



HAL
open science

Essai d'histoire environnementale sur l'urbanisme lyonnais au XXe siècle

Stéphane Frioux

► **To cite this version:**

Stéphane Frioux. Essai d'histoire environnementale sur l'urbanisme lyonnais au XXe siècle. 2024, 10.25580/igp.2024.0002 . hal-04858846

HAL Id: hal-04858846

<https://hal.science/hal-04858846v1>

Submitted on 30 Dec 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Séminaire

Une histoire environnementale de la planification métropolitaine

Jeudi 14 mars 2024

École Nationale Supérieure d'Architecture de Paris-Belleville

60 boulevard de La Villette 75019 Paris, Amphithéâtre

Bernard Huet

<https://www.inventerlegrandparis.fr/link/?id=3536>

Essai d'histoire environnementale sur l'urbanisme lyonnais au XXe siècle

par Stéphane Frioux

Résumé

L'agglomération lyonnaise est la 2^e de France en terme de population, et se caractérise à la fois par une forte densité en cœur d'agglomération (Lyon et Villeurbanne), des zones industrielles marquées par des industries à risque, et des espaces de « nature » prévus dans les documents de planification ou sauvegardés par des mobilisations environnementales. J'évoquerai ces périphéries et la façon dont les franges orientales de l'agglomération, où le relief plat favorise l'extension urbaine, ont été soumises à une forte pression depuis les années 1970. En faisant varier l'échelle d'analyse, on se demandera quelle place a été donnée à l'environnement dans les documents de planification de ces années de forte croissance périurbaine et l'on soumettra ces documents à un regard rétrospectif, appuyé sur la connaissance du terrain contemporain.

Consultez l'article en ligne

<https://www.inventerlegrandparis.fr/link/?id=2849>

DOI

10.25580/IGP.2024.0002

Lyon, 2^e agglomération française – titre longtemps envié par Marseille – est prisonnière d'un site contraint : la topographie escarpée de ses bordures ouest (derniers contreforts du massif central) rend l'expansion du tissu urbain surtout possible sur la grande plaine à l'est du Rhône, dite « plaine du Dauphiné », ou en longeant les axes fluviaux de la Saône et du Rhône, selon une orientation nord-sud. Ce site rencontre une situation de carrefour entre de nombreuses voies de transport : aux ambitions européennes des acteurs économiques qui voulaient faire de Lyon un relais entre Marseille et l'Allemagne par le biais du Rhône qui aurait été rendu navigable entre leur ville et la Suisse, ont succédé après la Seconde guerre mondiale les relations par voie routière. Lyon est devenue une ville de bouchons malgré la programmation de nombreuses autoroutes et la percée du tunnel sous la colline de Fourvière au début des années 1970, ouvrage censé faciliter la traversée urbaine pour les flux nationaux et internationaux, a été associée aux problèmes de trafic routier ^[1].

L'agglomération lyonnaise se caractérise à la fois par une forte densité en cœur d'agglomération (Lyon et Villeurbanne), des zones industrielles marquées par des industries à risque – en particulier la chimie – et des espaces de « nature » prévus dans les documents de planification ou sauvegardés par des mobilisations environnementales ^[2]. Pour cette contribution, on s'est demandé quelle place a été donnée à l'environnement dans les documents de planification de ces années de forte croissance périurbaine qu'ont été les années 1960-1990. On considèrera « l'environnement » comme un objet très vaste, parfois synonyme de « nature » ou de « cadre de vie » pour les acteurs de l'époque étudiée, d'autant que le mot n'est pas toujours employé dans les sources, surtout avant 1970. C'est à partir de 1971 qu'il surgit d'abord dans l'administration centrale avec le ministère, bien sûr, et avec des bureaux dédiés au niveau des préfetures. L'environnement sera considéré à la fois comme le support physique dans lequel se déploie l'urbanisation et sa planification (conditions topographiques par exemple, ce qu'on appelait avant le « milieu », en géographie), mais également comme un objet d'aménités (espaces verts, zones de loisirs) et comme un ensemble de « problèmes » : les nuisances et pollutions, de la congestion urbaine du trafic automobile et des bruits induits par le trafic des avions au risque de pollution de l'air ou de l'eau.

Une double « transition » a lieu dans les années 1960-1980 : l'insertion des préoccupations environnementales dans la culture des professionnels de l'urbain, mais également dans les mobilisations des habitants, et une transition paysagère du rural vers l'étalement du bâti dans l'espace périurbain, mutation concrétisée par l'essor des lotissements pavillonnaires et des infrastructures connexes (voies rapides, zones commerciales, etc.) ^[3].

L'approche menée ici sera chronologique. L'intégration de l'environnement dans la planification urbaine est un processus lent et progressif. Il faudra retracer tout d'abord les premières tentatives de planification ou de réflexion environnementale à l'échelle supra-communale, avant 1940 ^[4] : ces efforts, rarement suivis de prise de décision par les pouvoirs publics locaux et nationaux, n'en ont pas moins marqué un premier regard, portant un diagnostic et des propositions servant aux urbanistes qui sont venus après-guerre. Ensuite, on peut distinguer les années 1960-1970 (jusqu'en 1973), caractérisées par un État aménageur et une planification à l'horizon d'un an 2000 sans interruption majeure de la croissance, planification qui s'accompagne de réserves foncières et de prescriptions d'urbanisme. Enfin, on évoquera les années 1980 et le tournant vers les années 1990, où les collectivités locales ont récupéré des compétences d'urbanisme mais où la situation se complexifie en raison du militantisme écologique et de la meilleure prise en compte des enjeux environnementaux.

I/ Les prémices : les réflexions sur l'extension dans l'entre-deux-guerres

Lyon devance la loi sur les plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension du 14 mars 1919 en constituant une commission extra-municipale du plan d'extension dès 1912. Pendant des années, le service municipal de la voirie supervise les réflexions, en intégrant à la fois la nécessité d'étendre la ville sur la rive gauche du Rhône, en raison de la relative facilité de développement de la trame viaire (« conformément au célèbre principe *Drang nach*

Osten qui domine, dit-on, l'expansion des agglomérations », la ville s'étend vers l'est)^[5], et le cadre esthétique des collines de l'ouest lyonnaise, comme le montre un projet de boulevard panoramique sur les hauteurs de Fourvière.

Il faut insister sur le fait que si l'environnement en tant que mot et concept n'existe pas encore, les réflexions autour des projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension ont bien une dimension environnementale, autour des espaces verts, alors inclus dans l'expression « espaces libres » et de l'aération/du soleil. On trouve un écho de cette pensée dans la *Charte d'Athènes*.

Comme à Paris au début du siècle, où elle fut motrice du mouvement en faveur de l'urbanisme et des plans d'extension^[6], la question du déclassement des fortifications se pose à Lyon, avec le boulevard de ceinture, à l'est de la ville, et ses environs. La municipalité d'Edouard Herriot mène des réflexions intercommunales, par exemple avec Villeurbanne, et le Conseil général du Rhône dans lequel siège Edouard Herriot. Elle propose un grand parc qui puisse fonctionner comme un « poumon vert » périphérique, à cheval entre Lyon et Vénissieux. Celui-ci (parc de Parilly) sera réalisé plus tard, mais reste aujourd'hui un grand espace disponible pour les quartiers populaires de ces communes de l'est lyonnais, de l'autre côté du boulevard périphérique mis aux normes autoroutières depuis 1970.

[Voir Fig. 1]

Ce passage à l'échelle intercommunale se fait aussi sur le plan de la lutte contre la pollution, avec une « commission départementale des brouillards et fumées », arrachée au préfet au début 1931, quelques semaines après l'épisode du brouillard toxique de la vallée de la Meuse près de Liège^[7]. La ville de Lyon avait en effet adopté un arrêté anti-fumées et son service municipal de voirie faisait état du fait qu'il était impuissant face aux cheminées situées de l'autre côté des frontières administratives (Saint-Fons, Vénissieux, Villeurbanne). La municipalité de Villeurbanne l'avait d'ailleurs imitée pour inciter les industriels à s'équiper de dispositifs dits « fumivores ».

Au niveau de la circulation routière, des réflexions sont également à l'ordre du jour dans les années 1930, dans le sillage de l'essor de l'urbanisme souterrain, avec des projets de tunnels sous les collines lyonnaises, le premier étant ouvert au début des années 1950 sous la colline de la Croix-Rousse. Les aménagements viaires sont incessants^[8].

Tout se passe donc comme si, malgré l'existence d'un même service de la voirie dirigé par Camille Chalumeau, les problèmes sont abordés de manière séparée et non intégrée. Les questions d'eau et d'assainissement restent également en suspens : la banlieue ne s'alimente pas avec le même captage d'eau que la ville-centre, qui avait repris la concession de la Compagnie générale des eaux en régie, et le tout-à-l'égout reste un serpent de mer^[9]. Un groupement d'urbanisme est créé en 1935-1936 (entre octobre 1935 et février 1936, 39 communes prennent une délibération en faveur de leur adhésion au Groupement d'urbanisme de la région lyonnaise^[10]), ses travaux sont repris après la Deuxième Guerre mondiale, mais n'aboutissent à rien de concret.

II/ Projeter Lyon vers l'an 2000 : entre urbanisation et tentative de faire respirer les citadins

Les années de forte croissance démographique et économique, que Jean Fourastié a baptisé a posteriori « Trente glorieuses », dans une formule restée célèbre, sont une époque riche en défis pour l'urbanisme et l'administration des territoires urbains, sans parler de l'aménagement du territoire hexagonal^[11]. Il faut absorber la croissance entraînée non seulement par le baby-boom, mais également par l'émigration rurale, voire par quelques événements historiques, comme la fin de la présence coloniale en Algérie. Lyon connaît ces épisodes et la planification s'active à penser l'organisation d'une agglomération quasiment millionnaire en habitants, au mitan des années 1960, dont on pense qu'elle peut doubler sa population d'ici le début du siècle suivant.

Pour éviter une mégalopole tentaculaire, dès 1962, le plan d'urbanisme directeur de la région lyonnaise, élaboré depuis 1960, cherche à protéger les espaces « naturels » par le biais de l'agriculture et des surfaces boisées. Lui succède le Plan d'aménagement et d'organisation général (PADOG), élaboré entre 1962 et 1966 par l'atelier d'urbanisme municipal monté quelques années auparavant par Charles Delfante. Il repose sur des « limites plus étroites que la région de programme et plus larges que le groupement d'urbanisme »^[12]. L'espace défini correspond en fait à la zone directement affectée par la région lyonnaise, à l'espace économique dont les activités sont alors totalement dépendantes de l'expansion lyonnaise. Le périmètre défini en 1962 contient 761 communes dont 221 dans l'Ain, 269 dans le Rhône et 267 dans l'Isère. Il est modifié au cours de l'année 1964 pour aboutir à 913 communes en ajoutant la région stéphanoise et ses environs.

Ce projet témoigne d'une ambition visant à limiter l'urbanisation de Lyon par une « ceinture verte », idée reprise par l'Organisation d'étude d'aménagement de l'aire métropolitaine (OREAM Lyon/Saint-Étienne) créée en 1966. Le rapport de stage ENA d'un certain Raymond Soubie^[13], en décembre 1962, qui a observé les débuts de l'élaboration du PADOG, note lucidement qu'il faut :

« fixer un *modus vivendi* entre amélioration et accroissement de l'habitat d'une part, sauvegarde des bonnes terres de l'autre (...) » car « au nord (Caluire et Rillieux) et au sud (Pierre-Bénite, Vénissieux Feyzin), de nombreuses exploitations sont situées dans la zone d'expansion urbaine. L'implantation de nouvelles aires d'habitation s'y ferait au détriment de la ceinture maraîchère de Lyon, déjà sérieusement entamée^[14]. »

Cependant, l'environnement comme ceinture agricole est peu présent dans les documents de planification, faute de spécialisation claire de la région lyonnaise, qui fournit la grande ville en produits très divers (céréales, œufs et viande, fruits et légumes, vin, etc.), sans disposer d'une vocation exportatrice très identifiée.

L'OREAM est présenté dans une plaquette de 1967 comme la collaboration de « trois disciplines fondamentales :

- l'économie, car les progrès de l'établissement humain sont fondés sur un développement de la production et des échanges de biens de toute sorte. Une métropole doit notamment être un pôle économique puissant, et sa croissance est conditionnée par la mise en place de structures permettant un progrès harmonieux de cette activité ;
- l'aménagement du territoire dont l'objet est de rechercher les moyens d'infléchir les tendances naturelles vers un meilleur équilibre dans la répartition des hommes et des activités sur l'ensemble de la nation ;
- l'urbanisme, car il s'agit d'aménager un cadre pour des générations qui vivront la civilisation urbaine de l'avenir. »

[Voir Fig. 2]

Tous ces documents de réflexion et de prospective seraient à examiner de façon exhaustive et méthodique, mais il semble à première vue que le problème du desserrement économique, et en particulier industriel, de Lyon, prime sur la question environnementale (ou du « cadre de vie », si l'on excepte certains quartiers anciens où l'enjeu est rénovation / sauvegarde des immeubles anciens proches de monuments historiques^[15]).

L'objectif fondamental est de maîtriser l'expansion^[16] d'une agglomération, avec deux villes nouvelles (pouvant accueillir de 150 000 à 200 000 habitants) et des espaces verts intermédiaires pour les respirations dominicales. Il faut donc prévoir de nouvelles zones d'implantation pour une industrie régionale à l'étroit dans la ceinture du périphérique lyonnais, et aux branches très diverses. Les planificateurs cherchent à situer ces zones près de voies de transport, et assez loin des noyaux urbains existants pour éviter les nuisances. En témoignent les réflexions sur les zones d'aménagement différé (ZAD) destinées à accueillir de nouvelles industries. Le meilleur exemple est la

ZAD de Loyettes, dans la plaine de l'Ain, près du confluent entre le Rhône et la rivière d'Ain, et du premier réacteur graphite-gaz de la centrale nucléaire du Bugey. Le croquis de localisation montre bien qu'il est question du raccordement aux infrastructures, mais dans les documents de l'OREAM, nulle trace d'une conscience de la fragilité du confluent Rhône-Ain, ni de son intérêt écologique (qui viendra plus tard grâce à la mobilisation des naturalistes régionaux de la FRAPNA, Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature, créée en 1971).

Aboutissement des réflexions des experts de l'OREAM, le Schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine (SDAM), publié en 1970, veut organiser l'espace à l'échelle d'une « région lyonnaise » qui s'étend sur trois voire quatre départements (Rhône, Ain, Loire, Isère). Le SDAM est approuvé au conseil des ministres du 10 juin 1970 mais reste indicatif et a été élaboré sans concertation avec les municipalités. Et le cadre réglementaire évolue rapidement : à la suite de la Loi d'orientation foncière de 1967 ^[17], il faut désormais mettre en chantier de nouveaux plans, les SDAU et les POS.

Un terme important pour comprendre l'esprit de l'urbanisme planificateur de l'époque est le mot « équipement » : depuis 1966, il existe un ministère de l'Équipement, au niveau central. Les plans quinquennaux successifs visent à prévoir des programmes d'équipements en tout genre... Dans les archives, on trouve des plans d'équipement hospitalier, scolaire, sportif, de développement des zones de loisirs, etc. *L'équipement urbain* est à l'ordre du jour ! L'un des enjeux d'une recherche plus approfondie serait donc de comprendre si l'on a considéré les espaces naturels ou verts comme des « équipements » à programmer. Ils sont généralement désignés comme espaces à prévoir ou « réserver », selon les termes de l'OREAM qui évoque les loisirs dominicaux comme une sortie de la ville : « Nous ne dirons pas qu'il s'agit là d'une amélioration du service offert, mais seulement d'une tentative pour compenser la dégradation du cadre de vie qui se produit lorsque la ville se densifie inconsidérément » ^[18].

Il faudrait reprendre attentivement l'examen des nombreux dossiers de cette époque, sachant qu'entre le livre blanc du SDAU publié en 1969 sous la direction de Charles Delfante, et l'approbation définitive du schéma en 1978, il s'écoule près d'une décennie, et que de nombreuses modifications physiques (premières lignes de métro en centre-ville, centre d'échanges Perrache) et socio-culturelles (prise en compte de l'environnement avec l'essor des associations militant pour le cadre de vie) s'opèrent. C'est ce que le géographe Thierry Joliveau a appelé « le temps des conflits », au niveau municipal ^[19].

Les années 1970 sont en effet le moment d'une réelle préoccupation des pouvoirs publics et des aménageurs pour les « espaces verts », qui font l'objet de deux circulaires. La première, du 8 février 1973 commence par un préambule ainsi formulé :

« Les espaces boisés en particulier ont une action microclimatique, un effet de filtre contre les polluants et les poussières, un rôle de rétention et d'épuration des eaux et peuvent servir à atténuer le bruit. Les espaces boisés et les massifs forestiers existants sont essentiels à l'équilibre biologique de la région. La disparition ne serait-ce que d'une petite partie d'entre eux peut représenter un dommage grave qui ne serait pas réparable immédiatement.

En outre, les espaces verts et boisés contribuent à l'équilibre psychique des hommes. Ils offrent détente et calme et permettent le contact avec la nature. Pour les habitants des villes en particulier ils sont des endroits de rencontre et contribuent à valoriser la qualité du décor urbain dont les plantes et les arbres sont des composantes irremplaçables. L'amélioration du paysage urbain ou rural est liée à la présence et à la qualité des espaces verts.

Enfin les zones de discontinuité et coupures vertes sont un des éléments fondamentaux de l'organisation de la croissance urbaine. En conséquence, le Gouvernement a décidé que les espaces verts figureraient désormais parmi les équipements structurants d'intérêt public » ^[20].

La seconde, quelques années plus tard, rappelle un credo déjà contenu dans la *Charte d'Athènes* :

« Le rôle de plus en plus important que jouent les espaces verts dans la structure de l'urbanisation n'est plus à démontrer. Ils constituent, en effet, un élément essentiel de la qualité de la vie en milieu urbain grâce aux effets bénéfiques qu'ils exercent tant sur la santé physique et psychique des citoyens que sur l'esthétique de

la ville » ^[21].

Localement, c'est la nécessité de protéger les bois périurbains, comme ceux des Monts d'Or à l'ouest de Lyon, qui semble être indiquée dans les documents d'archives ^[22]. Les espaces naturels des Monts d'Or ne servent à rien contre les polluants régionaux, les odeurs et fumées viennent plutôt du nord, du sud, le long des axes Saône et Rhône et sont présentes dans les zones industrielles et autoroutières de l'est. Tous les projets de préservation sous forme de « parc » échouent, l'habitation pavillonnaire pour classes aisées venant rejouer le rôle ancien de ce massif, lieu de villégiature des élites lyonnaises ^[23], et grignoter les espaces « naturels » sur les pentes, en dépit du constat lucide que le SDAM de 1969-1970 faisait déjà sur le phénomène.

La cellule « environnement » constituée à la Préfecture du Rhône dans le sillage des « Cent mesures pour l'environnement » du gouvernement Chaban-Delmas ^[24], a fort à faire, avec de nombreuses affaires médiatisées comme la raffinerie baladeuse et le marais des Echets, ou encore l'épisode des odeurs – non identifiées – de Lyon en 1970-1971. Les nuisances sonores, plus que celles de nature olfactive, considérées finalement comme des troubles de voisinage de l'industrie, entrent dans le domaine de la planification urbaine car elles sont liées à de grands équipements d'intérêt général programmés par les pouvoirs publics. On y trouve ainsi des échanges au sujet des préoccupations d'habitants de Rillieux, au nord de Lyon, au sujet du futur « turbotrain » Paris-Lyon qui doit passer près de leur quartier, et on sait que l'implantation d'un futur aéroport à l'est de l'agglomération, près de la commune iséroise de Satolas, engendre des études sur le bruit ^[25]. Dans le cadre de l'affaire de la raffinerie baladeuse, étudiée il y a quelques années ^[26], personne d'ailleurs ne vient remettre en question l'idée d'une seconde raffinerie : attention donc à ne pas commettre d'anachronisme psychologique sur cette invention de l'environnement où même les premiers militants écologistes ne questionnent guère la légitimité de la pétrochimie dans la région. Le refus de la deuxième raffinerie s'appuie sur une combinaison d'arguments écologistes – l'impact sur les vignes ou sur telle zone humide – et de mobilisations « NIMBY » (une raffinerie au sud de Lyon suffit aux nuisances de la région).

[Voir Fig. 3]

Avec la création de la Communauté urbaine de Lyon (COURLY) au 1^{er} janvier 1969, le schéma d'acteurs se complexifie puisque celle-ci prend la compétence sur les infrastructures routières d'intérêt non national. Ainsi, les comités de défense de l'environnement de la ville de Bron, dont le territoire est balaféré par les chantiers autoroutiers, obtiennent satisfaction sur le report plus à l'est d'un projet d'autoroute, mais se mobilisent également contre un projet de voie express qui relève de la COURLY ^[27]. Le rôle des services de la COURLY reste à étudier : l'environnement, dont il faut rappeler qu'il est une notion très floue à partir du moment où le mot arrive dans l'administration française, plutôt vers 1971 ^[28], n'est-il pour eux qu'un support pour objets techniques, tels les réseaux d'assainissement enfin en voie d'achèvement ^[29] ?

III/ Réparer ou préserver : des actions ponctuelles jusqu'à un tournant environnemental progressif ? (fin XX^e-début XXI^e siècle)

Au cours des années 1980, encore peu étudiées sur le plan des actions environnementales, à l'exception de quelques dossiers d'envergure nationale ^[30], ou de la structuration de partis écologiques, les acteurs environnementalistes continuent à s'organiser et à agir pour commenter et critiquer les documents et pratiques d'aménagement liées à la LOF de 1967, comme les ZAD et les ZAC.

Dans les communes périurbaines, certaines associations se créent, comme l'AGUPE (Association des Groupements d'urbanisme et de protection de l'environnement) à Sainte-Foy-les-Lyon, ou bien l'ALURELY (Atelier libre de la région lyonnaise), coordination d'associations intéressées par les questions d'urbanisme, fondée en 1978). L'AGUPE conteste les projets d'aménagement comme une zone d'aménagement concerté à Sainte-Foy. Elle produit

des inventaires botaniques grâce à de l'expertise interne – un de ses membres est géographe – et utilise les ressources des documents d'urbanisme (SDAU, projets de l'atelier d'urbanisme) pour contester la ZAC... qui au final n'est pas annulée pour raison de protection de l'environnement mais pour un vice de forme... Elle gagne les élections municipales de 1977, autre façon de peser même si la COURLY détient les pouvoirs aménageurs.

Plus aux marges de l'agglomération, élus, aménageurs et militants se rencontrent autour de l'enjeu de la préservation des « sites » (Commission départementale des sites, arrêtés de biotope). Les écologistes défendent des zones « naturelles », après l'échec fondateur de l'assèchement partiel du marais des Échets ^[31]. Ils veillent à la préservation des « Landes de Montagny » au sud-ouest de l'agglomération et en dehors du périmètre de la COURLY. Le Comité des sites du Lyonnais (COSILYO), association fondée en 1967 à partir de la section lyonnaise du Club Alpin français, élabore un dossier proposant la protection du secteur non aménagé du parc de loisirs de Miribel-Jonage, projeté dès les années 1970, et la « restauration naturelle » des gravières. Cette zone sera finalement classée « inaltérable » en 1992 par Michel Noir, président de la COURLY, sensibilisé aux enjeux par son conseiller technique écologiste Yves Verilhac ^[32]. Les carrières et décharges – les premières servant parfois ensuite de site pour les secondes – sont également suivies attentivement, dans un contexte de rapprochement entre l'urbanisation et ces infrastructures indispensables au métabolisme urbain.

Les écologistes communiquent au sujet de la tension entre urbanisation et environnement, comme dans les colonnes de leurs publications. Ainsi, dans *Rhône-Nature*, on peut lire :

« Le service du G.E.P. (Etudes d'urbanisme) tient beaucoup à ne pas esquiver le problème. Ainsi les rapports de présentation des P.O.S comportent depuis plus d'un an une notice d'environnement, mais comment tenir compte des sites naturels à une époque où tout est planifié, aménagé ou équipé ? ^[33] »

Ou encore :

« Dans la forêt (vierge...) des règlements et textes législatifs que retenir ? Quelques remarques en vrac :

- Les règlements sont faits au coup par coup, sans aucune normalisation. Une même appellation peut recouvrir des réalités fort différentes d'un POS à l'autre. Exemple, les zones ND : zones de richesses naturelles ici, zones de nuisances ailleurs (décharges ou secteurs dangereux).
- Comme toujours en France, chaque règlement possède ses dérogations. Ainsi en zone NC, aucune construction n'est permise sauf... sur les bâtiments à usage agricole et les habitations destinées à l'agriculteur. Mais rien n'interdit à un agriculteur (vrai ou supposé...) de construire, puis de vendre à un touriste l'année d'après. Cela se fait même beaucoup, paraît-il.
- Les zones NB ouvrent la voie au « mitage », forme de lotissement clandestin, encore plus nuisible que les opérations qu'elles prétendent empêcher.
- Il existe des zones ND (protection sévère de la Nature, en principe), rebaptisées ND1 ou NDt, (ND1 = loisir, NDt = tourisme) sur lesquelles n'importe quel marchand d'espace « vert » peut venir poser ses caravanes, ses allées bétonnées, sa sono tous azimuts et ses marchands de frites. Protection... mon œil... [...]
- En principe le SDAU (Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme) établit les lignes directrices d'une grande zone, les POS devant assurer la réalisation dans le détail. Mais le SDAU n'a aucune force d'obligation. Quand on sait les « tractations » dont le POS est l'enjeu, les protecteurs de la Nature n'ont en général plus qu'à constater les dégâts. Ainsi voit-on fleurir un petit secteur NA (ou même U) en plein cœur d'une vaste zone NC ou ND : comme par hasard juste là où un conseiller municipal voudrait avoir sa villa, ou son lotissement... ^[34]»

Un nouveau tournant semble décelable au tout début des années 1990. Le ministère Lalonde préconise des plans d'environnement, dont se saisissent de nombreuses municipalités^[35]. La COURLY, présidée par Michel Noir, élu maire de Lyon en 1989, initie une réflexion sur une charte d'écologie urbaine, cependant que se terminent des réflexions sur « Lyon 2010 » où apparaissent à la fois l'idée d'un « plan bleu », pour une ville riche de ses fleuves, et d'un « plan vert »^[36]. Cette stratégie de prospective participative, en particulier avec les milieux économiques, avait été initiée au milieu de la décennie 1980, et elle s'achève par un nouveau SDAU, en 1992, après que la première version, en 1990, eut été renvoyée pour vice de forme suite à la contestation du seul élu écologiste au sein du conseil de communauté. Ce SDAU, préparé cependant sous forme participative, sous la houlette d'un Syndicat d'étude et de programmation de l'agglomération lyonnaise (SEPAL), instauré en 1985, était envisagé comme la mise en œuvre d'une « grande politique de l'environnement », tenant ensemble requalification d'espaces urbains, mise en valeur de la ceinture verte et agricole de l'agglomération, et protection contre les risques industriels et naturels^[37].

[Voir Fig. 4], [Voir Fig. 5]

Dans les dernières années du XX^e siècle, de nouvelles idées voient le jour, en particulier sur la nécessaire mixité fonctionnelle qui impose de redévelopper les friches industrielles, et de prendre en compte les sols pollués^[38]. Des terminologies nouvelles pour les services administratifs arrivent : écologie urbaine^[39], développement durable... Si la planification des « Trente glorieuses » semble bien archaïque, les projections démographiques et économiques s'étant cassées sur les murs du ralentissement de la natalité et des chocs pétroliers, les réflexions au service des élus se renouvellent sans cesse, dans des structures comme l'Agence d'urbanisme de Lyon, dirigée de 1978 à 1988 par l'ingénieur des Ponts et Chaussées Jean Frébault^[40], ou à l'occasion de moments de prospective ouverts à la participation (opération « Millénaire 3 », lancée en 1997 sous Raymond Barre).

Le début du XXI^e siècle, vécu par l'auteur de ces lignes, est riche en paradoxes, avec la montée en puissance d'intentions d'aménagement environnemental (promotion des transports en commun, inscription de trames vertes et bleues dans les documents d'urbanisme), et la poursuite d'une croissance démographique périurbaine^[41] et de grands projets (tel un nouveau stade de football et son quartier d'activité annexe), phénomènes qui entraînent l'ouverture de nouvelles voies rapides branchées sur les rocade et autoroutes périphériques, à l'est de Lyon, avec pour corollaire l'artificialisation d'espaces encore non bâtis.

Conclusion

Pour reconstituer la prise en compte de l'environnement dans la planification urbaine, il faut prendre garde à une lecture trop biaisée, vue par le prisme d'un XXI^e siècle où la question écologique est devenue omniprésente^[42]. Pendant les années de forte croissance démographique et économique de la France, les espaces verts sont bien un enjeu, pour faire « respirer » les citoyens ; le desserrement urbain pose la question de la répartition entre lotissements résidentiels et maintien des activités agricoles^[43]. Au cours des années 1970, les contestations écologistes sur des projets industriels ou des grandes infrastructures se développent, mais l'inflexion environnementale des services locaux de l'Etat (direction de l'équipement, par exemple) n'apparaît guère dans les archives. Les principaux acquis relèvent du transport en commun (métro), ou de la sauvegarde de quelques espaces verts au bord du Rhône (parc de la Feyssine et parc de Gerland conçus dans les années 1990). Les années de la présidence du Grand Lyon par Gérard Collomb (2001-2017), marquées pour la presse et l'opinion locale par l'opération de reconquête paysagère de la berge gauche du Rhône, peuvent paraître pour certains un verdissement esthétique, dans les discours, tandis que la stratégie de croissance par le dynamisme international signifiait la poursuite de l'étalement, de la construction d'infrastructures parfois contestées – ce fut le cas du grand stade à l'est de Lyon, entre 2008 et 2014 – et de la création de tours dans le quartier déjà minéral de la Part-Dieu.

Actuellement (2024), malgré l'arrivée d'un nouveau « scandale écologique » avec l'affaire de la pollution aux perfluorés (PFAS) par des usines du sud lyonnais (Daikin et Arkema à Pierre-Bénite), la Métropole de Lyon ne remet pas en cause l'industrialisation de son territoire et notamment celle de la vallée de la chimie. Du côté des habitants persiste un fort attachement à l'environnement de leur quartier, aux arbres de la rue et au square de proximité. Le défi est alors de tenir les promesses d'amélioration du cadre de vie quotidien des citoyens, tout en engageant des transformations structurelles à l'échelle de l'agglomération, désormais pas tant justifiées par l'ambition de faire reculer la pollution, que par celle de combattre, au niveau du territoire de la vie quotidienne, l'émission de gaz à effet de serre et le réchauffement climatique mondial.

Notes et références

- [1] Sébastien Gardon, *Goût de bouchon. Lyon, les villes françaises et l'équation automobile*, Paris, Descartes & Cie, 2011.
- [2] Pour un ouvrage présentant la géographie historique de Lyon et de sa région, à différentes échelles, voir Jean Pelletier et Charles Delfante, *Atlas historique du Grand Lyon : formes urbaines et paysages au fil du temps*, Seyssinet-Pariset, X. Lejeune éditions, 2004.
- [3] Stéphane Frioux (dir.), *Une France en transition ? Horizon, risques environnementaux et horizon écologique dans le second XX^e siècle*, Ceyzérieu, Champ Vallon, 2021.
- [4] Viviane Claude et Pierre-Yves Saunier, « L'urbanisme au début du siècle. De la réforme urbaine à la compétence technique », *Vingtième siècle*, 64, octobre-décembre 1999, p. 25-39.
- [5] Camille Chalumeau, « L'urbanisme à Lyon en 1926 », *La Technique sanitaire et municipale*, avril 1927, p. 84-91.
- [6] Marie Charvet, *Les fortifications de Paris. De l'hygiénisme à l'urbanisme, 1880-1919*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005.
- [7] Stéphane Frioux, « Problème global, action locale : les difficultés de la lutte contre les fumées industrielles à Lyon (1900-1960) », dans Michel Letté et Thomas Le Roux (dir.), *Débordements industriels. Environnement, territoire et conflit XVIII^e-XXI^e siècle*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013, p. 317-333.
- [8] Louis Baldasseroni, *Garages, pavages, dallages. La rue vue de Lyon, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Éditions de la Sorbonne, 2023.
- [9] Franck Scherrer, *L'égout, patrimoine urbain*, thèse d'urbanisme, université Paris 12, 1992.
- [10] Marie-Clotilde Meillerand, *Penser l'aménagement d'une métropole au 20^e siècle. Enjeux territoriaux, politiques publiques et acteurs locaux dans la région lyonnaise*, thèse d'histoire, université Lyon 2, 2010.
- [11] Lire par exemple Olivier Guichard, *Aménager la France*, Paris-Genève, Robert Laffont/Éditions Gonthier, 1965.
- [12] Archives départementales et métropolitaines de Lyon (désormais ADRML), 1339W19.
- [13] Né en 1940, élève de l'IEP de Bordeaux puis de l'ENA entre 1962 et 1964. Il deviendra conseiller du président de la République Nicolas Sarkozy de 2007 à 2010.
- [14] ADRML, 1339W19. Raymond Soubie, décembre 1962, « Contribution à l'étude des problèmes posés par l'établissement d'un P.A.D.O.G de la région lyonnaise », Mémoire de stage ENA, 14 p.
- [15] Isabelle Backouche, *Aménager la ville. Les centres urbains français entre conservation et rénovation (de 1943 à nos jours)*, Paris, A. Colin, 2013.

- [16] L'un des mots clés de l'époque, porté par les milieux économiques (le Comité d'aménagement et d'expansion économique de la région lyonnaise créé en 1952, reconnu officiellement en 1956, est consulté dans le cadre du PADOG).
- [17] *Pour mémoire*, hors série n°26, « La loi d'orientation foncière (1967) : un héritage en débat », été 2019.
- [18] ADRML, 1339W15.
- [19] Thierry Joliveau, *Associations d'habitants et urbanisation. L'exemple lyonnais (1880-1983)*, Paris, Éditions du CNRS, 1987.
- [20] ADRML, 1339W77, Circulaire du 8 février 1973.
- [21] ADRML, 1339W77, Circulaire du 28 octobre 1977 relative aux subventions en faveur de la réalisation d'espaces verts publics, urbains et périurbains. Trois types d'espaces « verts » sont considérés :1) les zones rurales et boisées où la menace peut venir de l'aménagement agricole ; 2) les espaces verts intra-urbains, héritages des parcs et squares de l'Ancien régime ou de l'Hausmannisation ; 3) les zones vertes péri-urbaines de récréation dominicale, liées à un rythme de travail hebdomadaire et à l'accessibilité en voiture
- [22] ADRML, 4434W453.
- [23] Jean-Samuel Rouveyrol, *Aux environs de Lyon : les villégiatures de 1830 à 1940*, thèse d'histoire, université Lyon 2, 2019.
- [24] *Pour mémoire*, hors série n°34, « Années 1970 : le moment des 100 mesures pour l'environnement », été 2022.
- [25] ADRML, 1238W33.
- [26] Stéphane Frioux, « Pas d'essence dans nos salades ! La « raffinerie baladeuse » de la région lyonnaise (1970-1973) », *Le Mouvement social*, n°262, janvier-mars 2018, p. 37-54.
- [27] ADRML, 4435W473 et 3856W220.
- [28] Florian Charvolin, « L'invention du domaine de l'environnement. Au tournant de l'année 1970 en France », *Strates*, 9, 1997, <http://journals.openedition.org/strates/636> (<http://journals.openedition.org/strates/636>).
- [29] Cédric Polère, *De la Courly au Grand Lyon. Histoire d'une communauté urbaine*, Lyon, Lieux-Dits, 2014.
- [30] Dossier « La rose et les verts », *20&21. Revue d'histoire*, n°159, 2023.
- [31] Stéphane Frioux, « La zone humide, le naturaliste et le bulldozer. Aux sources de l'environnementalisme en région lyonnaise : l'affaire du Marais des Échets (Ain) », dans Marie Delcourte, Marc Galochet, Fabrice Guizard, Emmanuelle Santinelli-Foltz (textes réunis par), *Environnement, Territoires et Sociétés. Études interdisciplinaires offertes à Corinne Beck*, Valenciennes, Presses universitaires de Valenciennes, 2021, p. 309-325.
- [32] Entretien de l'auteur avec Michel Noir, 20 juin 2024.
- [33] *Rhône-Nature*, avril 1981.
- [34] *Rhône-Nature*, juillet 1981.
- [35] Archives nationales, versement 20070689 (archives relatives aux chartes environnementales)
- [36] Michel Noir, « Préface » à Pierre Gras, *Lyon 2010. Une ville pour vivre et pour rêver*, Paris, Syros Alternatives, 1990.
- [37] Pierre Gras, *Lyon 2010, op. cit.*, p. 123.
- [38] Marine Canavese et Stéphane Frioux, « Les sols pollués, un risque discret ? Le cas de l'agglomération lyonnaise », *Écologie & Politique*, n°58, 2019/1, p. 53-68.

- [39] Le Grand Lyon se dote d'une « Charte de l'écologie urbaine » en 1992 et le ministère de l'Environnement encourage les plans municipaux d'environnement à partir de 1990.
- [40] <https://www.millenaire3.com/Interview/2009/lyon-2010-dans-l-histoire-de-la-prospective-et-de-la-planification-strategique> (<https://www.millenaire3.com/Interview/2009/lyon-2010-dans-l-histoire-de-la-prospective-et-de-la-planification-strategique>) (consulté le 28 septembre 2024).
- [41] Eric Charmes (dir.), *Métropole et éloignement résidentiel. Vivre dans le péri-urbain lyonnais*, Paris, Autrement, collection Popsu Métropoles, 2021.
- [42] Dans le cas de l'agglomération lyonnaise, la Métropole est présidée depuis 2020 par un élu écologiste, qui a fait de certains éléments (voies cyclables à grand gabarit, recyclage des déchets organiques) des marqueurs territoriaux de son action.
- [43] Au sujet de la région parisienne, voir Loïc Vadelorge, « Le Grand Paris sous la tutelle des aménageurs ? Planification des usages, critiques et résistances dans les années 1960 », Céline Pessis, Christophe Bonneuil et Sezin Topçu (dir.), *Une autre histoire des « trente glorieuses ». Modernisation, contestations et pollutions dans la France d'après-guerre*, Paris, La Découverte, 2013, p. 117-135.

A propos de l'auteur

Stéphane Frioux est maître de conférences HDR à l'Université Lyon II et directeur du LARHRA.

Stéphane Frioux is a senior lecturer (HDR) at Lyon II University and director of LARHRA.

Figures et illustrations

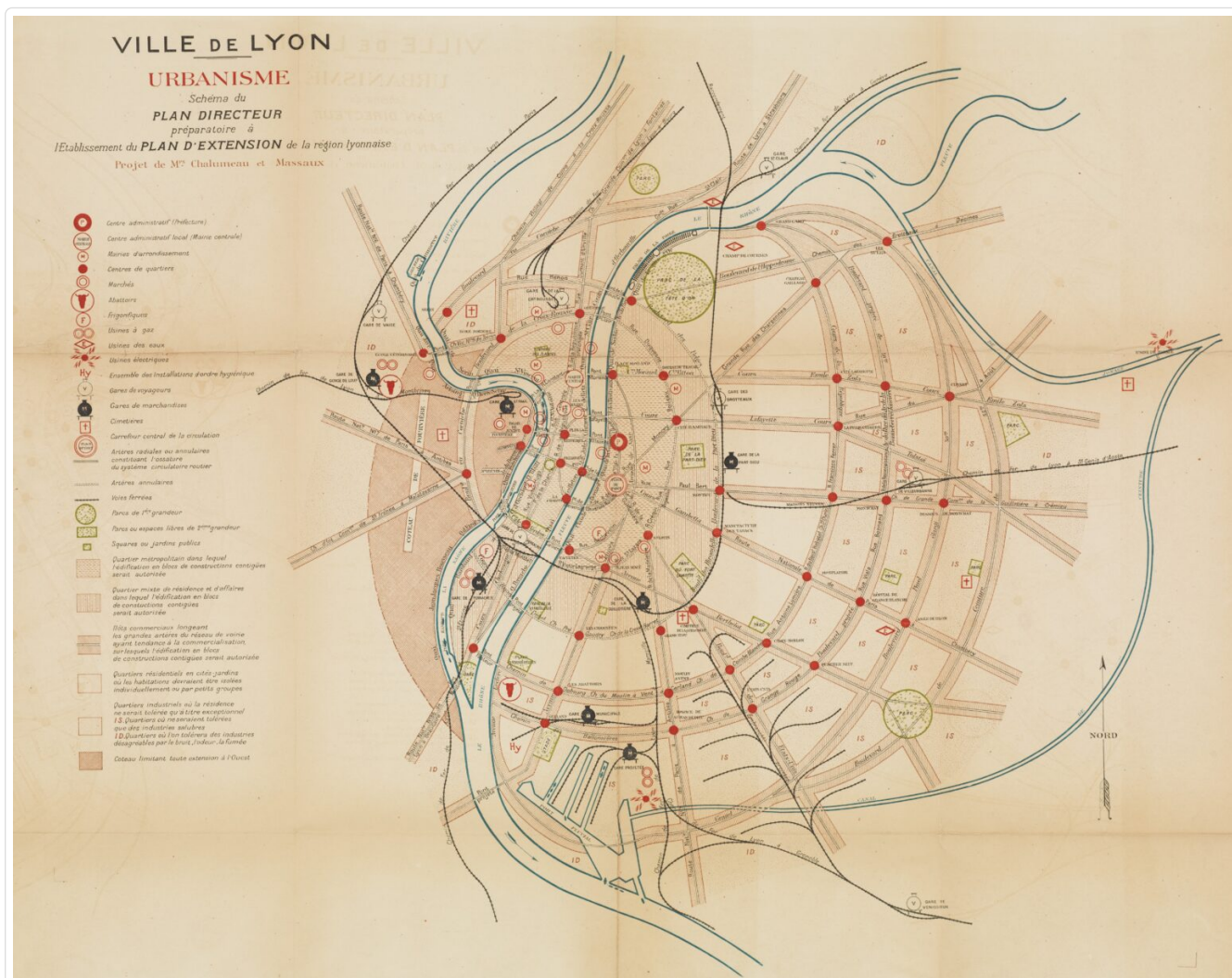


Figure 1:

Illustration du projet d'urbanisme de Lyon 1924, Archives municipales de Lyon, 324WP2. Projet d'extension de Lyon, services de voirie de Lyon, vers 1924.

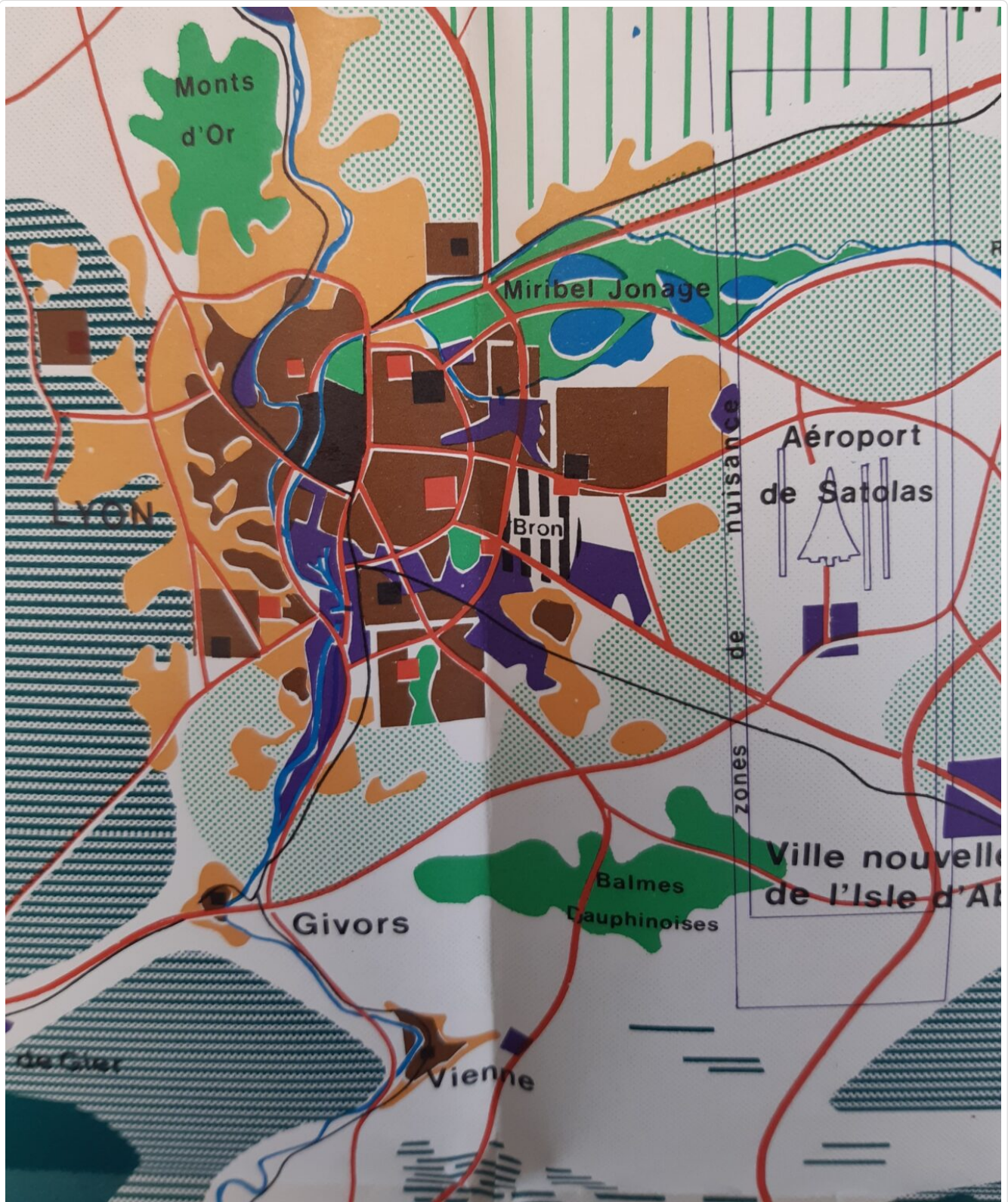


Figure 2:

Etude OREAM, ADRML, 1339W15, extrait du document de l'OREAM Lyon-Saint-Étienne, *La métropole Lyon/Saint-Étienne/Grenoble, projet de schéma d'aménagement*.

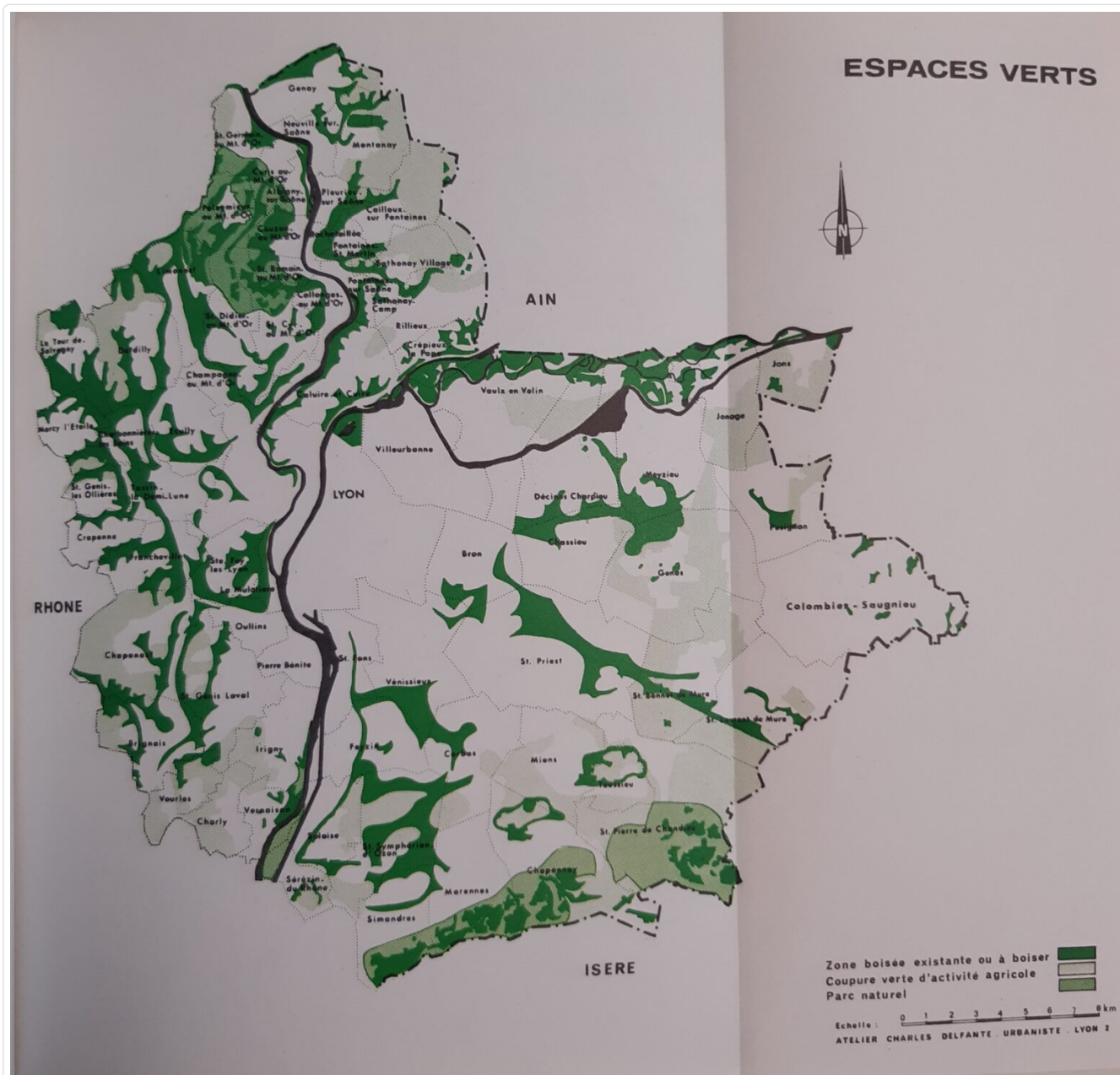







Figure 3 : SDAU espaces verts, ADRML, 1941W4, Extrait du document *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise*, Direction départementale de l'équipement.

MISE EN VALEUR DE L'ENVIRONNEMENT URBAIN



-  Sites urbains, protection et mise en valeur
-  Sites en mutation, environnement à améliorer
-  Parcs urbains d'agglomération
-  Grands ensembles d'habitat, actions de requalification
-  Grands sites boisés






-  Grandes entrées de ville
-  Traversée urbaine des fleuves
-  Création de paysage à l'Est (V vert)
-  Grands sites fluviaux Loisirs nautiques
-  Qualité de l'environnement à préserver

Figure 4:

Croquis de l'agence d'urbanisme de Lyon, extrait de *Lyon 2010. Un projet d'agglomération pour une métropole européenne*, Syndicat d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise, 1988, p. 124.

ZONES D'ECONOMIE AGRICOLE A VALORISER DANS L'AGGLOMERATION

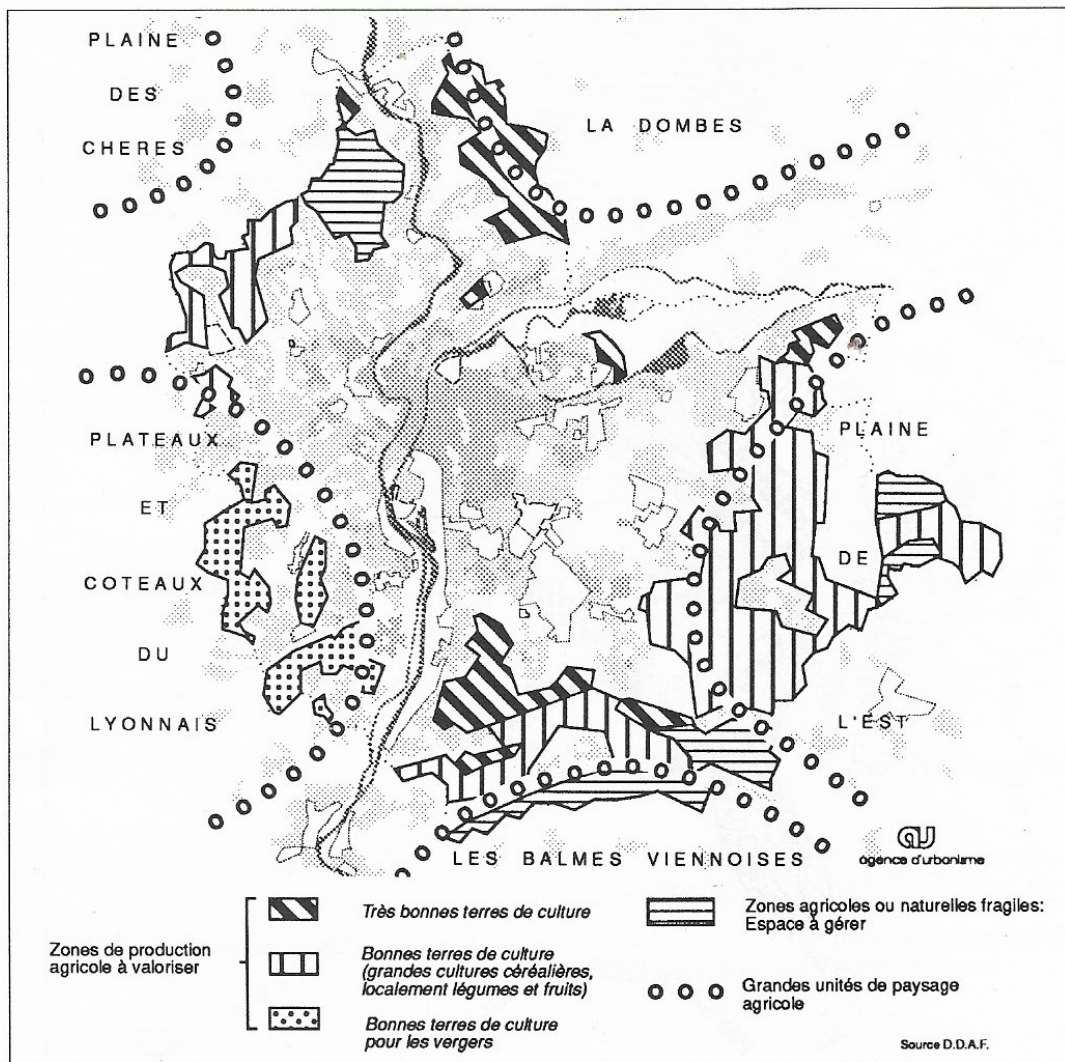


Figure 5:

Croquis de l'agence d'urbanisme de Lyon, extrait de *Lyon 2010. Un projet d'agglomération pour une métropole européenne*, Syndicat d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise, 1988, p. 126.