

Note de synthèse et de propositions option aménagement des territoires, déplacements et urbanisme :

Direction du développement urbain de la Métropole

Note à l'attention de
Madame la Présidente de la Métropole
Sous couvert du Directeur Général des Services

Objet : La notion de ville paisible porteuse d'une transition urbaine pour la Métropole

Depuis une quarantaine d'années, les villes se sont densifiées du fait, notamment, de leur caractère attractif et de leur centralité.

Ces villes ont récemment connu des crises multiples et ascendantes qui ont mis en exergue les écarts existants au sein de la société (injustices sociales, urbaines, économiques...), amorcées par la pandémie mondiale du Covid 19, qui s'y est rapidement développée.

C'est dans ce contexte que la Métropole souhaite revoir sa stratégie de développement territorial en engageant une démarche globale de transition fondée sur le concept de « ville paisible ».

A ce titre, vous me demandez, madame la Présidente de la Métropole une synthèse visant à présenter le concept de « ville paisible » afin d'appuyer l'engagement de la Métropole dans la définition d'une nouvelle stratégie urbaine.

Je vous propose de vous présenter une note structurée qui identifie la « ville paisible » en tant que symbole des territoires en transition pour un aménagement urbain, résilient, sobre et durable (I) avec la définition de ce concept et ses références (A) dont législatives, suivies des expériences de transition éprouvées par des collectivités pour « une ville paisible », en identifiant les freins et les limites (B).

I - La ville paisible en tant que nouveau paradigme des territoires en transition pour un aménagement urbain résilient, sobre et durable

A. Le concept de « ville paisible » et ses références

1. Le concept de « ville paisible »

Le mot « paisible » remonte au latin et est dérivé de « pais », soit une ancienne forme de paix avec le suffixe « ible ».

Attaché au mot ville, ce concept peut revêtir différentes dimensions allant de l'harmonie des formes urbaines, de la place de la nature, jusqu'à la façon de concevoir la manière de gouverner, de gérer un territoire.

Afin de lui donner corps, des principes urbains paisibles ont été définis, tout comme des principes fonctionnels paisibles.

Concernant les principes urbains paisibles, en prenant l'exemple de formes urbaines paisibles, ces dernières peuvent être considérées comme paisibles car équilibrées, intégrées (source : revue Territoriale).

2. Les références de ce concept est le cadre auquel il se rattache, dont législatif

La crise du Covid 19 a amené à repenser, notamment, le rapport des habitants avec leur territoire.

La périurbanisation est remise en cause, et les échelles de villes moyennes sont de plus en plus plébiscitées.

Ainsi, le baromètre 2020 des territoires note que près de 25 % des actifs de grandes agglomérations souhaitent déménager dans des villes moyennes de 20 000 à 100 000 habitants, à taille humaine (63 % pour les moins de 35 ans).

Les modèles de développement, les fonctions urbaines sont questionnées, notamment, au regard de la multifonctionnalité des espaces, de la mixité sociale, de la rationalisation et la réduction de la consommation d'espace.

Concernant la question de la consommation d'espace, la loi Climat et Resilience du 22 août 2021 oblige à la sobriété foncière en fixant le zéro artificialisation nette (ZAN) en 2050.

L'artificialisation est une altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques, d'un sol, tandis que l'artificialisation nette, résulte du solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et une période donnée.

Alors que les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires déterminent la trajectoire pour aboutir à cette absence d'artificialisation par tranche de dix ans, les règles définies en la matière doivent se traduire au plus tard le 22 août 2026 dans les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) et au plus tard le 22 août 2027 dans les Plans locaux d'urbanisme (PLU).

Cette nouvelle règle peut permettre de favoriser la mutation des friches et de déroger à des règles de constructibilité dans le cadre d'un travail sur la modification du PLU, qui devra démontrer la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers dans le courant des dix dernières années.

B. Des expériences éprouvées des villes en transition, les freins et les limites identifiés

1. Des expériences de transition portées sur des collectivités territoriales

Différentes collectivités, d'échelles variées ont engagé et réalisé des projets innovants participant à une « ville paisible », où la qualité de vie est préservée.

Ces expériences concernent différents domaines du champs urbain, comme la mise en place d'une offre Maas (Mobility as a service) au sein de la métropole de Saint Etienne (application accessible depuis un smartphone afin de programmer son itinéraire depuis un point A vers un point B, en lien avec une filiale de la Caisse des dépôts), la revalorisation de délaissés au profit d'une agriculture urbaine utile au développement de

circuits courts (pays de Chalons en Champagne), le renouveau urbain d'un quartier parisien avec un objectif zéro carbone en ciblant une mixité d'usages des bâtiments, en privilégiant le bois pour les constructions ainsi qu'un mix énergétique très bas carbone (Quartier Bruneseau à Paris). Autant d'expériences qui peuvent servir d'exemples, de références pour construire une transition territoriale, une ville paisible adaptée aux besoins locaux.

2. Les limites, les freins identifiés

La mise en place d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire nécessite de prendre en compte les différents enjeux en présence dont le fait d'intégrer la finitude des ressources, une autre façon de consommer... Il apparaît nécessaire de bien évaluer les mouvements de population liés aux conséquences de la crise du Covid 19 afin de ne pas définir des projets qui ne répondraient pas à une réalité sociale.

Ainsi, des études démontrent qu'il n'y aurait pas de réel exode urbain (étude INSEE 2020 dont les données montrent que seuls deux départements ont connu une baisse du nombre de résidents (Paris : - 8 % et les Hauts de Seine (-1,2 %)).

La prise en compte de besoins liés, notamment, au vieillissement doit aussi être bien évaluée pour définir une stratégie opportune et adaptée.

Dans la continuité de la note à l'attention de madame la Présidente de la Métropole sur la notion de « ville paisible » pour engager une transition du territoire fondée sur ce concept, vous me demandez monsieur le Directeur Général des Services une note de propositions pour piloter la stratégie de transition urbaine dans toutes ses dimensions politiques, techniques, juridiques, au sein de la Métropole, entre la Métropole et les communes membres, tout en intégrant une démarche de participation citoyenne.

Je vous présente dans cette note, des propositions visant à définir pour la Métropole un projet de territoire stratégique et ambitieux pour un aménagement urbain paisible, innovant, durable, sobre (II) fondé sur une gouvernance adaptée à l'interdépendance des territoires qui constituent la Métropole, autour d'axes stratégiques valorisant la co-construction et la concertation (B) déclinés en un plan d'actions phasé dont l'évaluation continue permettra d'assurer la réussite de cette stratégie.

II - Définir pour la Métropole un projet de territoire stratégique et ambitieux pour un aménagement urbain paisible, innovant, durable, sobre

A. Une gouvernance adaptée à l'interdépendance des Territoires constituant la Métropole, autour d'axes stratégiques valorisant la co-construction et la concertation

1. Une gouvernance adaptée à l'interdépendance des territoires constituant la Métropole, et privilégiant la co-construction avec l'écosystème des acteurs locaux (institutionnels, usagers...)

Le périmètre d'intervention porte sur l'ensemble de la Métropole, puisqu'il s'agit d'avoir une vision globale, une approche systémique.

La direction du développement urbain de la Métropole qui regroupe la stratégie urbaine, l'aménagement urbain et la pédagogie urbaine s'enrichit de la notion de « ville paisible ». Il pourrait être utile d'afficher cette notion en amendant la direction : direction du développement urbain paisible, autant pour afficher en interne comme en externe la volonté politique de l'exécutif de la Métropole.

Pour renforcer, l'action de la direction, une lettre de mission permettrait de rattacher directement cette direction à la direction générale des services pour assurer un travail en transversalité avec les services de la Métropole et faciliter un travail technique avec les communes membres. Cette stratégie politique nécessitant une adaptation des modalités de travail, une évaluation en lien avec le service des ressources humaines pourra permettre de recruter des personnes pour consolider l'action de cette direction.

Le directeur du développement urbain aura en charge de veiller à la transversalité et d'assurer la coordination de l'équipe.

Afin d'engager la stratégie de transition urbaine pour une Métropole paisible, une conférence des Maires permettrait aux élus de pouvoir partager leur vision d'un territoire métropolitain « paisible », ses enjeux, les thèmes sensibles à mobiliser, étudier pour définir ce Territoire paisible (la place de la nature, de la biodiversité, la densité, le maillage urbain, la mobilité, le développement de mode d'habitat adapté, la reconversion de friches, la renaturation...).

Un conseil communautaire pourrait, sur cette base, ce socle, approuver le lancement d'un état des lieux, d'un diagnostic confié à un assistant à maître d'ouvrage (AMO) afin, notamment, d'avoir une vision globale de la planification urbaine de la Métropole, pour mettre en lumière ses points forts et ses points d'amélioration pour répondre à l'objectif de Métropole paisible.

La direction du développement urbain paisible anticipera la réalisation du cahier des charges qui permettra de lancer ce diagnostic avec l'appui d'un AMO selon les règles de la commande publique, et en lien avec le service compétent.

Pour répondre à la volonté d'associer les citoyens, il pourrait être prévu dans cette phase diagnostic la participation citoyenne autour de la question suivante : « Notre Métropole paisible, comment la voyez-vous, aujourd'hui et demain ? ».

Cette participation pourrait revêtir différentes formes : ateliers participatifs, réunions publiques, questionnaires sur les sites de la Métropole et des communes membres, avec l'appui de l'AMO et des services communication, actions sociales.

Au sein de la Métropole comme des communes membres et afin de mobiliser les agents, des questionnaires pourraient permettre de recueillir leurs avis et de les associer à la démarche, notamment, dans un objectif de reconnaissance et de valorisation de l'action publique.

Un comité technique constitué de la direction du développement urbain paisible, présidé par le directeur général des services, et associant toute

direction, partenaire aura en charge avec l'AMO de suivre le diagnostic, d'analyser les données pour faire des propositions au comité de pilotage et le conseiller.

Le comité de pilotage composé de la Présidente, des Vices-Présidents, de tout autre élu, en fonction du besoin, du directeur général des services validera les propositions du comité technique et les éléments du diagnostic.

Le diagnostic pourrait être réalisé dans un délai d'un an à compter de la notification de l'AMO et en tant qu'outil vivant permettra d'animer et d'anticiper la co-construction de la Métropole paisible.

En parallèle, la direction du développement urbain paisible pourrait engager un travail avec les partenaires avec qui la Métropole a contracté pour la réalisation des Zones d'Aménagement Concertées (ZAC) et des Projets Urbains Partenariaux (PUP) afin d'évaluer la réalisation de ces opérations pour répondre aux objectifs politiques (revoir par exemple quand cela est possible, l'organisation du bâti pour éviter les îlots urbains de chaleur, privilégier certains matériaux...). Ce travail nécessitera un co-pilotage avec la direction juridique et les finances.

La Métropole paisible nécessite de co-construire avec tous les acteurs institutionnels (dont l'Etat, la Région), afin de partager une vision commune du ZAN dans un objectif d'équité et d'équilibre territorial.

Une évaluation fine des outils, structures, sera faite en co-pilotage avec le service juridique afin de pouvoir les mobiliser pour répondre aux besoins (action cœur de ville, programme petites villes de demain...).

En fonction de la feuille de route politique, le diagnostic pourra être orienté et accompagné en considérant les questions juridiques, financières (dont les possibles subventions, fonds friches...), techniques. Le conseil communautaire validera les éléments du diagnostic suite à une présentation auprès des citoyens selon des modalités à définir.

2. Les axes stratégiques pour une Métropole paisible

Selon l'appétence des élus et la feuille de route définie, les axes stratégiques suivants pourraient être proposés à leur validation.

1. Afficher la Métropole paisible dans un projet structurant et innovant : un équipement public
2. Engager un travail d'adaptation du PLUI pour une vision partagée et sobre du territoire métropolitain.
3. Impliquer les citoyens dans des actions visibles, démonstratrices de la Métropole paisible.

B. Un plan d'actions pour une Métropole paisible et une évaluation continue pour assurer la réussite de cette démarche

1. Un plan d'actions phasé

A court terme, et sur la base du diagnostic vivant il pourrait être proposé aux citoyens par le biais d'ateliers de participer à la renaturation de lieux (fonciers adaptés et maîtrisés par les collectivités) avec l'appui possible du Cerema, qui par son outil Sesame accompagne pour identifier les espèces végétales adaptées au lieu.

A terme, une sorte de « condor écologique » permettrait d'afficher à l'échelle de la Métropole une continuité paysagère et sociale (car construite par les habitants).

La Métropole pourrait afficher sa volonté d'un territoire paisible via la définition d'un équipement structurant symbole de cette volonté politique (objet de cet équipement, finalité sociale, énergies renouvelables, végétalisation...). Cela permettrait de rassembler autour de cet équipement public (selon l'appétence des élus).

L'adaptation du PLUI pourrait être engagée dès à présent pour anticiper la mise en place du ZAN et définir des éléments clefs autour, par exemple, de la nature (coefficient de pleine terre, coefficient de biodiversité...). Cela nécessitera une commande publique pour la désignation d'une équipe pluridisciplinaire (urbaniste, architecte, écologue, paysagiste) pour accompagner la Métropole. La direction du développement urbain et paisible assurera le pilotage.

2. Une évaluation continue

Une évaluation sera engagée afin, après la mise en route du diagnostic, de pouvoir mettre en lumière les réussites et de pouvoir pointer les améliorations à apporter pour adapter la stratégie, selon les besoins.

En conclusion, le contexte socio-économique représente pour la Métropole une opportunité pour mettre en place, en co-construction, un nouvel aménagement de son territoire innovant, durable, sobre, résilient et paisible.