciennement ruraux, mais en cours d'extension, et où les terminus du métro et du tram arrivent à grands pas. Un terrain idéal pour les opérateurs immobiliers qui se lancent dans la réserve foncière, et proposent d'ores et déjà des opérations immobilières de densification. Elle symbolise par excellence la zone périurbaine, mi-urbanisée/mi-rurale, où les pavillons naissent les uns après les autres, déplaçant toujours un peu plus la limite entre l'urbanisation par les pavillons et la ruralité par l'agriculture (*cf.* Figure 71, en page 195). À présent, l'objectif ZAN remet en cause cette dynamique pour imposer une nouvelle gestion du foncier à l'échelle du Grand Lyon (*cf.* Figure 72, en page 196).



Figure 71 : La commune de Jonage, située à la limite est du Grand Lyon, symbolisait — jusqu'à aujourd'hui — l'évolution de la limite entre l'urbanisation par les pavillons et les terrains agricoles (Photographie du secteur n° 20. Leguay, 2022)

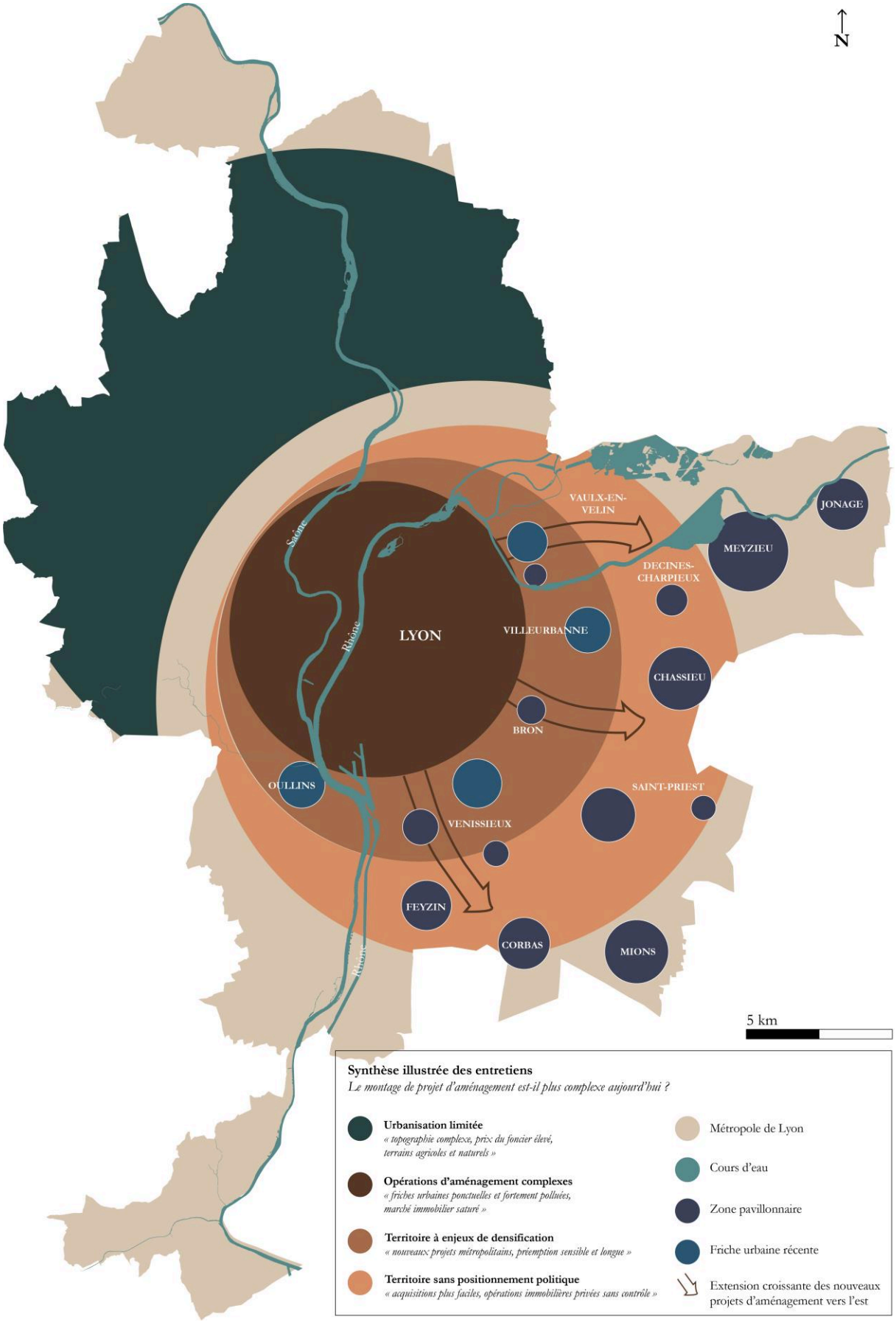


Figure 72 : Projection de la stratégie d'aménagement du Grand Lyon en cours, l'étalement urbain à l'Est (Leguay, 2021)

Désormais, depuis 2018, l'étalement urbain est dénoncé par l'État comme une pratique affectant socialement et environnementalement le territoire. Concrétisée par l'objectif ZAN, confirmée par le dernier rapport du GIEC, la lutte contre l'étalement se concrétise sur ces zones périurbaines. Pourtant le besoin en logements et en équipements reste de mise. Par conséquent, au gré des pratiques et des opérations d'aménagement réalisées, un paradoxe subsiste, laissant entrevoir une nouvelle manière d'appréhender la fabrique urbaine par le biais de la gestion foncière. En effet, puisque l'aménageur est confronté à une raréfaction des opérations de ZAC – devant se concentrer sur les potentielles friches urbaines de demain – et que le promoteur adapte ses programmes immobiliers à la nouvelle réalité foncière des zones pavillonnaires, le foncier devient un point de bascule. Selon l'exploitation des ressources de cette recherche, une trajectoire semble alors se dessiner (*cf.* Figure 73, en page 197) : elle tend vers le déversement d'opérations immobilières ponctuelles et diffuses qui auront pour objectif de répondre aux besoins du SCoT et de l'inter-SCoT, tout en « essayant » de respecter les objectifs du ZAN. À l'image de celles réalisées auparavant dans les communes de l'hypercentre lyonnais et de sa proche périphérie, elles se concentreront au sein des bourgs présents à l'est de la Métropole, où la densification est encore possible. Ces opérations d'aménagement devront s'adapter à ces sites pavillonnaires, complexes financièrement par l'acquisition de multiples terrains, complexes socialement par la nécessité de concerter plus largement les nombreux habitants impactés par ces opérations d'aménagement. Plus longs et plus coûteux, ces projets, limitant l'étalement urbain sur les zones agricoles, risquent finalement d'aseptiser les paysages urbains en réalisant une densification continue des communes de l'Est lyonnais. Les mêmes problématiques qui touchent aujourd'hui l'hypercentre métropolitain risquent donc d'émerger dans cette périphérie urbaine, à l'image des îlots de chaleur ou de l'encombrement des réseaux de communication.

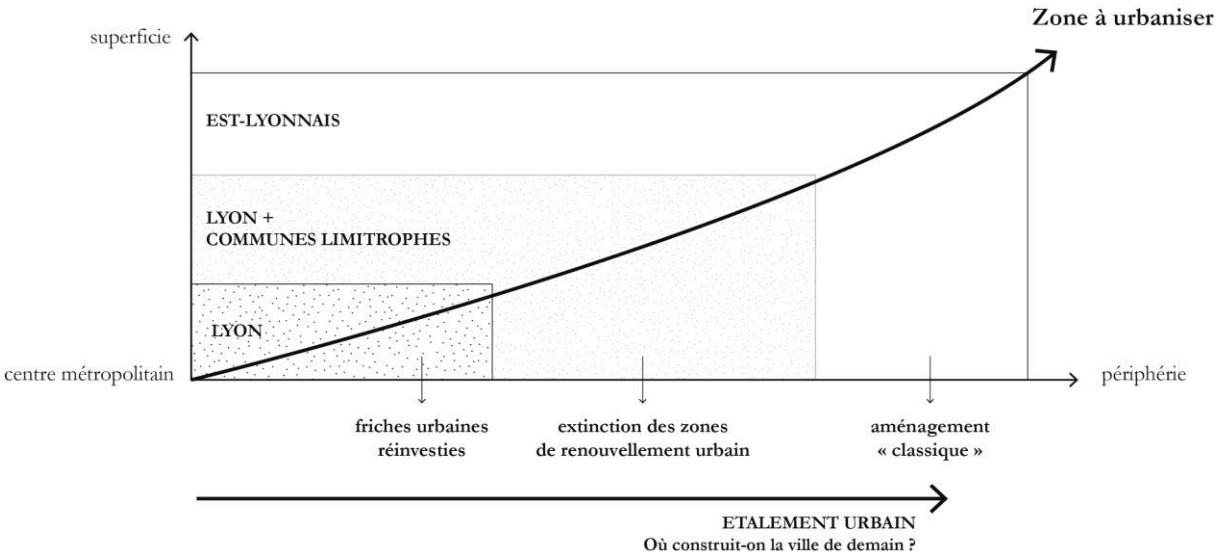


Figure 73 : Schématisation de la trajectoire urbaine entreprise par les acteurs de l'aménagement lyonnais (Leguay, Brun, 2021)

À l'échelle du Grand Lyon, mais également à l'échelle nationale, le principe d'étalement urbain n'est donc pas entièrement résolu par cette option, en atteste notamment les séminaires et ateliers de réflexion proposés par le CEREMA[65]. Finalement, à la question « comment construire demain ? » les acteurs interviewés s'accordent sur le principe d'un choix entre deux options : densifier ou s'entendre. Si certains acteurs interviewés annoncent que « nous sommes bien partis pour s'entendre ! », d'autres analysent cet étalement par une densification de Lyon à grande échelle : « il y a une linéarité dans la construction de la Métropole de Lyon, c'est sa densification. Aujourd'hui, avec un hypercentre saturé, la collectivité porte son dévolu autour des terminus de transports en commun et autour des gares : ce sont des espaces faiblement denses et très accessibles (Paulhiac, 2015 ; Liu Liu, 2016). Est-ce qu'il y a une limite à la capacité d'accueil d'une ville ? Ne faut-il pas desserrer l'échelle d'intervention et ne plus réfléchir en mode ville monocentrique mais en territoire polynucléaire ? Les moyens de transports sont orientés vers le centre, il y a une saturation des gares. Repenser le territoire avec différents centres parait nécessaire. Réfléchir en se limitant au périmètre administratif du Grand Lyon pose question. Exemple : une étude a montré que la majorité des T2 se localisaient à Lyon, et qu'a contrario la majorité des T4 se localisaient dans les communes périphériques ». Un changement d'échelle d'analyse et d'action représenterait une première porte de sortie.

2.3. La migration des populations les moins aisées

La métropole favorise la « gentrification »

Des processus présentés précédemment en découlent plusieurs phénomènes, remettant en cause le principe de la densification continue des métropoles. L'un des plus conséquents relève de la structure sociologique de ces dernières. Depuis les années 1970, les sociologues observent une migration des classes populaires de centres métropolitains vers les secteurs ruraux. Les causes de ce processus sont souvent rapportées à la modernisation du monde agricole et à la délocalisation de l'industrie. La société de consommation est également visée : « pourquoi recourir à des réparateurs quand on jette, et à des peintres quand sa maison est équipée de PVC ? » (Vermeren, 2021, p.54). Pourtant, les emplois

[65] Etude « Densité et sols en ville dans un contexte de déclinaison du Zéro Artificialisation Nette (ZAN) », mars 2022 ; Groupe de travail « Sobriété foncière et développement économique »: focus sur l'observation du foncier économique, juin 2022 ; Etude « Sobriété et ZAN : repenser la gestion du foncier économique dans les territoires », décembre 2022.

sont bien au sein des villes centres. L'une des véritables causes de cette migration réside dans la métropolisation de ces villes centres, où le prix de l'immobilier s'est envolé – quand les salaires restaient stables, repoussant les populations les moins aisées en zone périurbaine. Les logements sociaux n'ont pas permis de répondre à cette demande : de par les critères ou l'environnement conflictuel, les classes populaires optent davantage pour les zones pavillonnaires. Pierre Vermeren parle alors « d'hécatombe des classes populaires urbaines ».

Mais cette migration n'est pas subie par les collectivités, elle est désirée. Le phénomène de gentrification profite aux villes puisqu'il leur permet d'accueillir les cadres supérieurs, davantage capables d'accepter la hausse du prix de l'immobilier, et la montée en gamme de nouveaux commerces. La métropole devient plus attractive, favorisant une image de marque capable de concurrencer d'autres métropoles.

En parallèle, la seule alternative pour ces ménages populaires réside dans la maison individuelle. Les médias et les divers sondages relatent souvent le rêve pavillonnaire du français : en 1947, l'institut national d'études démographiques (INED) publie les résultats d'une enquête annonçant que 72 % des français préfèrent la maison isolée avec jardin au logement dans un immeuble collectif ; en 2004, le centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) annonce suite à une enquête que pour 82 % des personnes interrogées, la maison individuelle représente le type d'habitat qui répond le mieux à leurs aspirations (Stébé, 2020). Seulement, il est très complexe de trouver une autre solution pour accéder à la propriété et bénéficier des avantages énergétiques de l'habitat neuf – permis par le pavillon : « le déficit d'offre abordable en location comme en accession pousse la part la plus modeste des habitants des métropoles loin des centres, avec des effets contre-intuitifs : plus les revenus des ménages accédant à la propriété pour la première fois sont faibles, plus la proportion de logements individuels est forte » (Grisot, 2020, p.59). Finalement, le coût de la proximité devient trop cher, excluant les populations les moins aisées hors des cœurs métropolitains et les obligeant à toujours plus augmenter leur temps de trajet. L'étalement urbain, c'est aussi cela.

Le mouvement des Gilets jaunes qui a débuté fin 2018 atteste de ce constat. Médiatisé, mais surtout généralisé à l'échelle du pays, ce mouvement de contestation des classes populaires témoigne de la non-efficacité de ce modèle de développement. L'automobile et son carburant deviennent des éléments fondamentaux dans la gestion du quotidien de ces usagers, et la moindre inflation de prix chamboule un équilibre financier précaire. De plus, comme le précise un opérateur de l'Agence d'Urbanisme de Lyon, et « en considérant les outils de concertation qui se multiplient, la mobilisation qu'ils génèrent, mais aussi en considérant les nombreux recours qui voient le jour en même temps que

les projets urbains, nous notons que les habitants sont davantage sensibilisés à la mutation de leur quartier, de leur cadre de vie et implicitement de leur mode de vie. La judiciarisation de la société prouve également que les habitants sont de plus en plus intéressés par la mutation de leur quartier ».

L'inflation du prix du foncier

La problématique majeure de ce mécanisme actuel est le report des populations aux revenus médians vers la périphérie toujours plus lointaine de la métropole, faute de logements abordables dans son hypercentre et sa périphérie proche (*cf.* Figure 74, en page 201). La filière longue de production de logements qui régit principalement les choix des collectivités en matière d'urbanisme tend à proposer des produits immobiliers intéressants financièrement à la revente, afin de couvrir la marge de rentabilité de l'opération. Le report des achats de maisons individuelles se fait même au-delà des limites métropolitaines. Le marché tendu de l'immobilier, et donc le prix du foncier, représente un blocage. Pour mieux le comprendre, il est nécessaire d'étudier les mécanismes urbains de manière opérationnelle. Bien que le foncier soit analysé de manière globale et non seulement économique, prendre en considération son impact dans les activités des acteurs de l'aménagement, et notamment dans leur bilan opérationnel, démontre l'impasse présupposée de méthodes classiques pour continuer l'urbanisation de la métropole lyonnaise.

Dans un premier temps, il est nécessaire de rappeler que les premiers projets urbains lyonnais étaient initiés par la cession de terrain appartenant aux Hospices Civiles de Lyon. Avec le temps, la cession de ces terrains est devenue plus coûteuse à l'échelle de la ville (propos issus des entretiens avec un maître d'œuvre lyonnais). Ainsi « en s'alignant sur les prix du foncier vendu plus cher par les collectivités et les acteurs publics, les acteurs privés contribuent et amplifient la croissance du prix du foncier dans le diffus, où, in fine, le prix d'un T3 dans le cœur métropolitain correspond à celui d'un pavillon en milieu périurbain.

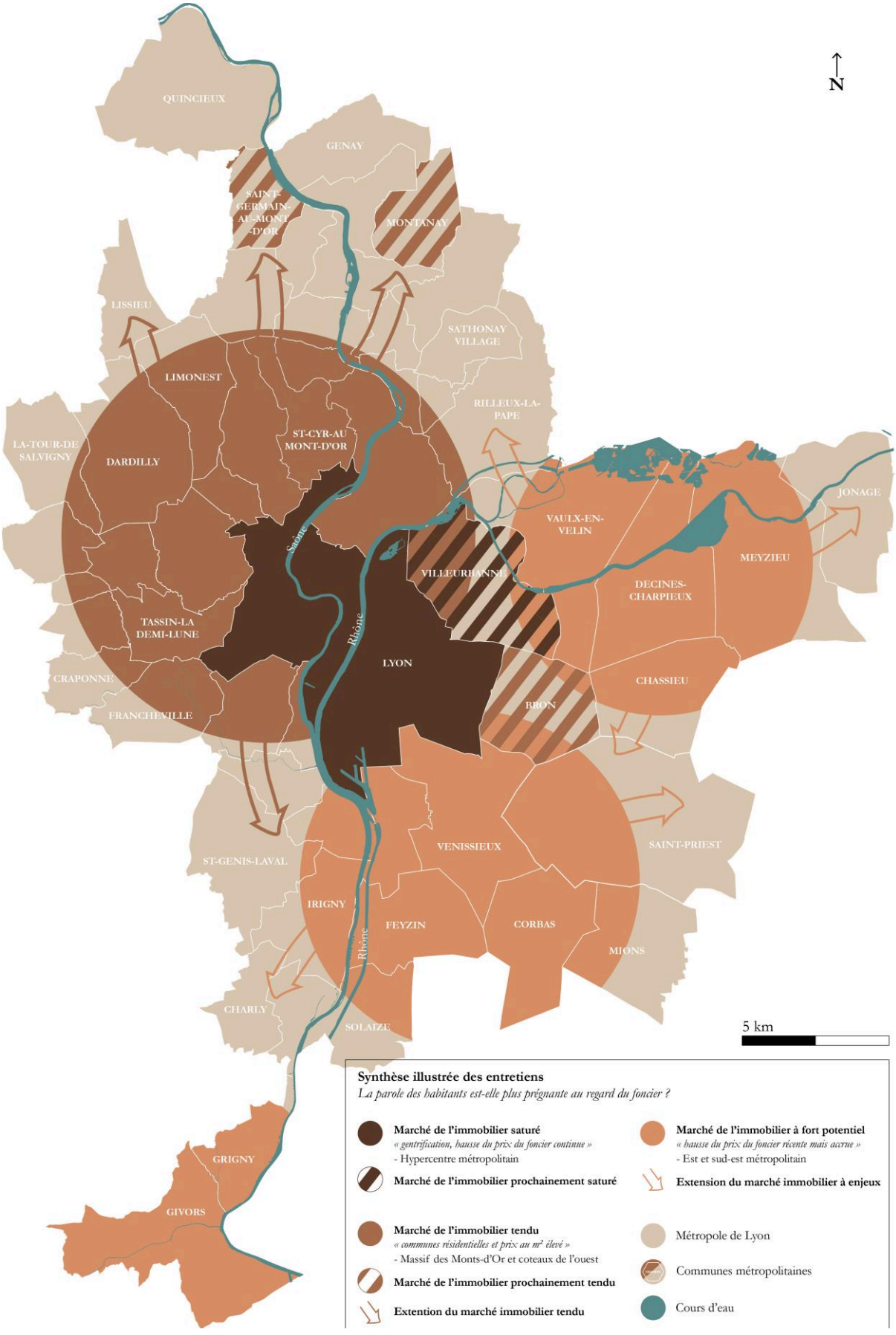


Figure 74 : État et tendances du marché immobilier par commune du Grand Lyon de 2014 à 2020
(sources : entretiens et Médiacités. Leguay, 2021)

« La Métropole de Lyon veut endiguer la hausse du foncier et du prix des logements[66] » ; « Immobilier : les prix continuent de grimper à Lyon et dans le Rhône[67] » ; « Immobilier à Lyon et dans le Rhône : la tendance à la hausse des prix se poursuit[68] » ; « Immobilier à Lyon : les prix ont continué à flamber en 2021, et ça devrait perdurer cette année…[69] » ; « Immobilier neuf : chute de 22 % des ventes au premier trimestre 2022, hausse des prix (+6 %), les acheteurs surpaient la pénurie[70] ».

Cette série de titres de journaux locaux donne le ton du marché actuel et illustre un certain nombre de contraintes opérationnelles. Certains articles parlent d'inflations spectaculaires, avec des hausses de l'évolution des prix de l'immobilier allant de 295 % pour Villeurbanne (passant de 1 019 euros/m² à 4 024 euros/m² en 20 ans), à 289 % pour Lyon (1 385 euros/m² à 5 387 euros/m² sur la même période)[71].

La raison de cette inflation réside dans la diminution des ventes de logements neufs sur la commune de Lyon, impliquant un premier report vers la commune de Villeurbanne, mais aussi vers les communes limitrophes. Un phénomène très rapide qui touche les communes de Jonage, Meyzieu ou Chassieu, des communes situées à la limite est de la métropole de Lyon, majoritairement composées de zones pavillonnaires. Sur les zones pavillonnaires des communes plus proches de l'hypercentre, comme celles de Vaulx-en-Velin ou même Villeurbanne, il est possible de mettre en lumière des processus conduisant à cette inflation du foncier. En décortiquant les dynamiques qui se jouent sur ces territoires, un lien de cause à effet entre l'activité des promoteurs dans le diffus et celui des aménageurs entraine une augmentation du prix du foncier, se répercutant à rebours sur les opérations d'aménagement de type ZAC (*cf.* Figure 75, en page 203).

---

[66] Les Echos, juin 2019 : https://www.lesechos.fr/pme-regions/actualite-des-marches-publics/la-metropole-de-lyon-veut-endiguer-la-hausse-du-foncier-et-du-prix-des-logements-1032094

[67] France Info, février 2022 : https://france3-regions.francetvinfo.fr/auvergne-rhone-alpes/rhone/lyon/immobilier-les-prix-continuent-de-grimper-a-lyon-et-dans-le-rhone-2454619.html

[68] Tout Lyon, mai 2022 : https://www.le-tout-lyon.fr/immobilier-a-lyon-et-dans-le-rhone-la-tendance-a-la-hausse-des-prix-se-poursuit-106877.html

[69] Lyon Entreprise, avril 2022 : https://www.lyon-entreprises.com/actualites/article/immobilier-a-lyon-le-retour-a-la-normale-pour-2022

[70] France Transactions, mai 2022 : https://www.francetransactions.com/actus/immobilier/marche-immo/immobilier-neuf-chute-de-22-des-ventes-au-premier-trimestre-2022.html

[71] Chiffres de France Transactions, mai 2022 : https://www.francetransactions.com/actus/immobilier/marche-immo/immobilier-neuf-chute-de-22-des-ventes-au-premier-trimestre-2022.html

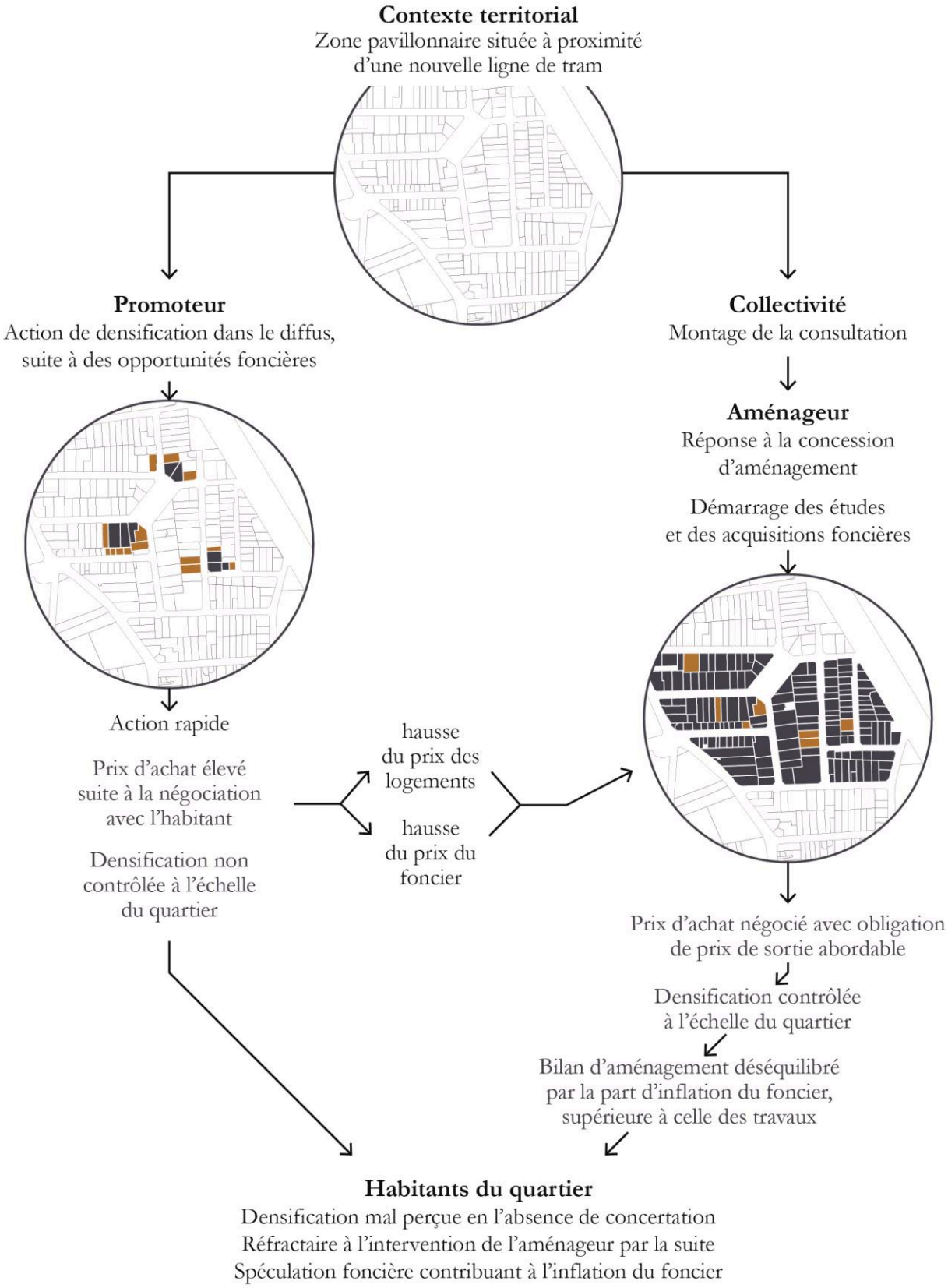


Figure 75 : Le marché foncier autour du pavillon : l'interrelation des acteurs de l'aménagement et l'incidence de leurs interventions sur le cadre de vie des habitants (Leguay, 2020)

Ceci explique pourquoi une opération comme celle de Saint-Jean à Villeurbanne peine à sortir, la faute à une part du foncier plus conséquente que celle des travaux dans le bilan opérationnel.

Sur la base d'opportunités foncières présentes dans le diffus, le promoteur est en capacité d'agir plus rapidement que la collectivité qui a recours à une concession d'aménagement. Et par souci de rentabilité financière et faute d'ingénierie urbaine capable d'analyser l'opération à l'échelle du territoire, des pavillons en viennent à côtoyer des immeubles de plusieurs étages. Si au regard du PLU et aux yeux de l'élu, l'opération est acceptable et intéressante, elle induit néanmoins des contestations de la part des habitants à proximité et augmente directement le prix de l'immobilier du secteur. En parallèle, mais à rebours, l'aménageur et la collectivité se retrouvent face à des habitants plus ou moins hostiles à un projet de ZAC dans leur quartier, mais surtout face à un foncier plus cher qu'avant l'intervention du promoteur. Progressivement, l'urbanisation et la densification de ces quartiers, qui se présentaient comme des opportunités pour développer la métropole, deviennent des gouffres financiers, animés par la méfiance des habitants (Morel-Brochet et Charmes, 2014).

« Finalement, ce n'est pas tant la carence de foncier qui pose problème, mais bien le prix de ce dernier. Le taux de rentabilité que l'opération d'aménagement doit couvrir, avoisinant les 8 % en France, impose à la maitrise d'œuvre ou aux opérateurs comme la SERL, d'aboutir à des projets de plus haut standing, et participant ainsi à l'inflation foncière et à la gentrification de ces quartiers. Une maitrise d'ouvrage comme celle de la Métropole de Lyon rencontre de grandes difficultés à réguler ces processus[72] ». Pourtant, ces difficultés rencontrées sont directement induites par le système créé par la maitrise d'ouvrage : « grâce aux politiques de la Ville, à la mise en place du cadre facilitateur qu'est le PLU, à la création des lignes de transport, etc., la promotion privée est alors en capacité de faire muter plus facilement les tissus les moins denses, et notamment les tissus pavillonnaires (cas de Bron, Saint-Priest). Le tram T2 en direction de Saint-Priest avait une capacité de desserte très limitée au moment de sa création. Cependant, il a été un levier de développement très fort pour la promotion privée, un certain nombre d'opérations de densification ont ainsi pu voir le jour » (Architecte lyonnais, 2022). C'est une sorte de partage des tâches qui met en lumière un mécanisme vicieux mais rentable.

Mais au-delà de l'aspect opérationnel, financier et social, une autre problématique s'ajoute au recours à la densification douce dans la périphérie métropolitaine. La place de la nature questionne plus que

[72] Propos issus des entretiens menés dans le cadre de la thèse, avec un maitre d'œuvre lyonnais.

jamais les usagers urbains, indisposés par les îlots de chaleur urbains et en recherche d'espaces verts. En remaniant les zones pavillonnaires, est-il vraiment possible de continuer à conjuguer espaces naturels et espaces urbanisés ? La nature en ville existe-t-elle toujours ?

2.4. Une plus grande place pour la nature peut-elle réellement se concrétiser ?

La place de la nature en ville face aux enjeux écologiques urbains s'est largement diffusée dans les politiques publiques des villes. Que l'on parle d'agriculture urbaine, de trames vertes et bleues, de renaturation ou de sauvegarde de la biodiversité, l'idée de renouer avec la nature en ville séduit et semble devenir une des solutions face à certains maux urbains. Seulement, à mesure que la sensibilité environnementale de certaines politiques publiques se développe, la gestion du foncier devient un enjeu primordial qu'il est nécessaire d'arbitrer. Le principe de densifier la ville pour protéger les terrains encore agricoles ou naturels, tout en laissant de la place à la nature en ville semble contradictoire.

« Tout nous pousse à la densification mais est-ce vraiment viable ? » En contrepartie, le PLUH demande plus de nature en ville. Le manque de luminosité, le vis-à-vis, comment éviter cela et garantir la qualité de vie ? On atteint peut-être les limites de nos capacités d'accueil : « La saturation en centre-ville, est-ce encore vivable en période de canicule ? » (Professeur de Lyon). Pour mieux approcher ce paradoxe, il est d'abord nécessaire de théoriser ce qu'est la nature en ville. D'une part, parce que le couple nature/urbain est aussi conflictuel et ancien que le couple ville/campagne, et que d'autre part, le terme de nature en ville risque de devenir un objet marketing contreproductif face aux enjeux actuels.

Deux anthropologues marquent (médiatiquement) l'histoire de la recherche sur le lien entre ville et nature. Bruno Latour désigne plus spécifiquement ce couple sous le terme de « nature et société », quand Pierre Descola parle de « nature et culture ». Bien que quelques divergences existent entre les théories de ces deux auteurs (Dos Santos, 2016), tous deux démontrent depuis les années 80, que le terme de « nature » est un concept inventé par la société occidentale, permettant d'établir un rapport de force, un contrôle sur l'environnement, les « non-humains », ce que traduit *grosso modo* le naturalisme : « La nature est un dispositif métaphysique que l'Occident et les Européens ont inventé pour mettre en avant la distanciation des humains vis-à-vis du monde, un monde qui devenait alors

un système de ressources, un domaine à explorer dont on essaye de comprendre les lois[73] ». La nature est alors mise à distance, soit pour être sanctuarisée et protégée par la réglementation – à l'image des parcs nationaux ou des zones protégées, soit pour être exploitée – comme ce fut le cas avec l'urbanisme hygiéniste qui « infrastructurise » la nature pour rendre la ville plus confortable.

Puis la notion de développement durable émerge, marquée par le Sommet de la Terre à Rio en 1992. On observe alors « un renouvellement des représentations de la nature végétale en ville » (Blanc, 2004, p.1). L'environnement devient une préoccupation pour les politiques publiques, qu'il est nécessaire d'analyser et d'opérationnaliser à l'échelle du territoire : « la ville est alors considérée comme l'une des principales manifestations de la pression anthropique sur l'environnement, qu'il s'agit de limiter, chose que seule l'échelle territoriale permet d'envisager » (Dos Santos, 2016, p.487). Dans les années 2010, cet urbanisme durable devient écologique, dans la mesure où désormais, la ville ne doit pas seulement restreindre son impact sur la nature, mais elle doit désormais lui faire une place. Aujourd'hui, face au changement climatique, cette position se renforce.

Si l'on s'intéresse d'un peu plus près à ces politiques urbaines visant à restaurer la biodiversité en ville, la principale mesure phare du Grand Lyon suite à l'élection des Verts, est l'instauration du coefficient de pleine terre, à opérer pour chaque permis de construire. Nicolas Michelin en dresse un tableau pessimiste dans son ouvrage « L'inconcevable », expliquant que ce n'est pas en morcelant des morceaux d'espaces verts que nous pouvons redynamiser la biodiversité en ville. Une réflexion à plus grande échelle est nécessaire. Car le risque avec les processus en cours, c'est que les zones naturelles ou agricoles de la plaine de l'est, bien que sauvegardées, deviennent des sanctuaires délimités par des zones urbaines denses, sans connexion avec le reste du grand territoire. Là encore, il est question d'anthropiser la « nature » restante.

En somme, la relation entre les humains et la nature est complexe et évolutive. S'inscrivant dans une vision erronée de la gestion l'environnement, l'impression de dualité et d'instrumentalisation persiste toujours quand il est question de la fabrique urbaine. Il est finalement plus juste de parler d'espaces verts anthropisés que de nature en ville. Il est cependant nécessaire de retenir la conclusion d'Antonio Dos Santos dans sa thèse (2016) « Renouveler la ville, reproduire la nature : une socio-anthropologie des processus décisionnels et des relations à la nature au sein d'un projet urbain durable » : d'une étude à la fois anthropologique et sociale, sous l'aune de l'action publique, « les représentations de la

[73] Propos issu d'un entretien réalisé avec Pierre Descola pour le magazine Reporterre, diffusé en 2020 par Hervé Kempf : https://reporterre.net/Philippe-Descola-La-nature-ca-n-existe-pas

nature influencent tout autant les modes de gouvernance et les processus décisionnels de l'action publique, qu'elles ne sont influencées par eux en retour ». Cette relation ambigüe conditionne en grande partie l'impact de nos sociétés sur notre territoire et notre environnement, expliquant notamment cette forme d'inertie à changer nos modes de faire la ville ou de la comprendre. Pour cela, il parait nécessaire de concrétiser de nouveaux modèles, de nouveaux métiers, dans l'élaboration des futurs projets urbains, afin de rechercher la symbiose plutôt que l'ancrage. Cela nécessite peut-être d'adopter une nouvelle philosophie du foncier.

Conclusion de chapitre : des terrains excentrés, déjà aménagés et plus coûteux pour les aménageurs

En France, la pénurie foncière apparente, provoquée notamment par l'effectivité des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU), constitue un enjeu stratégique et méthodologique pour les aménageurs publics et privés : les opérations de facture classique de renouvellement urbain sont de moins en moins nombreuses, et les opportunités foncières permises par les friches urbaines disparaissent peu à peu dans le centre urbain des métropoles. Le Grand Lyon illustre bien ce constat : il s'opère un glissement des opportunités foncières vers la plaine de l'Est, secteur devenu attractif par la prolongation des transports en commun et la présence d'axes routiers structurants. En l'absence de terrains disponibles – même à un prix élevé – dans le centre urbain de la métropole, et compte tenu du besoin en logements et équipements toujours grandissant, les zones pavillonnaires constituent l'un des principaux chantiers du renouvellement urbain. Cela, à l'image de ce qu'ont été les immenses copropriétés particulièrement longues et délicates à traiter, durant les années 1990 et 2000.

Seulement, comme l'explique un maitre d'œuvre lyonnais, « sans politique foncière sur ces nouveaux secteurs, les problématiques connues par le cœur métropolitain impactent désormais les communes localisées hors de la Métropole. En atteste la commune de l'Abresles, située à une vingtaine de kilomètres au nord-est de Lyon, qui reçoit une demande de 300 pavillons par mois, sans possibilité (ni volonté) de les assouvir ». A contrario, une sorte de mécanisme vicieux se met en place où la cherté du foncier pousse également les acteurs de l'aménagement, privés et publics, à promouvoir des projets urbains face à une attractivité du foncier avérée : « plus le terrain est attractif, plus il est cher, plus il est capable d'être recyclé – car commercialisable. Finalement, foncier cher et rare nous pousse à réaliser des projets intéressants. »

Grâce aux analyses des typologies foncières et de leur appropriation par les acteurs de l'aménagement, il est possible de projeter ce que serait le Grand Lyon dans quelques années, si les processus en cours continuent d'être opérés. Encore faut-il que cela soit réalisable. Au-delà des aspects sociaux et environnementaux néfastes que la fabrique urbaine actuelle induit, il apparait que ces modes de faire la ville mènent à l'impasse, en raison d'une pénurie de foncier facilement mutable et des coûts du foncier trop élevés. Le foncier des nouvelles

opérations d'aménagement mute, mais les méthodes aménagistes peinent encore à s'adapter. L'étalement urbain ou la densification sont des processus urbains extrêmes : le premier détruit les espaces naturels et agricoles situés en périphérie des espaces urbains, et le second gentrifie les quartiers urbains en renouvellement. De plus, tous deux ont tendance à sanctuariser les espaces de biodiversité et induisent la création d'espaces verts artificiels, ponctuels et résiduels sans résonance avec l'écosystème du grand territoire.

Dans cette perspective donc, l'idée de « projet permanent » qui implique des allers-retours et des mises au point régulières entre les objectifs et les stratégies propres au projet urbain, semble s'imposer. Les projets sont adaptés au fil de l'eau, leur mise en œuvre participant à leur réélaboration. L'expression anglo-saxonne *planning by doing* résume cette dynamique et fait écho à cette forme de fabrication de la ville encore en gestation qu'il va bien falloir qualifier. Enfin, comme le souligne un chef de projet de l'agence d'urbanisme de Lyon, « il y aura toujours du foncier disponible dès lors qu'on est attractif et que l'on est rentable ». Les dernières pépites sont en train d'être réaménagées, mais le principe est « de rendre attractif certaines zones à enjeux pour demain (pas encore cernables par les opérateurs privés, les investisseurs), et ce, grâce à un cadran posé en amont par la volonté publique ». Ces zones à enjeux, sont principalement des secteurs d'articulation, à la convergence de grands axes, souvent aux terminus des trams, métro, etc. Ni dans l'hypercentre, ni dans la zone pavillonnaire, ces secteurs se localisent en limite du périphérique (exemple : la commune de St Fons). « On y pose aujourd'hui de grands transfos, on y pratique du renouvellement de terres fertiles, bref, rien ne laisse à penser que ces zones sont stratégiques, sauf si l'on dézoom : lieu très accessible, la collectivité a la possibilité de devenir acquéreur d'un certain nombre de propriétés foncières d'ici 2050[74] ».

[74] Propos issus des entretiens menés dans le cadre de la thèse avec un chef de projet de l'Agence d'Urbanisme de l'Aire métropolitaine de Lyon.

Chapitre 5
La métamorphose du projet

Échelle d'intervention, méthode et posture

Les précédents chapitres de cette thèse permettent de mettre en lumière les mécanismes urbains qui sont en cours à l'échelle du Grand Lyon. Le contexte socio-environnemental préoccupant que nous connaissons aujourd'hui pointe du doigt la part de responsabilité qu'ont les professionnels de l'aménagement dans la gestion de leur territoire.

Dans une dimension prospective, nous devons retenir deux éléments. Le premier est que les acteurs de l'urbanisme sont face à une mutation du foncier qu'ils avaient l'habitude de renouveler. Ce foncier facilement mutable n'existe plus dans l'hypercentre métropolitain, il se fait rare dans la périphérie, et les grands espaces qui subsistent dans les zones périurbaines sont gelés par la réglementation. Ne reste que quelques poches dans les communes limitrophes, ainsi que les futures friches urbaines que peuvent représenter les grandes zones commerciales en sous-régime, ou encore les zones d'activités désuètes. Un nouveau type de foncier attire les regards, celui des zones pavillonnaires. Peu denses et déjà desservies par l'ensemble des réseaux urbains, elles représentent une nouvelle échappatoire au besoin de développer et de densifier la ville. Cependant, les méthodes actuelles ne sont plus adéquates à cette nouvelle typologie foncière – entre les coûts d'acquisition exorbitants et le temps long et délicat de la concertation. Le deuxième élément est que, même si cette option est envisageable, elle est loin d'être souhaitable. Continuer ces processus d'aménagement reviendrait à faire s'envoler les prix de l'immobilier, à densifier à outrance les communes périphériques, à intensifier les phénomènes d'îlots de chaleur, à réduire toujours plus les espaces publics et végétalisés, à gentrifier davantage la métropole et à repousser les ménages modestes toujours plus loin, etc. Le tout en étant capable de respecter l'objectif ZAN. En somme, les quelques nouvelles mesures émises par l'État ne suffiront pas à garantir la bonne santé des territoires. L'enjeu foncier est bien un point de rupture dans les modes de faire la ville, dans la mesure où ses conséquences nous poussent vers un urbanisme insoutenable si nous laissons faire.

Il est finalement difficile de se contenter de « faire mieux avec moins », il faut surtout « faire autrement ». C'est pourquoi ce dernier chapitre clôture cette recherche en esquissant de possibles pistes permettant aux acteurs de l'aménagement d'initier une nouvelle fabrique urbaine. Ces esquisses de solutions s'appuient sur des expérimentations, des rencontres avec des experts de domaines divers de l'urbanisme et des intuitions. Elles sont des pistes de réflexion qui permettent de renouer avec les principes fondateurs du projet urbain pour continuer d'évoluer en symbiose avec notre territoire. Trois pistes sont ici étudiées : la première consiste à élargir notre focale d'analyse, mais surtout d'action, pour retrouver une ingénierie urbaine à l'échelle des réalités territoriales ; la seconde est d'ordre méthodologique, la troisième engage davantage la posture de l'urbaniste et met le doigt sur l'importance des paysages urbains, de la nécessité de les préserver et de les développer en pleine conscience de son environnement.

1. « Dézoomer » pour plus d'efficacité locale

Le problème à l'échelle du Grand Lyon, n'est pas à proprement parler la pénurie foncière. En revanche, les terrains disponibles sont déjà habités, sont excentrés et sont donc plus complexes et plus coûteux à réurbaniser pour les aménageurs.

Deux pistes méritent d'être explorées de façon simultanée : la première est connue, c'est celle qui consiste à travailler à l'échelle du site en suivant la méthode du projet urbain quelle que soit la complexité du site ; la deuxième, au fond plus « géographique », consiste à dézoomer dans l'objectif de ne pas reproduire les erreurs faites dans la métropole aux villes périphériques. Autrement dit, ce n'est pas par le projet urbain, par définition situé, mais par le projet de territoire que passe la résolution du problème du développement durable du territoire métropolitain. Les sections suivantes se proposent de revenir sur la définition du grand territoire et de montrer en quoi les villes, petites et moyennes, jadis reléguées par la métropolisation se trouvent être désormais en position de support pour une métropolisation durable.

1.1. La définition d'un grand territoire, polarisé par Lyon

La saturation de l'hypercentre métropolitain et la tendance affichée par la maitrise d'ouvrage de s'étendre en continu malgré les limites structurelles – dans un premier temps vers le sud avec le projet urbain Confluence absorbant la gare Perrache, puis dans un second temps vers l'Est, avec le chapelet de projets identifiés dans le PLUH s'affranchissant du périphérique lyonnais ou du canal de Jonage – démontrent une stratégie unique pour la densification urbaine. En considérant les problématiques que cela engage dans l'environnement urbain (présentées dans le premier chapitre), il est dès à présent nécessaire de repenser cette stratégie urbaine à l'échelle du grand territoire. En extrapolant, si de nouveaux projets urbains apparaissent dans le cœur métropolitain, ils seront davantage inscrits dans une dynamique d'aération et de végétalisation, plus que de construction. Par conséquent, à l'image des réalités urbaines, il serait intéressant de recourir au projet de territoire (présenté dans le chapitre 2) à l'échelle, justement, du grand territoire. L'échelle de l'inter-SCoT pourrait être une piste.

Un inter-SCoT est une structure de coopération entre plusieurs SCoT. Pour l'inter-SCoT de l'aire métropolitaine de Lyon et de Saint-Étienne, « il s'agit d'identifier les enjeux qui font sens auprès de

tous les SCoT et de construire des réponses communes aux problématiques de l'aire métropolitaine lyonnaise[75] ». Il n'y a donc pas de volet opérationnel déployé à cette échelle, seulement des études. Au sein du périmètre de l'aire métropolitaine Lyon-Saint-Etienne – appelée Amélyse – sont regroupées les deux métropoles nommées, ainsi que quatre pôles urbains de plus de 50 000 habitants, que sont Vienne, Villefranche, Porte d'Isère et Roanne. Il s'agit de la réunion de treize SCoT couvrant un territoire présent sur six départements. Comme le présentent les présidents de l'inter-SCoT, « ce morcellement institutionnel permet difficilement d'agir à l'échelle où les problèmes se posent : économie, solidarité, déplacements, environnement ». L'enjeu actuel est donc de mettre l'ensemble de ces élus autour de la table pour dialoguer, réaliser des partenariats et partager des projets.

Mais bien que les agences d'urbanisme de Lyon et Saint-Étienne œuvrent sur les études demandées par les élus, leur réunion ne se réalise qu'une fois par an. Leur marge de manœuvre est assez limitée. Si l'inter-SCoT est une échelle satisfaisante pour comprendre les réalités urbaines et les problématiques territoriales auxquelles certaines communes sont soumises (*cf.* Figure 76, en page 214), il peut être intéressant de développer des projets de territoire avec cette focale d'analyse. Cela permettrait d'une part de dégager du foncier mobilisable pour répondre aux besoins des territoires, d'éviter le cercle vicieux de la concurrence territoriale, ou encore de jauger plus précisément la sauvegarde de tel ou tel espace naturel en fonction d'un écosystème, d'un tout. Mais surtout, comme le rappel David Mangin dans *Ville franchisée*, cette échelle permet d'intégrer au sein d'un même projet de territoire les réseaux de la mobilité, les dispositifs écologiques et la sédimentation entre réseaux et territoires (Mangin, 2004).

[75] Propos issus du site internet de l'inter-SCoT de l'aire métropolitaine de Lyon et de Saint-Étienne : https://www.inter-SCoT.fr/historique

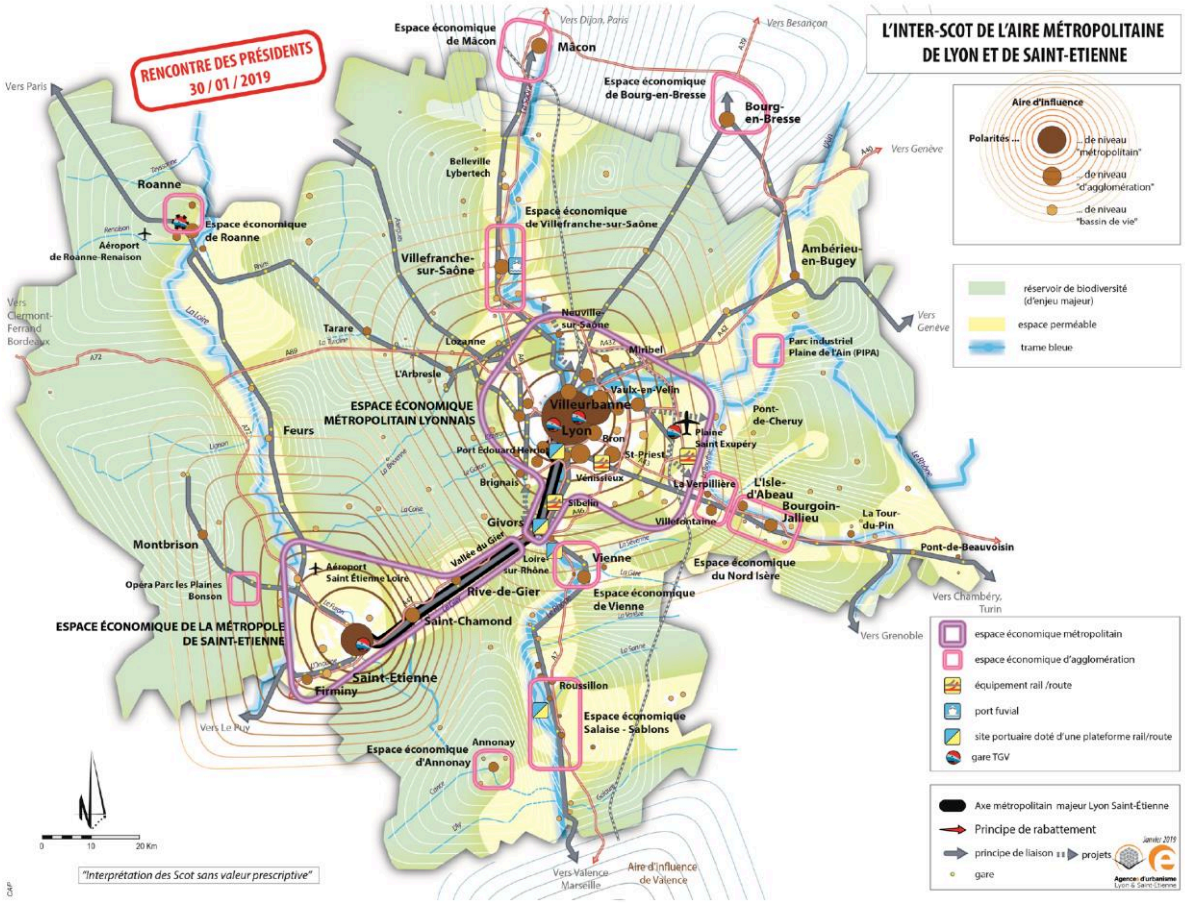


Figure 76 : L'organisation multipolaire de l'inter -SCoT Lyon Saint-Étienne (source : Urba Lyon)

Rien n'engage un tel développement d'ingénierie urbaine pour le moment. Le mille-feuille législatif et réglementaire, ainsi que la nouvelle hiérarchisation des normes – les documents supra au SCoT ne sont plus opposables au PLU – rendent complexe une restructuration des documents d'urbanisme et des organes directeurs. D'autant plus qu'au sein même d'un SCoT, des jeux de concurrence entre EPCI tendent à complexifier la définition d'une planification urbaine ajustée et cohérente à l'échelle d'un grand territoire (Serrano et Demazière, 2016). Néanmoins, à l'image de la fusion des régions en 2016, il parait plausible de souhaiter une fusion des SCoT et l'adoption de nouvelles compétences pour les inter-SCoT et, comme le précise un professeur de l'Université Lyon 3, « les réponses aux signaux se trouvent aussi sur les territoires voisins : partenariats, intercommunalités, décentralisation. L'aire métropolitaine, Saint Etienne, Tarare, Bourg en Bresse, Roanne sont des éléments qui permettent d'analyser les réseaux, les systèmes territoriaux et un certain emboitement d'échelles. Bref, une des solutions à apporter est d'élargir l'échelle d'intervention ». De la même manière, un opérationnel de l'agence d'urbanisme de Lyon précise que « le desserrement du système urbain devient nécessaire et la ville doit pour cela trouver de l'attractivité un peu plus loin. L'apaisement de

son hypercentre saturé est primordial. Il faut « donner les conditions d'une nouvelle attractivité mais en étant prudent, car nous travaillerons à l'avenir sur des secteurs de plus en plus habités – et quand nous pensons densité verticale, des personnes penseront toujours petite maison individuelle. Il faut y aller doucement ».

1.2. La mobilité comme invariant à l'équation ?

Même sans organe politique et opérationnel à l'échelle du grand territoire, l'enjeu de la mobilité apparait décisif dans l'avenir du territoire : « pour un aménageur urbain, pouvoir s'appuyer sur des transports existants, est primordial. C'est peut-être pour cela que le projet Vaise Industrie fonctionne mal aujourd'hui. C'est une manière de relier efficacement ces quartiers nouveaux à l'hypercentre. La mobilité induit, par exemple, des densités supérieures, des économies de projet très différentes, et le PLUH fixe notamment des règles en fonction de la localisation plus ou moins éloignée d'un axe de transports en communs. Néanmoins, ne pas réaliser de projets urbains dans les secteurs non desservis par les transports en communs n'est pas faisable non plus. Ces infrastructures mettent relativement longtemps à se mettre en place, plus que les projets urbains eux-mêmes. Quand Gérard Colomb a annoncé le projet Carré de Soie, tout le monde s'est dit qu'il était « fou », et pourtant il l'a rendu possible en créant la ligne de métro et en rendant commercial un secteur qui n'était pas du tout accessible » (Directeur de SEM, 2021).

Le principe de la mobilité comme moteur de la redynamisation territoriale, vu notamment comme un effet de levier sur les zones pavillonnaires de la métropole lyonnaise, peut également être développé à l'échelle du grand territoire. En effet, conformément aux aspirations à un cadre de vie plus agréable et un attachement qui persiste à la métropole, cœur d'emplois, conjugués au fait que l'usage de l'automobile ne soit plus une option profitable dans la gestion du quotidien et pour l'environnement, le recours au développement des réseaux de transports en commun semble une solution.

Dans la perspective d'engager des projets de territoire à l'échelle de l'inter-SCoT, et de promouvoir l'essor de la revitalisation des centres-bourgs, la question de la mobilité se pose. De manière à répondre aux ambitions urbaines sur la résilience, développer les réseaux de transports en commun semble de mise. La promesse d'un réseau multipolaire reliant des poches d'habitat au cœur des métropoles parait intéressante, et les projets dits de « Transit-oriented development » (TOD) tendent à corréler cette hypothèse (Paulhiac, 2015 ; Liu Liu, 2016).

Quand David Mangin parle « d'utopie d'un nouvel urbanisme fondé sur le transport en commun » (2004), il s'appuie en grande partie sur les prospectives américaines mettant en avant que c'est finalement la « mobilité virtuelle » qui permettra la proximité physique. Il est vrai que nous avons pu observer ce phénomène durant le confinement lié à la crise sanitaire de 2020, avec le recours décuplé au télétravail ou à la visioconférence[76]. De cette manière, les bourgs ruraux dotés de commerces de proximité, reliés entre eux par des moyens de transport et des moyens de télécommunication, deviendront les nouveaux produits prisés de l'immobilier. Dans cette thématique, les travaux de Peter Calthrope aboutissent à des projets de restructuration de l'urbanisation par le TOD, afin de diminuer le trafic automobile.

Dans ce même courant de pensée, mais dans une dimension plus sociale, les évolutions démographiques qui tendent vers le vieillissement de la population, confirmeraient cette tendance au regroupement en centre urbain, voir en bourg rural – plus apaisé. De même que les familles avec enfants choisiront leur lieu d'habitation en fonction d'une école agréable.

En somme, en considérant les liens qui relient les entités urbaines entre elles, sous le prisme d'une interrelation où chacune peut apporter à l'autre, la mobilité devient un moyen de dynamiser et d'assurer un développement raisonné et durable des formes urbaines (*cf.* Figure 77, en page 217). Il s'agit d'un modèle polycentrique en réseau, s'appuyant sur la diversification des sous-centres, eux-mêmes desservis par des transports publics performants. L'objectif n'est plus de concevoir une « ville idéale » mais bien de concevoir une politique de déplacement dans le cadre d'une planification urbaine, ainsi capable de mettre en lien et en lumière chaque entité du territoire pour un développement territorial plus résilient (Bochet, Gay et Pini, 2004).

À l'échelle de l'inter-SCoT, ce sont finalement les communes de l'Ain, ou de l'Isère, ou du bassin de la Loire qui peuvent susciter de nouveaux modes d'habiter pour les Lyonnais ou les personnes souhaitant profiter de leur bassin d'emploi. Principalement desservi par le réseau routier, ces territoires voient leur réseau ferroviaire s'améliorer pour répondre aux fortes influences des trajets journaliers (exemple : Léman Express en Haute-Savoie).

[76] Pratique qui semble d'ailleurs se renforcer auprès des entreprises et qui deviendrait un argument auprès des salariés. À titre d'exemple, une plateforme propose même aux parisiens d'organiser leur mobilité résidentielle en région, en fonction de leur emploi et de leur mode d'habiter : https://paris-jetequitte.com/

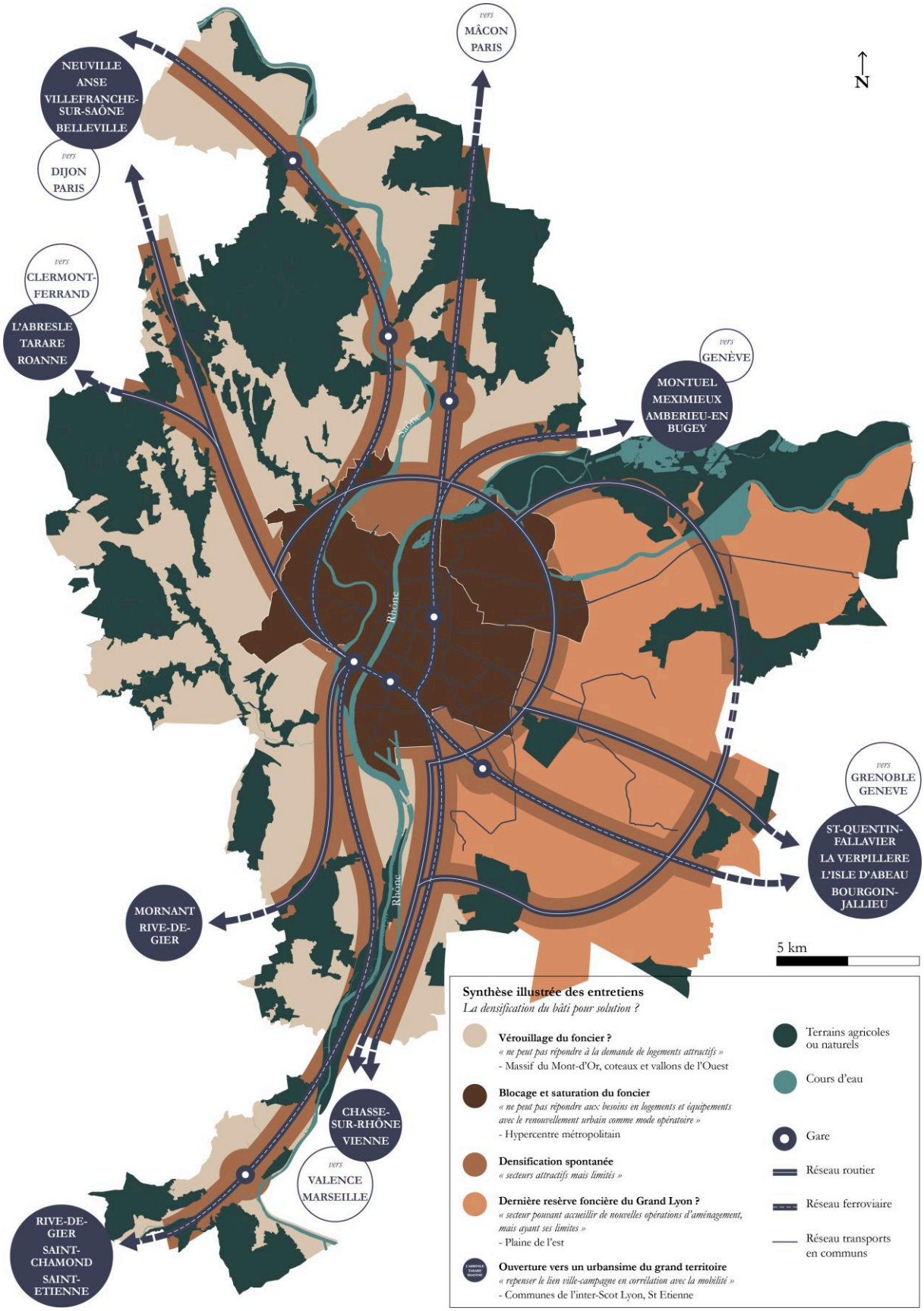


Figure 77 : Le Grand Lyon et ses axes de communication avec l'inter-SCoT Lyon, St Etienne (Leguay, 2021)

Finalement, de premiers signaux montrent que ce sont bien dans les villages et dans les bourgs qu'un nouvel urbanisme se développe, là où les logements sont plus abordables et le cadre de vie plus agréable. Les projets de revitalisation des centres-bourgs, appuyés par des subventions de l'État avec les programmes « Actions cœur de Ville » et « Petites villes de demain », ou encore avec des outils comme l'opération de revitalisation de territoire (ORT), se développent et rencontrent un certain succès (Le Breton, 2022). En les analysant, il est possible de constater que la méthodologie et la philosophie de ces missions de revitalisation se rapprochent étroitement de celles d'un projet urbain.

1.3. L'urbanisation du bourg français : un grand enjeu dans l'aménagement territorial actuel[77]

Les apports du chapitre 1 sur les tendances de la fabrique urbaine permettent d'entrevoir que la densification douce et raisonnée – opposée à la densification accrue et diffuse que nous observons dans l'Est métropolitain actuellement – est une piste de développement intéressante : « densifier oui, mais à la bonne échelle[78] ». La dynamique induite par les dernières mesures gouvernementales luttant contre l'étalement urbain et promouvant la densification urbaine n'est finalement pas hors-jeu. Par contre, c'est bien sur l'échelle d'intervention qu'il faut insister et accompagner les collectivités. Le cas du Grand Lyon nous apprend que l'aire métropolitaine n'est plus à l'heure actuelle la bonne échelle d'intervention : densifier l'est reviendrait à étendre la tâche urbaine de l'hypercentre et concours implicitement à une forme d'étalement urbain avec tous les inconvénients qu'il induit. En revanche, en partant de l'échelle de l'inter-SCoT, avec les grands axes de transport comme armature, il apparait alors que les bourgs ruraux situés non loin de ces axes offrent de nouvelles perspectives de développement urbain. *L'urbanisation du bourg français, un grand enjeu dans l'aménagement du territoire actuel,* fut l'objet de mon mémoire d'étude de master 2 en 2017. Déjà, une volonté collective se profilait, en lien avec une prise de conscience qui se diffusait : les considérations environnementales, la pollution des grands centres urbains, l'évolution démographique, la raréfaction des fonds publics, etc., le contexte environnemental, social, économique et politique, entrainaient une envie de changement de la part de certaines populations que je souhaitais mettre en perspective. Et finalement, face à la

[77] Propos développés au sein de mon mémoire de master 2 à l'université Paul Valéry Montpellier 3 : Développement durable et aménagement, spécialité à finalité professionnelle, sous la direction d'Alexandre Brun en 2017.

[78] Propos issus des entretiens réalisés dans le cadre de la recherche, auprès des acteurs de l'aménagement du Grand Lyon

détérioration de certains bourgs ruraux, rendant les élus impuissants et optant pour la construction plus aisée de lotissements en périphérie, cette volonté d'un retour à l'apaisement et au bien-être est apparue stratégique. Un jeu de causes à effets, qui permet de répondre à la fois aux problématiques urbaines et aux problématiques rurales en un même projet.

« Nous avons été des paysans dispersés dans l'espace, puis des ouvriers groupés dans les villes industrielles, demain nous serons dispersés sur le territoire, mais sans être des paysans » (Jousseaume, 2016, p. »). Concrètement, nous sommes face à un basculement progressif de la perception de la ruralité, dans l'imaginaire collectif.

La vision que nous portons sur notre territoire évolue, tout simplement parce que la société exprime aujourd'hui des besoins nouveaux, différents de l'époque précédente. En effet, du XIXe siècle à la fin du XXe siècle, l'imaginaire collectif aspirait auparavant à la modernité, au progrès technique, au confort apporté par les sciences. Mais aujourd'hui, c'est davantage le désir de s'émanciper du travail et de la rengaine « métro, boulot, dodo » qui prime. C'est pourquoi nous nous laissons davantage porter par les symboles et les ambiances de vacances, nous désirons habiter des décors attrayants aux maisons lumineuses et conviviales, redécouvrir le commerce de proximité et les produits locaux, ou même travailler de chez soi. En somme, un écœurement du « tout béton » se fait ressentir, pour aspirer à plus d'authenticité. La croissance effrénée de nos villes et leurs rythmes quotidiens intenses poussent certains à se tourner davantage vers des entités plus petites, plus appropriables et surtout plus touristiques, pour fonder leur chez-soi. C'est sur ce point que s'entrecroisent les nouvelles perceptions de la ruralité. En effet, jusque dans les années 50, la société rurale dépendait davantage du phénomène de communauté, que de celui de l'individualité connue par la société urbaine. La vie paysanne française était modeste et peu mobile. L'individu qui y était né, n'évoluait qu'en majeure partie à travers son groupe familial et sa communauté paroissiale. Ce sont les Trente Glorieuses qui ont bousculé ce mode vie, où cette fois, l'ensemble de la société s'urbanise. C'est le modèle que nous connaissons aujourd'hui.

Considérant que l'environnement influence les sentiments, les comportements et les représentations mentales, il s'avère que la vie à la campagne continue de conditionner les relations humaines. Se dessine ici un enjeu que les collectivités rurales ont tout intérêt à saisir. D'après un sondage publié en octobre 2018, réalisé par l'Ifop pour Familles Rurales, « 8 Français sur 10 estiment que vivre à la campagne représente la vie idéale, tandis que 19% des personnes interrogées sont adeptes d'une vie

complètement urbaine[79] ». Habiterions-nous mieux à la campagne qu'à la ville ? La ville deviendrait-elle un lieu de services et la campagne un lieu de résidence ? Sans tomber dans un clivage caricatural, il est néanmoins intéressant de noter que ce sujet fait l'objet de nombreuses études et anime désormais les médias.

[79] Franceinfo, 2018 : https://www.francetvinfo.fr/societe/pour-81-des-francais-vivre-a-la-campagne-represente-la-vie-ideale-revele-un-sondage_2976187.html

2. Passer du désir de croissance à une démarche de résilience

2.1. Renouer avec les fondements du projet urbain pour faire la ville

Vue dans le chapitre 2, l'essence même du projet urbain réside dans son approche globalisante, s'intégrant localement dans les dynamiques urbaines pour participer, à une plus grande échelle, à un développement raisonné du territoire. Cela passe donc par une démarche d'ancrage, plus que de parachutage du projet urbain (Michelin, 2020). De cette manière, aucun site n'est inapproprié à un projet urbain, puisque c'est ce dernier qui le dicte. Et comme le souligne un architecte lyonnais interviewé, le rôle de l'architecte prend alors plus de sens : « nous nous sentons plus utiles sur les projets urbains complexes. C'est quand la conjoncture ne permet pas de réaliser une ZAC que nous pouvons innover aussi bien sur le plan rationnel que créatif, et sortir ainsi du carcan ZAC pour aller vers plus d'agilité. Faire appel à l'architecte pour concevoir un projet urbain sur mesure est un moyen de rendre plus acceptable des conditions de construction non évidentes ». Ceci étant dit, que ce soit à l'échelle de la maitrise d'œuvre ou de la maitrise d'ouvrage, adopter une méthodologie particulière est nécessaire.

Aujourd'hui, les sphères politiques, économiques et techniques interviennent à tour de rôle dans la conduite du projet, aboutissant à des retours en arrière, des non-sens et des impacts néfastes sur le site d'implantation du projet urbain. Pour que la symbiose opère entre le projet et son site, une symbiose au sein des acteurs parait de mise. À cette fin, il est nécessaire de revenir sur une étape clef de la conduite de projet : sa conception.

Au cours de ma carrière d'urbaniste, j'ai eu l'occasion de tester une nouvelle méthode pour engager un projet de revitalisation du centre-bourg de Saint-Gérand-le-Puy en Auvergne. Mon objectif était de démontrer qu'il était possible de réaliser un projet urbain en campagne, ou du moins d'adopter sa méthodologie pour assurer la revitalisation du centre-bourg dans le temps. Cela s'est concrétisé par la conception d'un plan guide. Passer d'un plan figé d'actions à une feuille de route aux allures presque « poétiques » a été une énorme plus-value dans la conduite du projet. Inspirée par le plan guide de Montpellier 2040, élaboré par Bernado Secchi et Paola Viganò, le principe de donner un point de fuite aux acteurs de la ville pour laisser le champ des possibles ouvert, s'est avéré efficace – d'autant plus quand les moyens financiers et techniques ne sont pas encore réellement figés : « le projet de ville change, localement et dans le temps ; il est une sorte de point de fuite dans lequel se reflètent la culture du lieu et de l'époque, l'histoire, le vécu, la sensibilité et les tensions des populations qui en

sont protagonistes » (Secchi, 2000, p.111). Le discours politique des élus allait dans ce sens : « on ne veut plus subir nos territoires, mais davantage les comprendre pour ensuite agir concrètement ». C'est pourquoi la définition d'une stratégie territoriale s'est basée sur une feuille de route et non une programmation figée : elle a permis de conserver la cohérence du projet, même à travers les aléas. Certaines interventions – notamment dans le domaine du bâti – reposaient sur des opportunités foncières. Cet aspect sensible du projet – dans la mesure où la vie de chacun ne peut être pensée à un « instant t » – implique que certaines actions établies dans le programme ne se réaliseront pas, et que d'autres, non prévues, seront davantage optimales. Le plan guide permet cette aisance. Il permet aussi de communiquer avec l'ensemble des acteurs. Que ces derniers soient du monde de l'aménagement ou non, son utilisation apporte plus de clarté dans la compréhension des intentions urbaines et favorise le débat. C'est finalement une adéquation entre la revendication d'une image propre à la commune et la définition d'une stratégie de renouvellement. Il rend compte des travaux évaluant le champ des possibles, la formulation d'hypothèses, dans le but de résoudre l'ensemble des problématiques présentées dans le diagnostic territorial. Pour Saint-Gérand-le-Puy, le choix fût fait de formuler cette stratégie sous forme « d'histoire contée », à la fois technique et poétique, avec l'utilisation de trois images référentes, dites « portraits » : *Saint-Gérand-le-Puy, le rayonnant*, mettait l'accent sur la redynamisation des commerces et des services, ainsi que sur la gestion des entrées du bourg ; *Saint-Gérand-le-Puy l'atypique*, développait une restructuration du bâti ancien pour l'adapter aux besoins actuels des nouveaux ménages (agrandissements, démolitions, création de jardins et de garages) et valorisait les biens patrimoniaux présents dans le bourg ; *Saint-Gérand-le-Puy, le bienveillant*, reformulait les usages et la structuration des espaces publics, ainsi que des liaisons entre chaque entité du bourg (*cf.* Figure 78, en page 223).

De cet exemple, il est aussi possible d'entrevoir que le rôle des habitants est tout aussi légitime que celui des techniciens dans l'élaboration du projet urbain. Comment promettre un nouveau cadre de vie agréable quand on ne connait pas les habitudes, les attentes ou même les doutes des usagers ? Concerter n'est pas suffisant pour réaliser un projet urbain, il faut coconstruire. Mettre l'ensemble des acteurs concernés autour de la table pour que le dialogue se fasse, que les blocages se dénouent parait utopique, mais est pourtant essentiel. Le travail de l'urbaniste passe aussi par l'art de collaborer. À ce titre, de nouveaux métiers naissent dans ce domaine : parmi les assistants à la maitrise d'ouvrage, on observe désormais des experts en design sociétal ou en inclusion urbaine. De plus, si le temps de conception du projet se déroule davantage sur le terrain, il n'en est pas forcément plus long – en fédérant l'ensemble des acteurs, le risque de gérer des recours par la suite est quasiment nul.

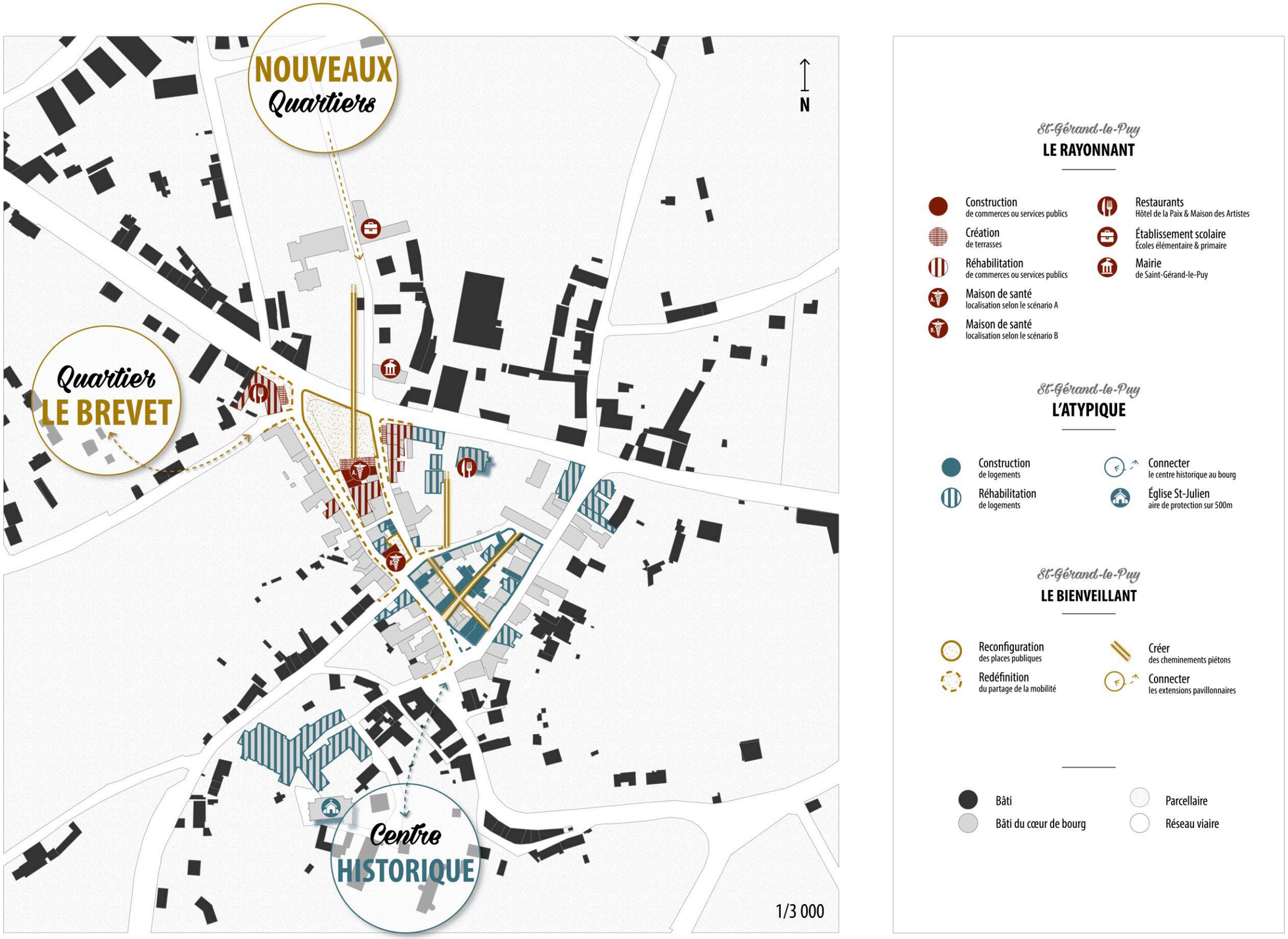


Figure 78 : Plan guide de la revitalisation du centre-bourg de Saint-Gérand-le-Puy (Leguay, 2017)

De cette démarche de co-conception, ressortent deux points qui peuvent débloquer l'impasse dans laquelle nous nous trouvons. La première étant que, en réunissant l'ensemble des acteurs du projet, il est possible de trouver des solutions sur des sites complexes. Nicolas Michelin a testé cette méthode en réalisant ses « Ateliers ». De cette manière, aucune dimension du projet n'est mise de côté ou ne prévaut sur une autre. Testée à Bordeaux puis à Villeurbanne, cette méthode d'atelier permet de « mettre en place un procédé de conception en boucle, qui attache le projet sur le site, et non pas linéaire, qui l'en éloigne ». Sa base est composée de quatre acteurs : l'élu, l'aménageur, l'urbaniste, le paysagiste-écologue. Sont invités ensuite les « sachants techniques » : les techniciens de la ville, les services institutionnels, les promoteurs et bailleurs, les architectes, les propriétaires, les porteurs de projet, les historiens et les associations de quartier. L'ensemble de la conception se fait lors de ces ateliers et les trajectoires du projet sont contrôlées par tous. De cette manière, le site est le point de départ du projet, mais aussi son arrivée (Michelin, 2020). Ce qui amène au deuxième déblocage : la solution est parfois apportée directement par le propriétaire. En effet, la fabrique urbaine repose presque exclusivement sur la filière longue de la production de logements. Par exemple, cela se traduit par une collectivité qui souhaite développer un quartier et qui s'entoure de l'ingénierie nécessaire pour réaliser l'acquisition, la démolition (si nécessaire) et la construction. Ce qui demande par conséquent un portage foncier, aujourd'hui de plus en plus complexe comme nous avons pu le voir précédemment (*cf.* Chapitre 3). Mais la fabrique de la ville peut également se faire par la filière courte. C'est l'exemple du « Build in my backyard » (BIMBY). Soumis à l'accord de la collectivité, cette démarche soustrait le portage foncier de l'équation, répond aux volontés et exigences de l'habitant, tout en proposant un nouveau logement à un nouveau ménage. Cette procédure a cependant une visée uniquement résidentielle, et une intervention de la collectivité reste de mise pour adapter les infrastructures, les équipements aux besoins révélés par l'ajout de nouvelles habitations et de nouveaux ménages dans les jardins pavillonnaires (Charmes, 2014).

2.2. L'urbanisme circulaire : l'art de dénicher des ressources urbaines

Les ressources urbaines, permettant de trouver de foncier facilement mutable, se trouvent parfois dans le jardin d'un habitant. Mais il y en a d'autres, que l'urbanisme circulaire – présenté notamment par Sylvain Grisot (2020) – tend à mettre en lumière. Se fondant sur les principes de l'économie circulaire, l'urbanisme circulaire consent à développer la ville de façon circulaire, et non linéaire, comme cela s'est fait jusqu'à présent. Un premier travail réalisé par l'Agence de l'environnement et de la maitrise de l'énergie (ADEME) en 2017 suggère que « l'économie circulaire ne se limite pas aux

déchets ou à l'énergie, mais correspond bien à un mode de fonctionnement nouveau qui peut s'appliquer notamment à l'urbanisme[80] ». L'objectif est de valoriser l'existant, en le transformant en ressource pour l'avenir. À l'image du précepte du projet urbain qui est de faire avec le « déjà-là », l'urbanisme circulaire met en lumière de nouvelles typologies de site qui permettent de répondre aux besoins d'un territoire sans s'étaler. Il s'agit bien là d'une dynamique de densification, mais beaucoup plus douce et raisonnée, dans la mesure où il n'engage pas forcément de construction. Le constat à l'origine de cette démarche est le suivant : « aujourd'hui les sols sont trop souvent urbanisés pour un usage unique qui aboutit, une fois cet usage éteint, à des friches urbaines ou des sols délaissés. On retrouve donc en bout de chaîne des sols déjà artificialisés, mais devenus inutiles » (Grisot, 2020, p.138). Pour anticiper ce processus devenu usuel, l'urbanisme circulaire propose une méthodologie se basant sur un système de veille, permettant de déceler des vides au sein de diverses structures, afin de, *in fine,* reconstruire la ville sur la ville de façon permanente, presque systématique. La résilience en urbanisme passe aussi par sa capacité d'évolution et la réversibilité de son bâti.

Ainsi, trois types de boucles sont recensés par Sylvain Grisot : la première – la plus courte et donc celle à privilégier – est l'intensification des usages. Elle consiste à maximiser les usages d'un bâtiment ou d'un espace en jouant sur le temps ou son organisation. Le principe est de répertorier les sites délaissés ou sous-utilisés pour y concentrer une pluralité d'usages. L'exemple du gymnase ou du restaurant universitaire est souvent repris en exemple : durant les temps où l'espace n'est pas actif, il est tout à fait envisageable d'y intégrer de nouvelles fonctionnalités par un système de location ou de prêt. Ce principe est déjà utilisé en temps de crise ou d'évènement exceptionnel, mais il gagne en intérêt s'il est aussi appliqué au quotidien. La vacance, même occasionnelle, devient également un élément fondamental dans cette démarche. Certaines plateformes privées se sont déjà appropriées cette démarche, pratique pour les usagers et financièrement intéressante pour les opérateurs (exemple : Blablacar pour les sièges vacants d'une voiture ou Airbnb pour les logements vacants sur une courte période – et dans une certaine mesure). Certes plus ponctuels et de superficie restreinte, les logements vacants représentent malgré tout 7,2 % du parc immobilier dans le Grand Lyon, soit 52 216 logements en 2019. Seulement, selon les chiffres de l'Insee, les logements vacants sont plus nombreux dans les villes centres des grandes aires urbaines[81]. Alors dans la perspective d'élargir

[80] Appel à manifestation d'intérêt portant sur l'économie circulaire et l'urbanisme : application du principe d'économie circulaire à la planification territoriale et au projet urbain, ADEME, juin 2017 : https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-29506-economie-circulaire-urbanisme-Ademe-AMI.pdf

[81] Parc de logements : de plus en plus de logements vacants, Jean-Pierre Reynaud, Sandra Bouvet, Insee n° 60, juin 2018 : https://www.insee.fr/fr/statistiques/3570203

l'échelle d'intervention aux réalités urbaines, il se pourrait que le traitement de la vacance immobilière – à l'échelle de l'inter-SCoT par exemple – soit une ressource non négligeable. Finalement, la vacance dans le parc immobilier et dans les secteurs d'activités représente une nouvelle génération de friches urbaines, que les acteurs de l'aménagement ont tout intérêt à valoriser, comme ils ont pu le faire avec les friches industrielles.

Deux autres boucles viennent ensuite : la transformation de l'existant et le recyclage des espaces. Transformer l'existant amène au débat de la réhabilitation contre la démolition-reconstruction. De cette dualité, l'argument du coût financier revient systématiquement. Pourtant et plus que jamais, le changement climatique nous engage à penser le bilan carbone d'une opération, de manière aussi importante que le bilan financier. Certes, la mécanique opérationnelle n'est pas la même que pour construire du neuf, elle demande plus de connaissances, mais assure à la sortie un produit fini atypique et sur mesure. Enfin, la dernière boucle consiste à recycler des friches urbaines, pratique certes éprouvée par les acteurs de l'aménagement, mais qui devra certainement s'adapter à de nouveaux types de friches, comme les grandes surfaces commerciales en périphérie.

Pour conclure, l'urbanisme circulaire pointe du doigt les délaissés de la ville. Certes de taille restreinte, leur nombre additionné peut représenter une superficie non négligeable à l'échelle d'une aire métropolitaine. Mais surtout, les réinvestir permet d'éviter l'écueil de l'étalement et s'intègre parfaitement à une fabrique urbaine plus résiliente.

2.3. L'urbanisme transitoire : l'expérimentation pour une fabrique urbaine ajustée

Fabriquer la ville induit souvent une notion de construction finie, aboutie. Pourtant l'urbanisme transitoire – qui s'attelait jusqu'à présent à occuper temporairement un site avant de recevoir sa programmation définitive – ouvre une nouvelle dimension méthodologique qui mérite que l'on s'y attarde et qui pourrait bien participer à une nouvelle fabrique urbaine. S'inscrivant finalement dans la deuxième boucle de l'urbanisme circulaire, l'urbanisme transitoire – ou occupation temporaire – permet d'occuper un espace vacant, bâti ou non, en y installant de nouveaux usages. Cette pratique se généralise, et les aménageurs tels que la SERL se l'approprient.

Face à l'ampleur du projet urbain Gratte-Ciel Centre-Ville, la gestion des chantiers implique que certaines parties du site soient amenées à devenir vacantes sur des temps plus ou moins longs. Alors que le foncier est une ressource précieuse en centre-ville, choisir d'occuper ces lieux inexploités, même sur une courte période, présente de nombreux avantages et une nouvelle manière de construire

le quartier. Au cours de mon expérience professionnelle à la SERL, j'ai eu l'occasion de participer à la conduite du projet d'occupation temporaire du secteur Gratte-Ciel Centre-Ville à Villeurbanne. De la mise en place de sa gouvernance au suivi des constructions des porteurs de projet, j'ai pu comprendre que l'urbanisme transitoire permettait de tester, de dialoguer et de construire – même temporairement – des lieux de vie. Au-delà du principe de rendre accessibles ces lieux et de contribuer à l'animation du centre-ville durant la phase de chantier, l'objectif fut de transformer le site en sorte de planches d'essais. Le but, *in fine*, étant de soutenir un projet urbain sur mesure et en corrélation avec les besoins des usagers. Sorte de laboratoire dans la ville, l'occupation temporaire est une occasion d'expérimenter, de se donner le droit à l'erreur, mais surtout, d'inventer sans limites et de coconstruire un futur quartier (*cf.* Figure 79, en page 228). Le Laboratoire Extérieur des Gratte-Ciel est l'occupation temporaire du projet Gratte-Ciel Centre-Ville. Située dans le prolongement de l'avenue Henri Barbusse du centre-ville de Villeurbanne, l'occupation temporaire représente un « terrain de jeu » d'environ 7 000 m², et ce, de juin 2020 à août 2023.

Ce laboratoire à ciel ouvert s'adresse à l'ensemble des usagers de la ville, peu importe leur motivation : que ce soit le riverain qui souhaite agir sur son environnement, le Villeurbannais qui souhaite profiter d'un nouveau lieu agréable de détente et de partage, le professionnel souhaitant découvrir de nouvelles techniques de construction ou curieux de connaitre les actions possibles pour végétaliser la ville. Il est aussi ouvert aux personnes qui souhaitent dynamiser le quartier par des animations, évènements particuliers, en lien avec les valeurs du lieu.



Figure 79 : L'occupation temporaire Gratte-Ciel Centre-Ville avant (2020)/après (2022)
(Sources : Leguay, 2020, et Ravier 2022)

Là encore, il est question de gestion foncière. Ouvrir une occupation temporaire permet de rendre disponible un foncier qui serait inaccessible pour un artisan ou un agriculteur urbain. Par le biais d'une subvention adressée suite à un appel à projets, l'artisan, l'agriculteur urbain, etc. accède à une parcelle située, dans ce cas, en plein centre-ville. Cette temporalité lui permet de tester son entreprise, son projet et lui donne de la visibilité auprès des collectivités. Sorte de vivier d'entreprises, l'occupation temporaire n'est finalement pas temporaire dans les usages qu'elle sous-tend, elle l'est seulement dans l'ancrage physique. D'autres occupations temporaires naissent, plus majoritairement, au sein du bâti déjà existant. Des bâtis souvent ciblés par une démolition, que l'aménageur ou la collectivité met désormais à disposition durant un temps donné (Mas du Taureau à Vaulx-en-Velin, Gerland à Lyon, etc.).

Pour remettre en perspective l'urbanisme transitoire et son importance dans une nouvelle fabrique urbaine, il est nécessaire de prendre un peu de recul. Finalement, tester de nouveaux usages en collaboration avec les usagers de la ville fait sens. Si, au lieu de définir un projet fini – au risque d'être

imparfait et désuet dans quelques années – la maitrise d'ouvrage consentait à renouveler un espace vacant par le biais de l'urbanisme transitoire, cela ouvrirait un champ des possibles intéressant pour l'ensemble des usagers de la ville : « [la fabrique urbaine] néglige le caractère toujours imparfait d'un tissu urbain au destin incertain, et l'existence permanente de marges en son sein. Au moment où l'on doit apprendre à penser la ville dans les soubresauts d'un siècle qui s'annonce chaotique, faire prospérer ces espaces d'expérimentation au creux de la ville peut permettre de tester des solutions pour demain[82] ». Au fond, l'urbanisme transitoire n'implique que la temporalité de l'usage, mais la méthode, elle, peut perdurer.

82 Newsletter Dixit de mai 2022, Champs des possibles, portant sur l'occupation temporaire du projet Gratte-Ciel Centre-Villeurbanne.

3. Vers une nouvelle doctrine du foncier pour mieux l'urbaniser ?

3.1. Engager un nouveau regard sur la gestion de la ressource foncière

Au travers des analyses et des démonstrations faites dans les chapitres précédents, il est désormais nécessaire d'entrevoir le foncier comme un élément révélateur des dynamiques territoriales. Il est une ressource, exploitée par les acteurs publics et privés de l'aménagement, pour développer leur vision de la ville. Mais le manque de considération de son aspect social ou environnemental a conduit à une surconsommation, où son changement d'usage et les impacts que celui-ci pouvait avoir sur le territoire étaient minimisés. Construire sur un terrain agricole est aisé, mais gérer l'étalement urbain, l'imperméabilisation des sols et la gentrification, l'est beaucoup moins. Les analyses des typologies foncières et de leur appropriation ont permis de comprendre qu'il était erroné de dire que nous étions face à une pénurie foncière stricte. Le foncier est une ressource finie, que les opérateurs s'approprient pour transformer son usage dans le temps. En revanche, ces analyses ont pu démontrer que le foncier que nous appelons « facilement mutable » – demandant une ingénierie urbaine et un coût opérationnel moindres, ou dans une autre mesure, maîtrisés – a disparu dans le cœur métropolitain de Lyon, qu'il est de plus en plus rare en périphérie métropolitaine, mais qu'il subsiste toujours dans la zone périurbaine. Cependant et en parallèle de ce constat, face à la prise de conscience des politiques publiques sur les conséquences de l'étalement urbain, le foncier facilement mutable de type « agricole » est désormais gelé.

Les acteurs de l'aménagement du territoire assistent donc à un basculement idéologique, où leur stratégie foncière, qui était jusque-là pensée au fil de l'eau, se retrouve mise en question, mais surtout pointée du doigt. Ils sont désormais face à des défis urbains, où l'enjeu est de répondre aux besoins en logements et en équipements, tout en assurant une gestion durable du foncier et une exemplarité environnementale et sociale des projets d'aménagement. Dans ce contexte, des typologies foncières jusque-là préservées et non transformées se retrouvent sous les feux des projecteurs : les zones pavillonnaires. Stratégiquement intéressantes à renouveler à l'échelle de la métropole, elles s'avèrent finalement être de véritables casse-têtes urbains. Les méthodes classiques (acquérir, démolir, reconstruire) ne fonctionnent pas sur des zones pavillonnaires. La mutation du foncier urbain que l'on connait aujourd'hui rend caducs les process éprouvés des aménageurs en ce qui concerne la maitrise foncière. C'est pourquoi nous dirons ici que le foncier est bien un point de rupture dans la fabrique urbaine de la ville.

Mais les points de rupture sont aussi l'occasion de prendre du recul. Considérant l'état de la ressource foncière actuelle, il est possible de déceler de nouvelles ressources urbaines, ce que l'urbanisme circulaire et transitoire s'emploie à démontrer. Finalement, les acteurs de l'aménagement n'ont pas que la « dent creuse » à se mettre sous la dent, mais d'infinis potentiels de développement au sein du foncier déjà bâti. Une stratégie foncière durable passe donc par un changement de regard sur le développement de la ville, qui ne se réalise plus uniquement par le biais de la construction : faire de la saturation du bâti de certains secteurs des métropoles une opportunité et non une impasse.

Un autre courant de pensée permettrait de désamorcer les tensions foncières : le foncier comme bien commun. Face à l'envolée des prix du foncier et par conséquent de l'immobilier, l'idée de transformer le foncier en valeur commune est légitime. Relancée dans les années 2013 par le biais de la gestion du foncier agricole, et s'inspirant des communaux du Moyen Âge, cette philosophie de la terre comme bien commun, repointe le bout de son nez, mais cette fois-ci, en milieu urbain. Certes nuancée, la création d'organismes de foncier solidaire (OFS) s'inscrit dans cette démarche. Un OFS peut-être le regroupement d'une collectivité, d'un aménageur ou d'un établissement public foncier. Dans le cadre d'un bail réel solidaire (BRS), il soustrait le prix du foncier dans le prix de revient du logement – ce dernier devenant une redevance mensuelle. Ainsi, l'acquéreur du logement acquiert uniquement le logement, et non le foncier qui supporte l'immeuble. Le foncier reste propriété de l'OFS, et le logement, à qualité égale, devient moins cher. Cette pratique est particulièrement efficace dans les marchés tendus. L'OFS est un organisme à but non lucratif, dont l'objectif est de proposer des logements abordables. Cette ingénierie urbaine gagne de plus en plus de terrain dans la métropole lyonnaise : « après Orsol, premier OFS créé en 2018 dans la métropole de Lyon par Rhône-Saône Habitat, Savoisienne Habitat et Isère Habitat, puis la Foncière solidaire du Grand Lyon, constituée il y a quelques mois par la métropole de Lyon, suivie de l'OPAC du Rhône, Grand Lyon Habitat active lui aussi le mécanisme du BRS[83] ».

« La question foncière se pose-t-elle aujourd'hui dans les mêmes termes qu'il y a 50 à 70 ans, période où a été adopté l'ensemble des politiques foncières et des structures qui sont encore en application aujourd'hui ? » (Bonhommeau, 2013, p.1). Cette question posée il y a près de 10 ans sur la gestion du foncier agricole reste d'actualité et elle s'est élargie à l'ensemble des typologies foncières (Coloss, 2020). Pour qu'une transition s'opère, nous avons vu qu'une nouvelle stratégie foncière était de mise,

[83] Propos issus de l'article du journal les Echos, *Grand Lyon Habitat se dote d'un organisme foncier solidaire,* publié par Françoise Sigot, mai 2021 : https://www.lesechos.fr/pme-regions/auvergne-rhone-alpes/grand-lyon-habitat-se-dote-dun-organisme-foncier-solidaire-1316599

avec une focale d'analyse plus grande, et s'inscrivant implicitement sur le long terme. Cette dernière ne se contenterait plus de repérer uniquement les dents creuses, mais aurait à cœur de mettre en exergue les opportunités de développement au sein de l'urbain existant. Cette démarche plus globale, s'appuyant sur les différentes nuances du bâti, soulignerait par la même occasion les paysages urbains de nos territoires. Ce sont ces cadres de vie, ayant des caractéristiques et des ambiances propres, qu'il conviendrait de densifier tout en les respectant. Une condition dont la périurbanisation s'est absoute, en homogénéisant le territoire.

3.2. La zone périurbaine devrait être au centre des intentions urbaines

« Quand bien même la ville-centre de la métropole deviendrait un musée ou un vaste jardin sans circulation automobile, elle n'est que la partie réduite d'un grand tout : ce scandale écologique rend la politique patrimoniale et écologique des centres-villes presque inutile. Le mal est fait, dans de très grandes proportions ; or les maires s'attaquent à des finitions ou à des détails pour satisfaire leurs électeurs, quand il faudrait tout repenser à l'échelle régionale » (Vermeren, 2021, p.80). Nous l'avons vu précédemment, l'avenir de l'hypercentre de la métropole ne peut se jouer que dans ses interstices. Mais sa zone périurbaine, lieu d'un grand nombre de dérives suite au « laisser faire » des politiques publiques, devient le lieu où tout va se jouer pour l'avenir.

Les dynamiques urbaines que nous avons étudié tout au long de cette recherche conduisent à voir la zone périurbaine du Grand Lyon comme le lieu où deux trajectoires sont désormais possibles. La première consisterait à continuer ce qui est en cours : une densification diffuse largement menée par le secteur privé, où les acteurs parapublics se cassent le nez pour faire coïncider des prix d'acquisition trop élevés et des prix de sortie acceptables. Repoussant ainsi les logements abordables et donc les ménages les moins aisés pratiquement hors de la métropole, et imbriquant, à la manière d'un Tetris, les espaces agricoles, végétalisés, les secteurs d'activités, les espaces de logistique, etc. Tenant compte de la réglementation, mais toujours pas des réalités urbaines, cet urbanisme reviendrait à continuer l'étalement urbain de la métropole dans ses limites administratives, sans grande considération pour ce qui se passe en dehors. La deuxième trajectoire est une bifurcation, saisissant ce point de rupture dans l'évolution de la maitrise foncière pour faire autrement. Elle aurait pour souci de connecter les territoires au-delà des limites administratives pour révéler une armature urbaine que la périurbanisation tend à homogénéiser en l'absorbant dans une ville diffuse. Le foncier que nous avons appelé « facilement mutable » qui se concrétise par des espaces poreux et que de nombreux élus appellent « dents creuses », sont à reconsidérer : « aujourd'hui, nous prenons de plus en plus

conscience de l'importance des rôles et des fonctions multiples que les aires compromises[84] peuvent remplir (leur rôle, leur végétation, leur richesse biologique et productive) » (Viganò, 2018, p.10).

Cette dynamique n'est pas propre au Grand Lyon. À l'échelle nationale, 43 % de la consommation d'espaces sont localisés dans les espaces périurbains peu denses (Observatoire national de l'artificialisation), et ces zones périphériques éloignées des aires urbaines consomment une proportion d'espace plus importante pour un accueil moindre de population[85]. En effet, face aux dynamiques d'urbanisation, les espaces périurbains sont convoités pour leur disponibilité foncière qui permet l'implantation d'ensembles résidentiels, d'infrastructures, d'équipements, d'activités économiques, sans contrainte structurelle (Kirat et Torre, 2008).

L'un des plus importants défis de cette nouvelle fabrique urbaine recherchée serait finalement d'entreprendre un travail laissé de côté jusqu'à présent par les acteurs de l'aménagement : refaire les campagnes urbaines sur elles-mêmes. L'expression « campagnes urbaines » provient de la fusion de plusieurs typologies de campagnes françaises recensées par la DATAR en 2011. Elles regroupent les campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées, ainsi que les campagnes agricoles et industrielles. Elle est un mélange d'hybridation entre la ville et la campagne, où les exploitations agricoles tutoient les centres urbains, et où la majorité de la population vit (Léger et Mariolle, 2018 ; Viard, 2009). Ce focus permet de voir la zone pavillonnaire non plus comme une surface poreuse à densifier pour répondre à un urbanisme durable (remis en question par l'urbanisme résilient), mais comme un cadre de vie conciliant une dimension sociale précieuse, car basée sur la proximité et une dimension environnementale tout aussi précieuse où la biodiversité subsiste au sein des jardins. Les préserver, au lieu de les démolir, garantirait le maintien d'un cadre de vie que beaucoup d'habitants recherchent toujours. Là encore, l'objectif est d'éviter la surenchère. Finalement, l'armature urbaine de ces campagnes urbaines reflète notre patrimoine, notre histoire et notre culture. L'enjeu de la fabrique urbaine de demain est bien de répondre aux besoins, en assurant la durabilité de ces cadres de vie qui ont une place prépondérante dans les modes de vie de certains usagers. De ce constat, une réflexion aménagiste doit obligatoirement se faire à l'échelle du grand territoire, car l'aspect omniscient de cette démarche permettrait de sauver ce qui est en train de disparaitre, résultant des œillères que les politiques publiques ont porté depuis plus de cinquante ans.

---

[84] Le terme d' « aires compromises » renvoi à celui de « vides » urbains et périurbains dans l'ouvrage cité, synonyme ici de « dents creuses ».

[85] Etude CEREMA : Sobriété foncière, la clé pour des sols et territoires vivants, novembre 2022

Conclusion de chapitre : stopper la standardisation du périurbain par l'expérimentation et l'adaptation des pratiques aménagistes aux enjeux urbains

Dans l'objectif de rendre soutenable la ville de demain, amorcer une nouvelle fabrique urbaine demande quelques prérequis. Ces prérequis, au nombre de trois, sont tirés à la fois de l'expérience de terrain et des échanges avec les acteurs de l'aménagement, consolidés par les travaux de recherche en urbanisme. Ils sont nés de l'intuition que nous devons prendre du recul sur les mécanismes urbains en cours, adapter notre méthode d'action au nouveau contexte territorial et nécessairement, faire évoluer notre regard sur l'urbain, la campagne ou encore le foncier.

Tout d'abord, l'échelle d'intervention urbaine doit être en mesure de capter les réseaux, les interactions et les différentes fonctionnalités du territoire, un territoire polarisé par une ou plusieurs métropoles. Ce sont les secteurs proches de ces pôles urbains qu'il est important d'observer et de traiter. Ainsi les axes de mobilité deviennent des indicateurs pour mieux comprendre et analyser les interactions qui se réalisent entre les entités urbaines. La thématique de la revitalisation de centres-bourgs devient alors un enjeu, non pas uniquement pour la commune elle-même, mais aussi pour le reste du territoire. En réanimant ces entités, de nouveaux modes d'habiter se créent, répondant plus que jamais aux attentes de certains habitants. Pour ce faire, de nouvelles formes d'habitat doivent s'y développer, à l'image de l'individuel groupé ou du petit collectif ; des formes d'habitat que les promoteurs et les collectivités craignent de développer faute d'acquéreurs intéressés, mais qui, comme le rappelle un maitre d'œuvre interviewé, « gagneraient à être intégrées dans leur mentalité pour répondre aux problématiques soulevées ».

Ensuite, la méthodologie de l'urbaniste doit tendre vers une plus grande résilience, en termes de planification, et vers la recherche de potentiels de développement au sein de l'urbain existant. Par le biais de l'urbanisme circulaire ou de l'urbanisme transitoire, il est possible d'entreprendre des projets urbains challengeant, dont l'objectif reste encore et toujours de renouveler la ville sur elle-même. Cela passe par un travail sur les usages urbains que de nouveaux métiers dans l'urbanisme s'attèlent à gérer. Par ce travail, il est possible de déceler des perspectives de solutions, là où les méthodes classiques voient un blocage. Cela passe également par l'acceptation que rien n'est figé et que la fabrique urbaine renouvelée doit être flexible et évolutive. Pour cela, le plan guide devient un outil sur mesure, capable de donner à

voir l'avenir tout en intégrant de manière continue les enjeux actuels et leurs aléas. Enfin, ce renouvellement de la ville sur la ville doit comporter un travail de veille, où chaque structure bâtie ou non bâtie en déshérence devient une opportunité de développement.

Pour que cette méthodologie fonctionne, une certaine posture parait nécessaire. D'une part, parce que le contexte climatique l'impose, et d'autre part, parce que le territoire évolue. Actualiser notre regard sur ce dernier et considérer les prérogatives qu'une gestion résiliente de nos territoires impose, devrait entrainer un changement de regard des acteurs de l'aménagement sur leurs actions. De cette manière, le foncier devient une ressource qui doit être gérée dans sa globalité et les secteurs délaissés deviennent les nouveaux terrains de jeu des urbanistes.

Le paradoxe est que la démarche même de projet urbain, initiée il y a plus de quarante ans, impliquait cet ensemble de démarches : « le projet n'est pas […] projection en table rase, mais soucieuse de jouer avec les temporalités présentes dans l'espace urbain, les héritages, l'articulation entre continuités et innovation, qu'il s'agisse de structures matérielles, de pratiques ou de représentations » (Ingallina, 2001, p.4). Faire avec le « déjà-là » pour mettre en lumière les différentes facettes d'un territoire et ainsi renouer avec les fondements du projet urbain parait être un bon point de départ pour engager une nouvelle fabrique urbaine.

Conclusion de partie : une stratégie foncière efficiente conduirait à une fabrique de la ville résiliente ?

Sommes-nous face à une pénurie foncière obligeant les acteurs de l'aménagement à renouveler leurs pratiques ? Oui et non. Au regard des analyses faites dans le chapitre 4, il est nécessaire de nuancer la problématique de base pour pouvoir y répondre avec justesse.

Si l'hypercentre métropolitain et sa proche périphérie arrivent à un stade de saturation du foncier, la zone périurbaine ouvre de nouvelles perspectives. Elle devient le théâtre d'une forme de compensation urbaine, capable de répondre à la demande en logements et en équipements nécessaires, tout en assurant une certaine proximité par les réseaux de transports en commun. À l'échelle de la métropole, considérant sa zone périurbaine comme un potentiel de densification acceptable, il n'y a donc pas de pénurie foncière.

Cependant, les typologies foncières qui la composent ne sont plus les mêmes que celles connues des acteurs de l'aménagement lors de leurs interventions en centre urbain (friches urbaines, zones de grands ensembles principalement). Composées d'un patchwork de terrains agricoles, de zones pavillonnaires et de grandes zones d'activités, ces propriétés foncières séduisantes de prime abord du fait de leur faible densité, cachent une complexité opérationnelle que les aménageurs et les EPF découvrent ces dernières années. La méthode classique qui est « d'acquérir, démolir, reconstruire », ne fonctionne plus quand il est question d'acquérir une dizaine de pavillons et le foncier associé. Les bilans d'aménagement s'en trouvent déséquilibrés et induisent, pour que chacun s'y retrouve, des prix de sortie déconnectés des capacités financières des ménages modestes, et des logements sociaux à

la limite des seuils pour rendre l'opération acceptable aux yeux de la collectivité. Plus souples, les promoteurs immobiliers ont déjà investi ces secteurs. Conséquences : une augmentation accrue de la valeur foncière, un phénomène de gentrification et une homogénéisation des paysages urbains.

Les process éprouvés par les aménageurs depuis 50 ans deviennent caducs face à cette mutation foncière. En parallèle, l'objectif ZAN, promulgué par l'État en 2018 et renforcé en 2022, bloque une pratique aménagiste autrefois courante et « facile à réaliser » : la construction sur terrain agricole, en frange de l'urbanisation. Si de nouvelles friches urbaines sont à prévoir dans la zone périurbaine, elles seront ponctuelles, comme l'ont été celles de l'hypercentre.

Alors, à la question « où construire la ville de demain dans les conditions actuelles ? », il faudrait plutôt répondre par une autre question « comment va-t-on construire la ville de demain dans le contexte actuel ? ». Il est clair que la zone périurbaine est le nouveau terrain de jeu des acteurs métropolitains de l'aménagement. Si des projets urbains apparaissent en cœur des métropoles, ils auront davantage pour objectif de redonner de l'espace au vivant, plus que de répondre à la demande de logements ou d'équipements. Mais est-il envisageable ou soutenable de continuer à urbaniser le périurbain au moyen de tractopelles et de grues pour aboutir à une métropole excluante socialement, fragile environnementalement ? Car, même en débloquant les moyens financiers et opérationnels nécessaires à l'aménagement classique, le résultat reviendrait à reproduire les problématiques que nous connaissons en hypercentre (îlots de chaleur, imperméabilisation des sols, etc.), et finalement continuer le processus d'étalement urbain sanctuarisant des espaces agricoles entre deux immeubles.

Par conséquent, l'hypothèse de cette thèse se vérifie : le foncier représente un point de rupture des modes d'urbaniser, dans la

mesure où la maitrise foncière de ces secteurs induit, à la fois un blocage des pratiques courantes et une opportunité de faire autrement. Puisqu'il faut souvent des états de crise pour opérer un changement, la crise foncière est donc l'occasion d'initier une nouvelle fabrique urbaine, désormais actualisée à la réalité des territoires, et corrélée au contexte climatique.

À travers trois démarches, le chapitre 5 tente d'apporter des pistes de réflexion pour initier cette nouvelle fabrique urbaine. Elles passent par une réactualisation des échelles d'intervention, une méthodologie basée sur la résilience et non sur la productivité et une posture révélant le caractère global de la ressource foncière, permettant ainsi d'éclairer d'une nouvelle manière les territoires de la zone périurbaine. Finalement, rien n'est inventé ici. Il s'agit plutôt de redonner du corps à des pratiques parfois anciennes, ou à des expérimentations qui ont porté leurs fruits. Mais au-delà de ça, il s'agit surtout de redonner du sens à la notion de projet urbain. En effet, cet outil forgé dans les années 70 avait le mérite d'arborer une méthodologie capable de s'adapter à toute situation – y compris de renouveler une zone pavillonnaire. De son approche globale, adaptable, il favorise les interactions pour proposer aux usagers des villes, du périurbain et de la campagne, des cadres de vie authentiques et sur mesure. Plus que jamais, renouer avec les fondements du projet urbain assurerait une fabrique urbaine participant (enfin) à la justice sociale et environnementale de nos territoires.

Conclusion générale

« D'abord, ne pas se désespérer », conseille Bruno Latour dans la postface de l'Atlas de l'Anthropocène (2019). Et pourtant, à l'issue de ce travail de recherche, il apparaît que les acteurs de l'aménagement et de l'urbanisme au sens le plus large du terme ne sont pas prêts. Pas prêts à changer de stratégie à l'échelle du Grand Lyon, car la métropole concentre encore la majeure partie des opérations pour répondre aux enjeux du SCoT, approuvé en 2010 et effectif jusqu'en 2030. Déjà forte de 59 communes, de presque 1,5 millions d'habitants et du gros des entreprises locales, la métropole se renforce toujours, quitte à oublier le vieux rêve d'une « métropole à trois » (avec Grenoble et Saint-Etienne). À cette échelle, le problème relève davantage de la gouvernance Rhône-Alpine que des stratégies des acteurs locaux de l'aménagement et de l'urbanisme, si puissants soient-ils – SERL et agence d'urbanisme comprises.

Les acteurs de l'aménagement ne sont pas prêts non plus, dans leur majorité, à lutter contre l'étalement urbain. En témoigne l'expansion de la capitale régionale qui se poursuit, certes à un rythme moins soutenu aujourd'hui qu'hier, et avec pour tremplin des pôles intermédiaires « dortoirs » de la banlieue lyonnaise en particulier vers le nord et l'est. Mais le desserrement lyonnais n'est pas achevé ; pas plus que ceux de Paris ou Montpellier. Pour des raisons commerciales et financières, les recettes des aménageurs tardent à changer : il est tellement plus commode de bâtir sur un terrain jusqu'alors agricole. Concrètement, il s'opère un glissement des opérations d'aménagement vers les extrémités de la métropole. Après les friches urbaines et les grands ensembles, ce sont désormais les zones pavillonnaires et les entrées de villes qui se retrouvent dans le viseur des pouvoirs publics et des aménageurs. Situées aux portes de l'hypercentre métropolitain, leur faible densité et leur connexion aux réseaux urbains déjà existants en font des lieux propices à la densification urbaine.

Les acteurs locaux de l'aménagement et de l'urbanisme ne sont pas prêts enfin à se saisir du problème de la standardisation de la production urbaine ; un terme imparfait pour désigner pêlemêle des processus croisés de banalisation paysagère, d'érosion de la biodiversité, de reproduction de zones d'aménagement concerté dédiées au pavillonnaire – « pavillonnaire » plébiscité par les habitants faute d'alternatives plus séduisantes ? En outre, il y a un risque de dégrader le cadre de vie qui précisément explique l'attrait des banlieues résidentielles et les sacrifices de leurs habitants (par exemple au regard du temps passé quotidiennement dans les bouchons ou dans les trains express régionaux).

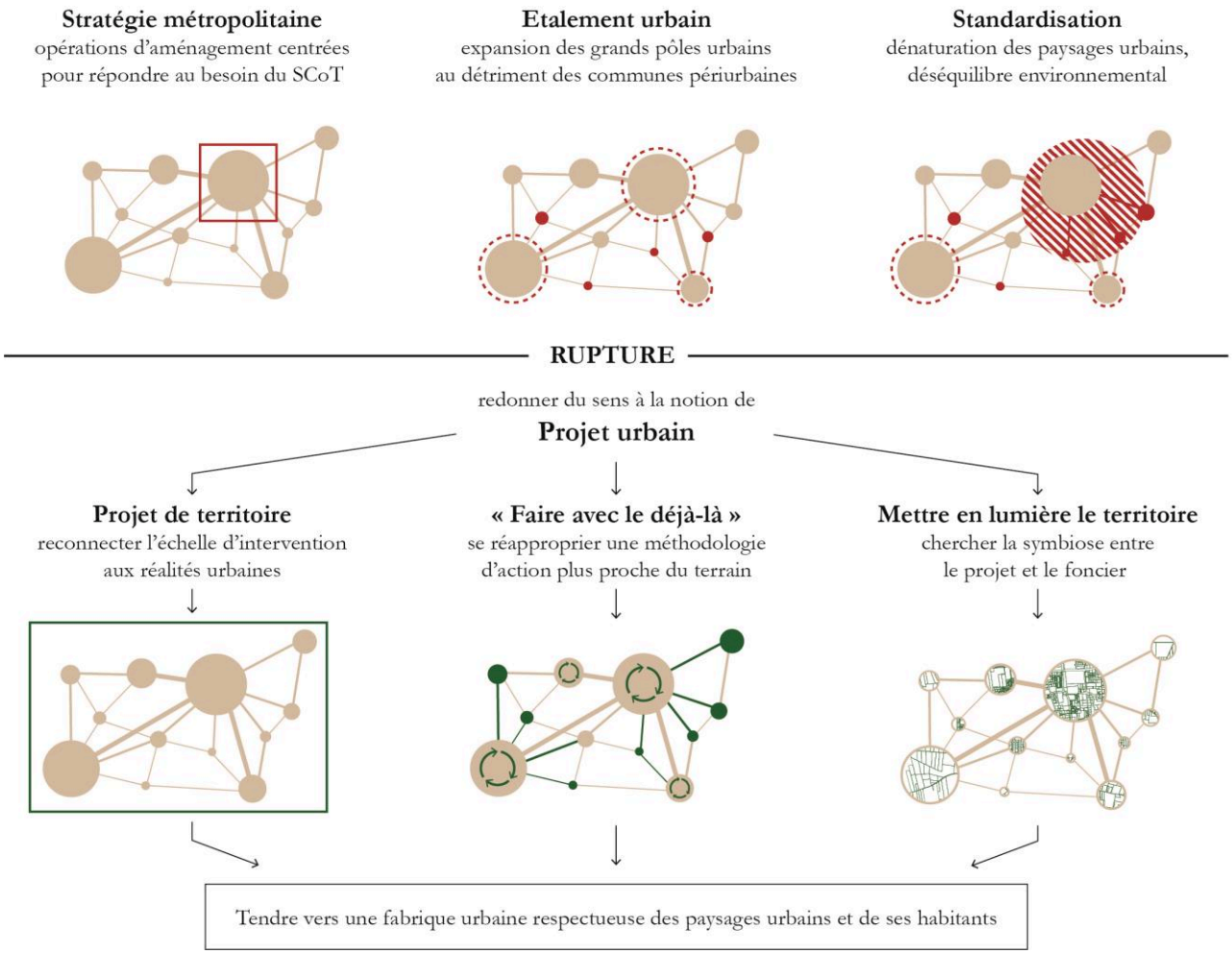


Figure 80 : Conclusion figurative de la thèse : trois pistes pour tendre vers une nouvelle fabrique de la ville (Leguay, 2023)

Il y a cependant des raisons d'espérer des changements. Dans le prolongement de la conférence citoyenne pour le climat voulue par le Chef de l'Etat en 2019, le législateur a adopté la Loi « Climat et Résilience » en 2021 et imposé des dispositions singulièrement contraignantes aux élus locaux, à commencer par la mise en place du principe « zéro artificialisation nette ». Depuis, comme le relaie la Gazette des Communes en octobre 2023, il y a une jacquerie contre le ZAN. Lors du congrès des maires ruraux à l'Alpe d'Huez, Laurent Wauquiez a assuré que sa région Auvergne-Rhône-Alpes n'appliquerait pas cette disposition… En attendant que le juge administratif se prononce et que des compromis politiques s'esquissent, il est possible que la transition de la fabrique urbaine n'arrive en fait pas « par le haut », mais « par le sol ».

En effet, du suivi des opérations d'aménagement en cours dans la métropole lyonnaise, aux échanges réalisés avec de multiples acteurs de la ville issus de diverses spécialités, le foncier apparait dans cette recherche comme un élément stratégique. Il l'a toujours été en tant qu'opportunité, pour construire. Il l'est à

présent comme facteur bloquant, moins en raison de sa raréfaction qu'à cause de changements propres à sa localisation, à sa nature, aux formes des parcelles à investir. Aussi, le « problème du foncier » peut précipiter un changement qui déboucherait sur une nouvelle manière d'aménager l'urbain, cette fois-ci, en lien avec le contexte territorial. L'hypothèse de la thèse est partiellement vérifiée : le foncier est un facteur de rupture, comme il l'a déjà été par le passé. Mais une rupture vers quoi ? (*cf.* Figure 80en page 240).

La création d'un outil comparatif de projets urbains retraçant l'évolution de la fabrique urbaine du Grand Lyon à travers le « décorticage » de ses grandes opérations d'aménagement, et, l'apport d'une quinzaine d'entretiens auprès d'opérateurs de l'aménagement suggèrent, à ce stade, deux pistes pour de futures recherches.

La première piste est celle du projet de territoire afin de reconnecter une mosaïque d'intérêts divergents à l'échelle du grand territoire. On entend déjà la critique : « c'est un peu faire du neuf avec du vieux » dans la mesure où cet outil remonte à 1999 et la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (dite « loi Voynet »). Toutefois le projet de territoire mérite d'être expérimenté pour ce qu'il est : un outil contractuel très politique ; une sorte de négatif du SCoT – mis en place autour d'un plus petit dénominateur commun... Selon Michaux (2018), le projet de territoire dans sa version « Voynet » avait au moins l'avantage de jouer un rôle de « vision partagée » des enjeux au démarrage de la démarche de planification stratégique, même si dans la plupart des territoires, les élus ont cherché « à faire rentrer » les actions qu'ils avaient déjà « dans leurs tiroirs » dans les axes stratégiques de la Charte de territoire. Depuis, en réactivant ou en renforçant leurs conseils de développement, plusieurs métropoles exhument d'anciens projets de territoires pour les « toiletter » et les « verdir ». Il leur faut atténuer les effets réels ou supposés de la métropolisation, en bâtissant une stratégie interterritoriale. Cette dernière passe par la recherche des fonctions dans lesquelles chacun des territoires est compétitif et spécialisé, de manière à établir une répartition opportune des hommes et des activités à l'échelle du grand territoire, avec pour credo la complémentarité des équipements, des services, des activités de production et des ressources naturelles (terrains disponibles, eau, etc.).

À une échelle plus fine qui s'apparente au quartier, la deuxième piste consiste à revenir à ce qu'est le projet urbain « à l'origine » (Ingallina, 2001 ; Brun et Adisson, 2011). Moyennant quoi les aménageurs publics ou privés ne doivent pas imposer au site un programme, mais au contraire partir de ses caractéristiques pour bâtir un programme adapté. Il est donc question d'écarter les démarches qui ont seulement pour but d'urbaniser des îlots avec des programmes « tout prêts », combien même il s'agirait d'écoquartiers. Parce que la matrice du projet urbain procède du « déjà-là », cette approche semble être en adéquation avec ce qui sonne comme un slogan pour les aménageurs, les EPF et les collectivités : « faire mieux avec moins » (de

sol), c'est-à-dire édifier des projets dictés par le site, son histoire, sa géographie, ceux qui y vivent et y travaillent. Le tour de force serait de conserver l'approche originale du projet urbain sans rejeter ce qu'il est devenu une fois « institutionnalisé ». Melot (2009) rappelle à ce propos que « le changement de paradigme initié à partir des années 1970 et consacré par la loi SRU renvoie à une vision intégrée des politiques d'aménagement qui s'exprime de deux manières : d'une part, l'abandon de la logique sectorielle au profit du croisement des objectifs politiques, d'autre part la substitution du vocable de projet à celui de plan ». Dans les faits, le projet urbain et les outils de planification ne sont pas incompatibles parce qu'ils ne renvoient pas aux mêmes échelles et poursuivent des objectifs différents.

L'articulation des échelles et des outils, projet de territoire-projet(s) urbain(s), répond à la pénurie annoncée du foncier facilement mutable tout en valorisant, par définition, les paysages et les ressources, comme l'illustre notre « essai de conclusion figuratif ». Reste que les travaux de recherche en géographie sur les « nouveaux » projets de territoire manquent cruellement. À l'inverse, ceux portant sur les projets urbains sont abondants, mais peu s'attardent sur l'évolution de la nature même des ténements fonciers. Un dispositif d'observation au long-court de la portée et de l'articulation de ces outils compléterait opportunément les résultats de notre recherche. La métropole de Lyon cherche par ailleurs à développer une réserve foncière. D'inspiration nord-américaine, de premières expériences visent à dissocier le bâti du foncier pour soulager financièrement de futurs acquéreurs. Ainsi le bail réel solidaire consiste à concéder à un organisme ad hoc la propriété foncière, et à l'habitant uniquement son logement. Grâce à cet outil, la charge foncière peut être maîtrisée et l'inflation immobilière limitée. Les effets de cette initiative ont tout intérêt à être analysés, après 3 ans de mise en œuvre. Il reste également à ouvrir un chantier sur la pérennité des procédures d'aménagement (et de ce qu'elles recouvrent) comme les ZAC (aux mains du public et moins nombreuses à l'avenir) et les PUP (dans le giron des aménageurs privés). Enfin, les soubresauts actuels du marché de l'énergie et de l'immobilier relèguent au second plan les enjeux d'aménagement liés au sol. Toujours est-il que la sobriété foncière s'impose déjà aux aménageurs.

Bibliographie

Publications scientifiques : ouvrages

Bognon, S., M. Magnan et J. Maulat (2020). *Urbanisme et aménagement. Théories et débats*, Éditions Armand Colin, 285 p.

Boino, P. (2009). *Lyon, la production de la ville*, Éditions Parenthèses, 245 p.

Bonnet, J. (1994). *Les grandes métropoles*, coll. Géographie aujourd'hui, Nathan Université, Paris, 192p.

Bourdin, A. (2015). *La métropole fragile*, Éditions Le Moniteur, 215 p.

Chabrot, C. (2019). *La Métropole de Lyon, de la singularité à la modélisation ?* Éditions L'Harmattan, 267 p.

Chemetoff, A., J-L. Berthomieu. (2002). « L'Ile de Nantes : le plan-guide en projet. Nantes ». Editions Mémo.

Choay, F. et P. Merlin (2015). *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Éditions PUF, 1008 p.

Claude, V. (2006). *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XIXe siècle*, Éditions Parenthèses, 245 p.

Commerçon, N., J. Combier et Bravard, J-P. (2002). *La Saône, axe de civilisation,* Hors collection, 552 p.

Da Cunha A. (2015). *Nouvelle écologie urbaine et urbanisme durable. De l'impératif écologique à la qualité urbaine*, BSGLg, 5-25 p.

De Carlo, G. (2008). *Questioni di architettura e urbanistica.* Milan : Maggioli.

Garcez, C., et D. Mangin (2014) (sous la direction de). *Du Far West à la ville. L'urbanisme commercial en questions*, Parenthèses, Collection Territoires en projets, 256p.

Gemenne, F. et A. Rankovic (2019). *Atlas de l'anthropocène*, Sciences Po, 158 p.

Ghorra-Gobin, C. (2015). *La métropolisation en question*. Presses Universitaires de France, 122 p.

Grisot, S. (2020). *Manifeste pour un urbanisme circulaire. Pour des alternatives concrètes à l'étalement urbain*, Dixit.net, 196 p.

Hamelin, E. et O. Razemon (2012). *La tentation du bitume. Où s'arrêtera l'étalement urbain*, Éditions Rue de l'échiquier, 221 p.

Ingallina, P. (2001). *Le projet urbain*, Presses Universitaires de France, 127 p.

Leconte, C. et S. Grisot (2022). *Réparons la ville ! Propositions pour nos villes et nos territoires*, Éditions Apogée, 90 p.

Léger, J-M. et B. Mariolle (2018). *Densifier, dédensifier. Penser les campagnes urbaines*, Éditions Parenthèses, 315 p.

Lenne, F. (2016). *(Re) construire la ville sur mesure*, Éditions La Découverte, Paris, 150 p.

Magnaghi A. (2010). *Il progette locale. Verso la coscienza di luogo*. Bollati Boringhier.

Magnaghi A. (2014). *La biorégion urbaine : petit traité sur le territoire bien commun*. Paris : Eterotopia France, (traduit d'italien par Emmanuelle Bonneau).

Mangin, D. (2004). *La ville franchisée. Formes et structures de la ville contemporaine*, Éditions de la Villette, 398 p.

Mangin, D. et P. Panerai (2009). *Projet urbain, Éditions Parenthèses*, 185 p.

Marchal, P. (2018). *Stratégie(s) foncière(s). Foncier et projets : vision globale et itérative*, Presses des Ponts, 131 p.

Michelin, N. (2020). *L'inconcevable. Penser la ville après*, Les productions du Effa, 119 p.

Noizet, H. et A-S. Clémençon (2020). *Faire ville. Entre planifié et impensé, la fabrique ordinaire des formes urbaines*, Presses universitaires de Vincennes, 350 p.

Panerai, P. (2018). *Analyse urbaine*, Éditions Parenthèses, 185 p.

Rey, E. et S. Lufkin (2015). *Des friches urbaines aux quartiers durables*, Presses Polytechniques, 142 p.

Saunier, E. et J. Barzman (2017). Histoire du Havre. Toulouse : Privat.

Secchi, B. (2006). *Première leçon d'urbanisme*, Éditions Parenthèses, 155 p.

Terrin, J-J. (2015). *Villes et changement climatique. Îlots de chaleur urbains*, Éditions Parenthèses, 285 p.

Vermeren, P. (2021). *L'impasse de la métropolisation*, Éditions Gallimard, 108 p.

Viard, J. (2009). *Lettre aux paysans et aux autres sur un monde durable*, L'aube, 50 p.

Viganò, P. (2016). *Territories of urbanism. The project as knowledge producer*. Lausanne : EPFL Press.

Publications scientifiques : articles

Adam, M. (2020). « Confluence, vitrine et arrière-boutique de la métropolisation lyonnaise », Dossier : Lyon, espaces et échelles d'une métropole européenne. *Géoconfluences*.

Aggeri, F. (2016). « La recherche-intervention : fondements et pratiques », *À la pointe du management. Ce que la recherche apporte au manager*, 79-110. DOI : https://doi.org/10.3917/dunod.barth.2016.01.0079.

Aimé, J. (2019). « La communication des projets urbains ou la négation de la ville convivialiste ». *Revue du Mauss*, 54, 165-178. DOI : https://doi.org/10.3917/rdm.054.0165

Amarouche, M. et E. Charmes (2019). « L'Ouest lyonnais et la lutte contre l'étalement urbain. Le "village densifié" comme compromis entre une politique nationale et des intérêts locaux ». *Géoconfluences*.

Arab, N., Bonnefond, M., Dris, Y., Lefeuvre, M.-P. et Y. Miot (2020). « La production de la ville au prisme de ses acteurs et de leurs activités : des recompositions à explorer ». Dans : Adisson, F., Barles, S.,

Blanc, N., Coutard, O., Frouillou, L. et F. Rassat (éds.) *Pour la recherche urbaine, hors collection*, CNRS édition, 293-311.

Bédard, M., et S. Breux (2011). « Non-lieux et grands projets urbains. Une inéluctable équation ? Perspectives théoriques et propositions analytiques » : *Annales de géographie* n° 678 (2) : 135 – 56. DOI : https://doi.org/10.3917/ag.678.0135.

Bernard, F. (2004). « Constructivisme et sciences de l'organisation. De l'alternative au pluralisme épistémologique limité », *Communication et langages*, n° 139, 27-40. DOI : https://doi.org/10.3406/colan.2004.3249.

Billen, L. (2019). Conseil citoyen et projet urbain à Romainville : la co-construction, à quelles conditions ?. *Participations*, 24, 27-55. https://doi.org/10.3917/parti.024.0027

Blanc, N. (2004). De l'écologique dans la ville. *Ethnologie française*, 34, 601-607. DOI : https://doi.org/10.3917/ethn.044.0601

Bochet, B., J-B. Gay et G. Pini (2004). « La ville dense et durable : un modèle européen pour la ville ? », *Géoconfluences*. DOI : https://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/transv/DevDur/DevdurScient3.htm

Bognon S. et E. Thébault (2020). « 2. Écologisation. Processus et éthique en réponse aux crises globales », *Urbanisme et aménagement. Théories et débats*. Paris, Armand Colin, 41-61. DOI : https://www.cairn.info/urbanisme-et-amenagement--9782200625351-page-41.htm

Bonhommeau, P. (2013). « Nouveaux enjeux, nouveaux contextes pour la politique foncière », Pour, n° 220, 39-52 p. : https://www.cairn.info/revue-pour-2013-4-page-39.htm

Broussolle, Y. (2020). « Des sociétés d'économie mixte locales insuffisamment contrôlées », *Gestion & Finances Publiques*, n° 3, 29-33. DOI : https://doi.org/10.3166/gfp.2020.3.003.

Brun, A., Adisson, F. (2011). « Renouvellement urbain et risque inondation : le plan-guide ». *Seine-Ardoines,* Cybergeo : European Journal of Geography.

Brutel, C. (2021). « 50 ans d'évolution des résidences principales : des logements plus grands et moins peuplés », Rapport INSEE n°1865. DOI : https://www.insee.fr/fr/statistiques/5400123

Caitucoli, P., Guillard, V. & Larceneux, F. (2021). VI / La campagne et la ville s'opposent-elles toujours ? Les représentations des mondes rural et urbain entre idylle et enfer. Dans : Dauphine Recherches en Management éd., L'état du management 2021 (pp. 77-91). *La Découverte.*

Cayez, P., et M. Chevalier (1983). « Approche du phénomène d'urbanisation de la rive gauche du Rhône (1852-1894) ». *Construire la ville*, 55 – 68. Presses universitaires de Lyon. DOI : https://doi.org/10.4000/books.pul.14630.

Chambre-Foa, A. (2019). « La création de la Métropole de Lyon ». *La Métropole de Lyon, de la singularité à la modélisation ?*, Editions L'Harmattan, 39-49.

Chaline, C. (1988). « La reconversion des espaces fluvio-portuaires dans les grandes métropoles », *Annales de Géographie*, 97 (544), 695–715. http://www.jstor.org/stable/23452980

Charmes, E. (2014). « La transformation des quartiers pavillonnaires en question » *La revue foncière.* http://www.revue-fonciere.com/

Chasseriau, A. (2004). « Au cœur du renouvellement urbain nantais : la Loire en projet ». *Norois*, nº 192 (septembre) : 71 – 84. DOI : https://doi.org/10.4000/norois.899.

Chavrier, G. (2019). « La Métropole de Lyon en droit public ». *La Métropole de Lyon, de la singularité à la mdélisation ?*, Editions L'Harmattan, 49-64.

Chesneaux, J. (2001). « 6. Mémoire urbaine et projet urbain ». *Le quotidien urbain: Essais sur les temps des villes*, 105-127. Paris: La Découverte. DOI : https://doi.org/10.3917/dec.paquo.2001.01.0105

Chuzeville, S. (2018). « La "Ville ronde" de Jean Antoine Morand, ou comment agrandir Lyon », *Lyon au XVIIIe, un siècle surprenant !,* Somogy éditions d'Art, 36-41. URL : https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01787888

Coloss, B. (2020). « Rareté du foncier, limites des politiques », *Constructif*, n° 57, 9-12. DOI : 10.3917/const.057.0009. URL : https://www.cairn.info/revue-constructif-2020-3-page-9.htm

J. Crutzen, P. (2007). La géologie de l'humanité : l'Anthropocène. *Écologie & politique*, 34, 141-148. https://doi.org/10.3917/ecopo.034.0141

De Souza C. (2014). *The greening of urban post-industrial landscapes: past practices and emerging trends,Local Environment*, Vol. 19, No. 10, 1049 –1067 p.

Debrie, J. (2013). « La relation ville-fleuve-port dans les projets urbains : acteurs et instruments d'une reconnexion (Strasbourg, Lyon) ». *Cybergeo*, décembre. DOI : https://doi.org/10.4000/cybergeo.26118.

Delabarre, M., et S. Marry (2012). « Habitabilité et nature urbaines : vers un outil d'évaluation des projets urbains : Exemple de la métropole lyonnaise ». *VertigO*, nº Volume 12 Numéro 2 (septembre). DOI : https://doi.org/10.4000/vertigo.12683.

Devillers, C., A. Sander, et V. Stransky (1994). « Réseaux et projet urbain – Un entretien avec Christian Devillers ». *Flux* 10 (18) : 58 – 64. DOI : https://doi.org/10.3406/flux.1994.1009.

Devisme, L., Dumont, M. & Roy, É. (2007). « Le jeu des « bonnes pratiques » dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale ». *Espaces et sociétés*, 131, 15-31. DOI : https://doi.org/10.3917/esp.131.0015.

Dushina, A., Paulhiac, F. & Scherrer, F. (2015). Le TOD comme instrument territorial de la coordination entre urbanisme et transport : le cas de Sainte-Thérèse dans la région métropolitaine de Montréal. *Flux*, 101-102, 69-81. DOI : https://doi.org/10.3917/flux.101.0069.

Dumont, M., et D. Andrieu (2006). « Qualité urbaine et ville durable à l'épreuve du renouvellement urbain. L'exemple du Grand Projet de Ville Malakoff Pré Gauchet à Nantes ». *Norois*, nº 198 (mars) : 7 – 19. DOI : https://doi.org/10.4000/norois.2004.

Durand, G. (1995). « L'avenir des sociétés d'économie mixte locales ». *Revue d'économie financière* 5 (1) : 289 – 98. DOI : https://doi.org/10.3406/ecofi.1995.2589.

Guelton, S. (2020). « Les futurs débats du foncier », *Constructif*, vol. 57, no. 3, 2020, 43-46.

Gendrot, C. (2002). « L'investigation du territoire par l'image : apport de la notion de "série" dans l'exploitation de fonds photographiques ». *Espace géographique* 31 (4) : 357. DOI : https://doi.org/10.3917/eg.314.0357.

Ghorra–Gobin, C. (2020). « Paul Bacot, La métropole de Lyon et les élections métropolitaines ». *Quaderni*, nº 102 (janvier) : 157 – 60. DOI : https://doi.org/10.4000/quaderni.1917.

Grudet, I. (2010). « Jeu d'images intermédiaires : le grand projet architectural et urbain de Lyon Confluence », *Sociétés et représentations*, vol. 2, n° 30, 111-122.

Hamel, P. (1997). « La critique postmoderne et le courant communicationnel au sein des théories de la planification : une rencontre difficile ». *Cahiers de Géographie* du Québec, Vol. 41, N°114, 311-321.

Hatchuel, A. (1994). « Les savoirs de l'intervention en entreprise », *Entreprises et histoire*, n° 3, 59-75.

Idt, J. (2012). « Le temps de la réalisation des projets urbains : une fabrique a posteriori des enjeux politiques de l'action collective ». *Géocarrefour*, nº 2 (décembre) : 75 – 85. DOI : https://doi.org/10.4000/geocarrefour.8682.

Idt**, J. (2020).** « 10. Projet urbain: Concepts hétérogènes pour objet flou ». *Urbanisme et aménagement: Théories et débats* (181-196). Paris: Armand Colin. https://doi.org/10.3917/arco.bogno.2020.01.0181

Jaillet, M.C. (2015). « Des fragilités qui interrogent le référentiel de l'action publique », *La Métropole fragile*, Edition Le Moniteur, 215p.

Jousseaume, V. (2016). « Suffit-il de densifier ? Trois réflexions sur les enjeux d'un urbanisme rural contemporain », *La renaissance rurale d'un siècle à l'autre,* LISST Dynamiques Rurales/Commission de géographie Rurale du CNFG, Toulouse. URL : https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01428659

Jouve, B. (2009). « De la Métropole d'équilibre à « Lyon Inc. ». *Lyon, La production de la ville*, Editions Parenthèses, 126-144.

Jouve, B., C. Lefèvre (1999). « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique*, 49-6, 835-854.

Kirat, T. et A. Torre (2008). « Territoires de conflits : Analyses des mutations de l'occupation de l'espace ». *Géographies en Liberté*, L'Harmattan, 324 p.

Le Breton, Y. (2022). « Quel avenir pour les centres-villes ? », *Constructif*, n° 63, 73-79. DOI : 10.3917/const.063.0073. URL : https://www.cairn.info/revue-constructif-2022-3-page-73.htm

Le Brun, P. (2021). « David Harvey, Les limites du capital », *Lectures, Les comptes rendus*, DOI : https://doi.org/10.4000/lectures.48499

Lefèvre, C. (2001). « Metropolitan Government reform in Europe : Trends and Challenge », *Revue suisse de sciences politiques*, n° 7, 136-141.

Le Gales, P. (1995). « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ». *Revue française de science politique* 45 (1) : 57 – 95. DOI : https://doi.org/10.3406/rfsp.1995.403502.

Leguay, A. (2022). « Les stratégies des aménageurs face à la pénurie foncière : enquête dans le Grand Lyon ». *Revue Urbia Urbanisme et aménagement des territoires*, HS n° 8, pp. 35-54.

Le Moigne, J-L. (1990). « Epistémologies constructivistes et sciences de l'organisation », *Epistémologie et sciences de gestion*, 81-140.

Le Roux, M. (2019). « Les compétences du Grand Lyon », *La Métropole de Lyon, de la singularité à la mdélisation ?*, Editions L'Harmattan, 169-184

Lewin, K. (1960). « Psychologie dynamique : Les relations humaines », *Revue française de sociologie*, n° 1, 129-130.

Masboungi, A. (2001). « 9. Du bon usage de la chronotopie ». *Le quotidien urbain: Essais sur les temps des villes*, 167-179. Paris: La Découverte. DOI : https://doi.org/10.3917/dec.paquo.2001.01.0167

Maulat, J. (2020). « 8. Planification, De la planning theory aux pratiques de l'urbanisme », *Urbanisme et aménagement. Théories et débats.* Paris, Armand Colin, 147-164. DOI : https://www.cairn.info/urbanisme-et-amenagement--9782200625351-page-147.htm

Melot, R. (2009). De la gestion des espaces au projet de territoire : les enjeux politiques d'un changement de paradigme juridique. *L'Année sociologique*, 59, 177-199. DOI : https://doi.org/10.3917/anso.091.0177

Michaux, V. (2018). Stratégie territoriale : les impacts et les limites d'un cadre participatif « incitatif-coercitif ». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 33-60. DOI : https://doi.org/10.3917/reru.181.0033

Michel, C. (2019). « Les "quartiers anciens" de Lyon : lieux de transformations urbaines et sociales ». *Espace populations sociétés*, nº 2019/2 (septembre). DOI : https://doi.org/10.4000/eps.8949.

Morel-Brochet, A. et E. Charmes. (2014). « Densifier le pavillonnaire par le pavillonnaire ? Perspectives françaises sur les logiques des habitants ». *Cahiers de géographie du Québec*. DOI : https://www.erudit.org/en/journals/cgq/2014-v58-n165-cgq02065/1033010ar.pdf

Noizet, H. (2013). « Fabrique urbaine ». *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, 389-391

Perez, Y-A. (2008). « La pratique de la recherche-intervention dans les organisations : retour sur les modes de production des connaissances gestionnaires à partir du terrain ». *Humanisme et Entreprise* 288 (3) : 101. DOI : https://doi.org/10.3917/hume.288.0101.

Piette, A. (1992). « La photographie comme mode de connaissance anthropologique », *Terrain* n°18, 129-136.

Pinson, G. (2005). « Chapitre 5 : Le projet urbain comme instrument d'action publique : » In *Gouverner par les instruments*, 199-233. Presses de Sciences Po. DOI : https://doi.org/10.3917/scpo.lasco.2005.01.0199.

Pousin, F. (2010). « Photographier le paysage urbain » : *Ethnologie française* Vol. 40 (4) : 673 – 84. DOI : https://doi.org/10.3917/ethn.104.0673.

Pouvreau, B. (2003). La politique d'aménagement du territoire d'Eugène Claudius-Petit. *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 79, 43-52.

Prat, P. (2008). « Le maire en action : gouvernement urbain et production de politiques publiques. Michel Delebarre à Dunkerque », *Sociologie du travail*, Vol. 50 - n° 2, 200-218.

Riveline, C. (1983). « Pour une ethnographie des organisations », *Enseignement et gestion*, printemps.

Rouleau, L. (2013). « L'ethnographie organisationnelle d'hier à demain », *Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels*, (Supplément), 27-43.

Rochefort, R. (1970). « Grands ensembles et mutations des banlieues lyonnaises ». *Revue de géographie de Lyon* 45 (2) : 201 – 14. DOI : https://doi.org/10.3406/geoca.1970.2668.

Rode, S. (2017). « La conception de projets d'aménagement urbain comme processus collectif » *Espaces et sociétés*, n° 171, 145-161 p. : https://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2017-4-page-145.htm

Rousseau, M. (2012). « Négocier la densification : Le cas des banlieues de Lyon » *Rapport de recherche* ANR. 2012, 52 p.

Serrano, J. et C. Demazière (2016). « Le foncier des espaces périurbains dans la planification spatiale : une construction intercommunale et interterritoriale ». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 737-766.

Serrano, J., C. Tanguay, J-L. Yengué (2021). « Le rôle des collectivités locales dans la gouvernance alimentaire : le cas du projet alimentaire territorial de Tours-Métropole-Val-de-Loire ». *Economie Rurale*, 375, 41-59. DOI : 10.4000/economierurale.8563

Slimani, J. (2015). « De la rénovation urbaine au renouvellement urbain : glissement sémantique ou nouvelle approche ? », 4.

Stébé, J. (2020). La préférence française pour le pavillon. *Constructif*, 57, 25-28. https://doi.org/10.3917/const.057.0025

Verhage, R., R. Linossier (2009). « La co-production public/privé des projets urbains ». *Lyon, La production de la ville*, Editions Parenthèses, 144-172.

Veschambre, V. (2005). « Le recyclage urbain, entre démolition et patrimonialisation : enjeux d'appropriation symbolique de l'espace : Réflexions à partir de quatre villes de l'Ouest ». *Norois*, nº 195 (juin) : 79 – 92. DOI : https://doi.org/10.4000/norois.548.

Viganò, P. (2018). « Dans la métropole horizontale ». *Densifier, dédensifier. Penser les campagnes urbaines*, Editions La Découverte, Paris, 9-15.

Wierre, F. (2002). « Euralille : histoire et mémoire d'un projet urbain complexe », Labyrinthe, n°11, 127-129.

Zalasiewicz, J. (2019). « Préface ». *Atlas de l'Anthropocène*, Sciences Po Presses, 7-10.

Thèses et mémoires

Bonthoux, S., M. Brun, F. Di Pietro, S. Greulich, et S. Bouché-Pillon. (2014). « How can wastelands promote biodiversity in cities? A review ». Landscape and Urban Planning 132 (décembre): 79-88. DOI : https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2014.08.010.

Brun, A. (2018). « Politiques de l'eau et projet de territoire. Plaidoyer pour l'action », mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Université de Paul Valéry Montpellier 3, 150 p.

Chazel, R. (2017). « Concilier ambitions métropolitaines et intérêts locaux : le cas du projet urbain du Carré de Soie », 131.

Chemin Le Piolet, S. (2016). « De la quête de cohérence du projet urbain aux pratiques d'ajustements entre vision prospective, stratégies urbaines et opérations d'aménagement : le territoire stéphanois à l'épreuve de l'urbanisme réflexif », thèse de doctorat, architecture, aménagement de l'espace, Université Grenoble Alpes, 57 p. : https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01490218

Cuenot, C. (2020). « Les petites villes dans les espaces ruraux en France : état des lieux, enjeux et perspectives. Cas du bassin d'Alès », thèse de doctorat, sciences humaines, Université de Paul Valéry Montpellier 3, 25 p.

Desjardins, X. (2007). « Gouverner la ville diffuse. La planification territoriale à l'épreuve », thèse de doctorat, l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, France.

Dos Santos, A. (2016). « Renouveler la ville, reproduire la nature : une socioanthropologie des processus décisionnels et des relations à la nature au sein d'un projet urbain durable, thèse de doctorat, Sociologie, Université de Lille 1.

Gonzalez-Laporte, C. (2014). Recherche-action participative, collaborative, intervention... Quelles explicitations?. Rapport de recherche.

Guironnet, A. (2017). « La financiarisation du capitalisme urbain : Marchés immobiliers tertiaires et politiques de développement urbain dans le Grand Paris et le Grand Lyon, les projets des Docks de Saint-Ouen et du Carré de Soie », 588 p.

Hollard, A. (2012). « Renouveler le renouvellement urbain ? Les ambiances face aux enjeux de la rénovation des grands ensembles », 7.

Liu, L. (2016). « Analyse morphologique de la pertinence du TOD et du modèle de Corridor Urbain dans l'arrondissement de Lille ».

Serra, L. (2014). « Le chantier comme projet urbain ? : Méthode d'enquête et premières propositions ». Les Cahiers de la recherche architecturale et urbaine, nº 30/31 (décembre) : 145-52. https://doi.org/10.4000/crau.406.

Six, A. (2014). « Analyse des facteurs impactant la biodiversité écologique des vers de terre dans trois sols typiques du Poitou-Charentes », Sciences agricoles, 24 p.

Sowa, C. (2017). « Penser la ville en décroissance : pour une autre fabrique urbaine au XXIe siècle. Regard croisé à partir de six démarches de projet en France, en Allemagne et aux États-Unis », 576 p.

Stransky, V. (2022). « Villes et sobriété énergétique : agencements multiscalaires des lieux et des fonctions au service d'un thermo-urbanisme », HDR Aménagement de l'espace, 161 p.

Toussaint, J-Y. (2003). Projets et usages urbains. Fabriquer et utiliser les dispositifs techniques et spatiaux de l'urbain. HDR Géographie. Université Lumière – Lyon II, 267 p.

Ullès, J-C. (2022). « Adaptation de l'offre intermodale de transport aux nouveaux rythmes urbains : vers un chrono-aménagement du bassin de mobilité montpelliérain ». Thèse en préparation sous la direction de Laurent Chapelon à Montpellier 3 , dans le cadre de École doctorale 60, Territoires, Temps, Sociétés et Développement , en partenariat avec LAGAM - Laboratoire de Géographie et d'Aménagement de Montpellier (laboratoire) depuis le 01-10-2022 .

Publications institutionnelles : rapports, publications, notes d'analyse, documents de planification

ADEME (2017). Appel à manifestation d'intérêt : Économie circulaire et urbanisme, Application du principe d'économie circulaire à la planification territoriale et au projet urbain.

Bon Pote (2022). La 5e limite planétaire vient d'être officiellement franchie (et tout le monde s'en fout). DOI : https://bonpote.com/la-5eme-limite-planetaire-vient-detre-officiellement-franchie-et-tout-le-monde-sen-fout/

CEREMA (2020). Guide RE2020, réglementation environnementale. DOI : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/guide_re2020.pdf

CEREMA (2022). Densité et sols en ville dans un contexte de déclinaison du Zéro Artificialisation Nette (ZAN). DOI : https://www.cerema.fr/fr/actualites/densite-sols-ville-contexte-declinaison-du-zero

CEREMA (2022). Sobriété et ZAN : repenser la gestion du foncier économique dans les territoires. DOI : https://www.cerema.fr/fr/actualites/sobriete-zan-repenser-gestion-du-foncier-economique

CEREMA (2022). Sobriété foncière, la clé pour des sols et territoires vivants. DOI : https://publications.cerema.fr/webdcdc/les-essentiels/sobriete-fonciere/

City Linked (2019). Ça déménage dans l'aménagement, 223 p.

GIEC (2021). Sixième rapport d'évaluation du GIEC (AR6), Changement climatique 2021 : les bases de la science physique (résumé pour décideurs).

GIEC (2022). Sixième rapport d'évaluation du GIEC (AR6), Changement climatique 2022 : impacts, adaptation et vulnérabilité (résumé pour décideurs).

GIEC (2022). Sixième rapport d'évaluation du GIEC (AR6), Changement climatique 2022 : atténuation du changement climatique (résumé pour décideurs).

Hilal, M., A. Barczak, F-P. Tourneux, Y. Schaeffer, M-M. Houdart, et coll. (2010). Typologie des campagnes françaises et des espaces à enjeux spécifiques (littoral et montagne), étude de la DATAR : https://hal.inrae.fr/hal-02811443

INSEE (2019). Démographie des EPCI : la croissance se concentre dans et au plus près des métropoles, n°1729.

JDD (2023). Climat : 13 experts et universitaires proposent de créer une « Alliance pour la décarbonation de la route », tribune publiée le 18 juin 2023 : https://www.lejdd.fr/economie/climat-13-experts-et-universitaires-proposent-de-creer-une-alliance-pour-la-decarbonation-de-la-route-136858

Secchi B., P. Viganó (2014). Projet urbain Montpellier 2040 . La ville est une ressource renouvelable Rapport d'étude final.

SDES (2019). Résultats détaillés de l'enquête mobilité des personnes de 2019, Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires : https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/resultats-detailles-de-lenquete-mobilite-des-personnes-de-2019

Table des illustrations

Figure 1 : Les trois aspects du mode constructiviste en recherche-intervention (Leguay, 2021 ; source : Perez, 2008) 24

Figure 2 : Les quatre principes de l'introspection organisationnelle (Leguay, 2021 ; source : Perez, 2008 25

Figure 3 : Articles scientifiques parus entre 2011 et 2021 en lien avec les sujets de recherche de la thèse et disponibles sur la plateforme « cairn.info » (Leguay, 2021 ; source : cairn.info) 27

Figure 4 : Schéma d'articulation d'échelles d'analyse de projet (Leguay, 2021 ; source : Chemin-Le-Piolet, 2016) 29

Figure 5 : Processus méthodologique employé pour la recherche (Leguay, 2021 ; source : Cuenot, 2019) 30

Figure 6 : Cadre politique et social de mon parcours académique et professionnel (Leguay, 2022) 31

Figure 7 : Décomposition de mon parcours professionnel et institutionnel durant la thèse CIFRE (Leguay, 2021) 33

Figure 8 : Liste des acteurs interviewés et guide d'entretien utilisé dans le cadre de l'enquête menée de 2019 à 2021 35

Figure 9 : Ensemble cartographique issu de l'analyse des entretiens réalisés 37

Figure 10 : Outil comparatif des 17 projets d'aménagement de la Métropole de Lyon, à partir de 1998 (Leguay, 2021) 38

Figure 11 : Localisation des dix-sept projets d'aménagement recensés par l'outil comparatif et des huit projets emblématiques du Grand Lyon servant l'argumentaire de la thèse (Leguay, 2021) 40

Figure 12 : Charte graphique de la thèse (Leguay, 2020) 41

Figure 13 : Cartographie du reportage photographique opéré en 2021 (Leguay, 2021) 42

Figure 14 : Synthèse du corpus en trois volets, portant sur le territoire, ses acteurs et l'ingénierie de projets 43

Figure 15 :Démarche du contrat CIFRE et corrélation avec la recherche-intervention (Leguay, 2021) 46

Figure 16 : État et composition des EPL en 2018 en France (Leguay, 2021 ; source : Cour des comptes, 2019) 48

Figure 17 : La complémentarité des métiers de la SERL par rapport à ses missions en cours (Leguay, 2021 ; source : Le Groupe SERL, 2019) 50

Figure 18 : Schéma de principe de l'approche multiscalaire et multi enjeux du LAGAM (source : LAGAM 2021) 51

Figure 19 : La géographie institutionnelle de l'inter-SCoT de l'aire métropolitaine Lyon – Saint-Étienne (Leguay, 2021) 92

Figure 20 : Superficies des métropoles comparables à Lyon (Leguay, 2021) 93

Figure 21 : Les typologies juridiques des métropoles françaises. Le Grand Lyon, statut métropolitain particulier (Leguay, 2021) 96

Figure 22 : Localisation du projet Lyon Confluence et de ses phases opérationnelles, à l'échelle communale (Leguay, 2022) 101

Figure 23 : Achèvement de la première phase du projet Lyon Confluence, vue sur la nouvelle darse, le centre commercial sur la gauche, les immeubles Lyon Islands (photographie du secteur n°5, Leguay, 2021) 102

Figure 24 : Localisation du projet Part-Dieu, à l'échelle communale (Leguay, 2022) 105

Figure 25 : Travaux pour la réalisation de la nouvelle gare Lyon Part-Dieu (photographie du secteur n°5, Leguay, 2022) 106

Figure 26 : Première phase du projet Carré de Soie, le PAE Tase, une opération « déblocage » pour engager la mutation du quartier en profitant de son atout mobilité (photographie du secteur n°4, Leguay, 2022) ...108

Figure 27 : Localisation du projet Carré de Soie et de ses différentes phases opérationnelles, à l'échelle communale (Leguay, 2022) 110

Figure 28 : Les projets d'aménagement et leur qualification selon le marketing territorial du Grand Lyon (Leguay, 2021) 112

Figure 29 : Schématisation des entités urbaines du Grand Lyon, mettant en relief l'ouverture vers la plaine de l'est (Leguay, 2022) 115

Figure 30 : Vue depuis l'Hôtel de Ville de Villeurbanne, sur le quartier Part-Dieu du 3e arrondissement de Lyon au plan intermédiaire, et sur les Monts-d'or au dernier plan. Une impression de saturation. (Leguay, 2020) 116

Figure 31 : Vue depuis l'Hôtel de Ville de Villeurbanne, sur le nord-est de la commune. Entre logements collectifs et pavillons en cours de mutation (Leguay, 2020) 117

Figure 32 : Deux pavillons ont laissé place à un immeuble collectif de six étages au nord-est de Villeurbanne. Des appartements de 2 à 5 pièces, à partir de 465 000 €, soit 77€ le mètres carré (Leguay, 2022) 118

Figure 33 : Village de Poleymieux-au-Mont-d'Or, maisons atypiques et végétation abondante des reliefs ..119

Figure 34 : Vue depuis le village de Poleymieux-au-Mont-d'Or sur la presqu'île de Lyon, entre le quartier Part-Dieu à gauche, et la basilique Notre-Dame de Fourvière à droite (photographie du secteur n°13, Leguay, 2022) 120

Figure 35 : Vue sur la vallée de la chimie, depuis le bourg de Feyzin (photographie du secteur n°15, Leguay, 2021) 121

Figure 36 : Cité ouvrière Berliet à Saint-Priest (photographie du secteur n°17, Leguay, 2021) 122

Figure 37 : Résistance des jardins collectifs entre pavillons et industries sur l'avenue du Dauphiné, à Chassieu 122

Figure 38 : Mixité des usages à Mions : habitat individuel, collectif et entreprises cohabitent dans la rue Louis Pergaud 123

Figure 39 : Localisation du projet Gerland et de ses différentes phases opérationnelles, à l'échelle communale (Leguay, 2022) 126

Figure 40 : La ZAC des Girondins, entre constructions et occupation temporaire d'une ancienne halle industrielle pendant la phase chantier – à droite (photographie secteur n°6, Leguay, 2022) 127

Figure 41 : Localisation du projet de Lyon Duchère et de ses phases opérationnelles, à l'échelle communale (Leguay, 2022) 129

Figure 42 : ZAC de la Duchère, « démolir pour recréer de l'espace » (photographie secteur n°1, Leguay, 2022) 130

Figure 43 : Des outils spécifiques selon la localisation du projet d'aménagement et selon le type d'acteur à l'œuvre (Leguay, 2021) 132

Figure 44 : Les différents outils d'acquisition foncière, en fonction du degré d'implication de la collectivité (Leguay, 2022) 136

Figure 45 : L'ensemble des acteurs de l'aménagement et leurs comportements face aux problématiques foncières (Leguay, 2022) 137

Figure 46 : Outil comparatif, sous forme de frise chronologique, de dix-sept projets d'aménagement du Grand Lyon, visant à percevoir les évolutions des modes de faire la ville dans le temps et à travers les dispositifs opérationnels (Leguay, 2022) 139

Figure 47 : Répartition en hectares des typologies foncières exploitées 141

Figure 48 : Évolution du prix au mètre carré de chaque opération d'aménagement du Grand Lyon (Leguay, 2022) 142

Figure 49 : Évolution de la part des coûts d'acquisitions foncières 143

Figure 50 : Localisation du projet Gratte-Ciel Centre-Ville, à l'échelle communale (Leguay, 2022) 146

Figure 51 : Construction du nouveau lycée Pierre Brossolette, déplacé de quelques dizaines de mètres, permettant la libération d'une partie du foncier nécessaire à la réalisation du projet Gratte-Ciel Centre-Ville à Villeurbanne. 147

Figure 52 : L'Yzeron, un atout et un défi dans l'intégration urbaine de la ZAC La Saulaie, ... 149

Figure 53 : Localisation du projet de La Saulaie et de ses phases opérationnelles, à l'échelle communale (Leguay, 2022) 150

Figure 54 : Quand les pavillons urbains dictent les nouvelles règles des opérations d'aménagement 151

Figure 55 : Localisation du projet Saint-Jean à l'échelle communale (Leguay, 2022) 152

Figure 56 : Analyse diachronique des projets urbains du Grand Lyon de 1998 à 2020, en fonction de l'occupation du sol d'origine. 154

Figure 57 : Etude de gisements fonciers de la ville de Roanne (premier document de travail), réalisée par le bureau d'études VERDI pour le compte d'EPORA et de Roannais Agglomération, 2023 160

Figure 58 : Etude de gisements fonciers de la commune de La Pacaudière (premier document de travail), réalisée par le bureau d'études VERDI pour le compte d'EPORA et de Roannais Agglomération, 2023 161

Figure 59 : L'application schématique de l'objectif ZAN à l'échelle du Grand Lyon, ... 164

Figure 60 : Évolution des superficies (moyennes par tranches d'années) 165

Figure 61 : Du 2e arrondissement à Villeurbanne, de l'hypercentre au périphérique lyonnais de l'Est, l'urbanisation du Grand Lyon dépassant les limites petit à petit (Leguay, 2021) 167

Figure 62 : Concentration des formes bâties au sein des communes de Lyon et Villeurbanne, ... 179

Figure 63 : Localisation des friches urbaines du Grand Lyon en 2020 selon leur degrés de réinvestissement (Leguay, 2020) 183

Figure 64 : Localisation des zones pavillonnaires et des lignes de métro/tram existantes, et identification des potentiels futurs tracés en cours de réflexion ou de concertation à l'échelle du Grand Lyon. 185

Figure 65 : Interface entre une zone industrielle et une zone pavillonnaire (ancienne zone ouvrière) à Saint-Priest. 186

Figure 66 : Zone pavillonnaire de Chassieu, bordée de terrains agricoles, ... 187

Figure 67 : Lotissements en raquette et en escargot de Vaulx-en-Velin, ... 188

Figure 68 : Essai de typologie foncière : des formes urbaines et du réinvestissement du foncier sur différents secteurs de la Métropole de Lyon (Leguay, 2023, source : Google Maps) 189

Figure 69 : Localisation et tendance d'évolution des zones d'activités économiques du Grand Lyon en 2020 (Leguay, 2021) 191

Figure 70 : Évolutions potentielles d'un foncier neutre à proximité d'un centre urbain (Leguay, 2022).....194

Figure 71 : La commune de Jonage, située à la limite est du Grand Lyon, symbolisait — jusqu'à aujourd'hui — l'évolution de la limite entre l'urbanisation par les pavillons et les terrains agricoles (Photographie du secteur n° 20. Leguay, 2022) 195

Figure 72 : Projection de la stratégie d'aménagement du Grand Lyon en cours, l'étalement urbain à l'Est (Leguay, 2021) 196

Figure 73 : Schématisation de la trajectoire urbaine entreprise par les acteurs de l'aménagement lyonnais (Leguay, Brun, 2021) 197

Figure 74 : État et tendances du marché immobilier par commune du Grand Lyon de 2014 à 2020 201

Figure 75 : Le marché foncier autour du pavillon : l'interrelation des acteurs de l'aménagement et l'incidence de leurs interventions sur le cadre de vie des habitants (Leguay, 2020) 203

Figure 76 : L'organisation multipolaire de l'inter -SCoT Lyon Saint-Étienne (source : Urba Lyon).....214

Figure 77 : Le Grand Lyon et ses axes de communication avec l'inter-SCoT Lyon, St Etienne (Leguay, 2021) 217

Figure 78 : Plan guide de la revitalisation du centre-bourg de Saint-Gérand-le-Puy (Leguay, 2017).....223

Figure 79 : L'occupation temporaire Gratte-Ciel Centre-Ville avant (2020)/après (2022) 228

Figure 80 : Conclusion figurative de la thèse : trois pistes pour tendre vers une nouvelle fabrique de la ville (Leguay, 2023) 240

Sommaire détaillé

Remerciements ... 5

Table des sigles et des abréviations ... 7

Préambule ... 9

Introduction générale ... 11

L'ère de l'Anthropocène, période décisive pour l'aménagement territorial ... 13

Un héritage opérationnel en grande difficulté face au changement, le cas du Grand Lyon ... 14

La sobriété foncière pour crédo ... 15

Dispositif méthodologique : le bagage universitaire à l'épreuve de l'aménagement ... 23

1. Aménageur-chercheur : un jeu d'influence mutuelle ... 23

1.1. La « recherche-intervention » pour cadre méthodologique ... 23

1.2. Le bagage universitaire à l'épreuve de l'aménagement ... 26

L'état de l'art : la stratégie foncière n'est pas au centre des préoccupations scientifiques ... 26

L'approche multiscalaire : obligatoire pour saisir les enjeux urbains de l'étude ... 28

L'expérience professionnelle : une ressource à mobiliser dans le cadre d'une thèse CIFRE ... 30

2. Les entretiens comme corpus, le terrain pour paillasse ... 34

2.1. Les entretiens semi-directifs comme corpus ... 34

Les entretiens : recueillir des informations « cachées » ... 34

Transformer les entretiens en cartographies ou comment matérialiser dans l'espace les points de vues des interviewés ... 35

2.2. Le terrain pour paillasse : transformer les pratiques en matériaux de recherche ... 37

Les observations directes : s'immiscer au sein du réseau professionnel et concevoir un état des lieux ... 37

Inventaire des projets d'aménagement dans le Grand Lyon : créer une banque de données comparables pour alimenter les recherches ... 38

Les analyses de documents : s'appuyer sur des bases solides et partagées ... 39

Le reportage photographique pour illustrer l'échantillon des projets urbains ... 41

La charte graphique : harmoniser les rendus pour faciliter l'appropriation des cartographies ... 41

3. Le contrat CIFRE : un jeu d'équilibriste ... 44

3.1. Le contrat CIFRE en théorie : un principe de « donnant-donnant » ... 44

3.2. Le contrat CIFRE en pratique : apprendre à composer avec l'opérationnel et la recherche ... 47

L'entreprise d'accueil : un aménageur influant et reconnu dans son domaine ... 47

Un laboratoire de géographie et d'aménagement qui revendique des recherches appliquées ... 51

Partie 1 La fabrique de la ville : comprendre les processus d'urbanisation qui mènent aux « pénuries »..... 52

Chapitre 1 La production urbaine en question 55

1. La fabrique de la ville : un objet polysémique 56

1.1. L'urbanisme est à la fois théorique et pratique 56

1.2. L'urbanisme en pratique malmène les règles 57

1.3. La faible portée des outils de planification au regard des enjeux d'aménagement urbain 59

1.4. Concevoir la fabrique de la ville comme un « processus impensé » 60

2. L'expansion continue de la ville au dépend des campagnes 63

2.1. « Métropoles fragiles » 64

2.2. L'urbanisme de zones, moteur de la périurbanisation 65

2.3. La densification urbaine, vraie fausse solution ? 67

2.4. Pas d'opposition ville – campagne, les campagnes sont constitutives des systèmes métropolitains. 69

3. La ville à l'ère de l'Anthropocène 71

3.1. L'automobile conditionne (toujours ?) l'aménagement urbain 71

3.2. Les îlots de chaleur, nouveaux fléaux des villes 73

3.3. L'écologie, nouveau mantra de la production urbaine 75

Conclusion de chapitre : la production urbaine sous pression 77

Chapitre 2 Le projet urbain : processus privilégié de la fabrique de la ville 78

1. Le concept de projet urbain 79

1.1. Rétrospective du projet urbain : rompre avec les obsessions formalistes 79

1.2. Une notion parfois floue, mais invariablement globalisante 80

1.3. Le plan-guide, traduction méthodologique et graphique du projet urbain 81

1.4. Le projet urbain à l'échelle du grand territoire 83

2. L'instrumentalisation du projet urbain par la gouvernance métropolitaine 85

2.1. Le projet urbain, un terrain devenu fécond pour la financiarisation de la ville 85

2.2. Un outil de marketing 86

2.3. La confusion permanente entre projet urbain et ZAC 87

2.4. Eviter la standardisation 89

3. Le Grand Lyon, une « nouvelle » métropole en quête de projets 91

3.1. Désirs de cohérence territoriale et jeux politiques 91

Fusion des communes : les conflits d'intérêts des grands élus 92

Intercommunalités : les rivalités territoriales à l'œuvre 93

Schéma de planification : l'accentuation du morcellement territorial ... **94**

3.2. Grand Lyon et compétence en urbanisme : l'ambiguïté d'un statut singulier ... 94

L'exception comme règle ... **95**

Compétences : héritage du département ... **97**

3.3. La production de la ville par le partenariat, pour le meilleur et pour le pire ... 98

3.4. Les projets urbains devenus consubstantiels du marketing territorial ... 100

Lyon Confluence : le « projet urbain vitrine » ... **100**

Lyon Part-Dieu : la démonstration du partenariat public – privé ... **103**

Carré de Soie à Villeurbanne et Vaulx-en-Velin : l'adaptation face à la réalité du terrain ... **107**

Conclusion de chapitre : le projet urbain dévoyé ... **111**

Chapitre 3 Grand Lyon : le temps des grands projets (faciles) est révolu ... ***112***

1. L'évolution de la production urbaine contemporaine à l'échelle du Grand Lyon ... 114

1.1. Les grandes entités urbaines dans le temps ... 114

L'hypercentre : en cours de saturation de la presqu'île lyonnaise à Villeurbanne ... **116**

Les limites : par la géographie des Monts d'Or et l'industrialisation de la vallée de la Chimie ... **118**

L'ouverture ? : le développement pavillonnaire et économique de la plaine de l'Est lyonnais ... **121**

1.2. L'amorce du renouvellement urbain sur des secteurs spécifiques ... 123

Lyon Gerland : le réinvestissement des friches industrielles, une typologie de projets urbains révolue ? ... **125**

La Duchère à Lyon : quand les grands ensembles veulent renouveler leur image ... **128**

1.3. Une répartition stratégique entre les PUP et les ZAC ... 131

Les différents outils de l'acquisition foncière pour cadre d'action ... **134**

1.4. Observer une transition par l'approche opérationnelle ... 138

La localisation : une fuite vers l'Est ? ... **140**

Le montage opérationnel : le PUP à la rescousse ... **140**

L'occupation du sol : agir sur de nouveaux fonciers ... **140**

Le bilan d'aménagement : le coût d'une ingénierie de projet plus complexe ? ... **142**

2. Nouveau paradigme : « faire mieux avec moins » ? ... 144

2.1. Les nouvelles ambitions métropolitaines en matière d'aménagement urbain ... 144

Gratte-Ciel Centre-Ville à Villeurbanne : concilier de nouvelles exigences urbaines sur huit hectares d'espaces déjà urbanisés ... **145**

2.2. Aménager les secteurs redoutés ... 148

La Saulaie à Oullins : recoudre les dernières interfaces urbaines fractionnées et limitées ... **149**

Saint-Jean à Villeurbanne : l'impuissance des méthodes classiques sur des secteurs typiques ... **149**

2.3. Un dispositif de l'État pour une nouvelle fabrique urbaine : le ZAN est-il une solution ? 155

La nouvelle commande des politiques publiques : l'étude de gisements fonciers 158

2.4. Le foncier comme verrou 162

Conclusion de chapitre : résoudre les blocages locaux pour répondre aux défis globaux 168

Conclusion de partie : quand la transition n'est plus une option 169

Partie 2 Le foncier à l'échelle de la Métropole de Lyon : enjeux d'aménagement et évolution obligée des stratégies et des pratiques 172

Chapitre 4 Sommes-nous face à une pénurie foncière ? 176

1. Essai de typologie foncière 178

1.1. L'hypercentre métropolitain lyonnais, le foncier « saturé » 178

1.2. Les friches industrielles, le foncier « souple » 181

1.3. Les zones pavillonnaires, le foncier « dur » 184

2. Le scénario de l'impossible 190

2.1. Les friches de demain 190

2.2. Le dépassement des limites vers l'Est, l'unique stratégie ? 195

2.3. La migration des populations les moins aisées 198

La métropole favorise la « gentrification » 198

L'inflation du prix du foncier 200

2.4. Une plus grande place pour la nature peut-elle réellement se concrétiser ? 205

Conclusion de chapitre : des terrains excentrés, déjà aménagés et plus coûteux pour les aménageurs 208

Chapitre 5 La métamorphose du projet 210

1. « Dézoomer » pour plus d'efficacité locale 212

1.1. La définition d'un grand territoire, polarisé par Lyon 212

1.2. La mobilité comme invariant à l'équation ? 215

1.3. L'urbanisation du bourg français : un grand enjeu dans l'aménagement territorial actuel 218

2. Passer du désir de croissance à une démarche de résilience 221

2.1. Renouer avec les fondements du projet urbain pour faire la ville 221

2.2. L'urbanisme circulaire : l'art de dénicher des ressources urbaines 224

2.3. L'urbanisme transitoire : l'expérimentation pour une fabrique urbaine ajustée 226

3. Vers une nouvelle doctrine du foncier pour mieux l'urbaniser ? 230

3.1. Engager un nouveau regard sur la gestion de la ressource foncière 230

3.2. La zone périurbaine devrait être au centre des intentions urbaines 232

Conclusion de chapitre : stopper la standardisation du périurbain par l'expérimentation et l'adaptation des pratiques aménagistes aux enjeux urbains 234

Conclusion de partie : une stratégie foncière efficiente conduirait à une fabrique de la ville résiliente ? 236

Conclusion générale 239

Bibliographie 243

Publications scientifiques : ouvrages 243

Publications scientifiques : articles 244

Thèses et mémoires 249

Publications institutionnelles : rapports, publications, notes d'analyse, documents de planification 251

Table des illustrations 252

Sommaire détaillé 256