

URBANISMISÄÄTIÖ  
MAAILMAN PARHAAT  
KAUPUNGIT

# Ranskalainen malli kaupunkikehittämisestä

Lyon esimerkkinä vahvasta  
paikallisesta toimijuudesta, joka kehittää  
kaupunkia suunnitteluun nojautuen

Kaisu Kuusela



KIRJOITTAJA:  
Kaisu Kuusela  
Kuvat: Kaisu Kuusela,  
paitsi sivu 14 Aarni Kuusela

© Urbanismisäätiö  
Helsinki 2016

Urbanismisäätiö  
Toinen linja 14  
00530 Helsinki

# Sisältö

Alkusanat	4
<b>Osa 1</b>	
<b>1 Ranska 2000-luvulla</b>	<b>5</b>
<b>2 Valtio ja hallintojärjestelmä</b>	<b>10</b>
<b>3 Ranskalainen ote julkiseen työhön</b>	<b>12</b>
<b>4 Asuminen ja lähiöt erityisinä suunnittelukysymyksinä</b>	<b>14</b>
<b>5 Suunnittelujärjestelmä</b>	<b>17</b>
Seutusuunnittelu	18
Liikennesuunnittelu	18
Yleiskaava ja asunto-ohjelma	19
<b>Osa 2</b>	
<b>1 Lyon</b>	<b>21</b>
<b>2 Hallinto</b>	<b>22</b>
<b>3 Suunnittelu</b>	<b>22</b>
Seutusuunnitelma, julkisten strategioiden poliittiset raamit	24
Yleiskaava ja asunto-ohjelma eli miten saavutetaan sosiaalinen koheesio ja toiminnallisesti sekoittunut kaupunki	26
Lyhyiden etäisyyksien kaupunki, jossa voi hengittää	28
Kaavatasoista ja niiden välisestä dialogista	28
<b>Kokoavia ajatuksia</b>	<b>30</b>
<b>Lähteet</b>	<b>32</b>

# Alkusanat

Ranskalaisen ajattelun mukaan kaupungit ovat kansainvälisen talouden mukana mukautuvia dynaamisia tiloja, joissa syntyy kukoistavia alueita, mutta myös syrjäytymistä ja osattomuutta. Yksi kaupunkisuunnittelun keskeisistä tehtävistä on kaupungin sosioekonomisen dynamiikan hallinta ja talouden ja osallisuuden kehittäminen. Viime vuosina myös ilmastokysymykset ja ympäristöasiat ovat nousseet merkittäviksi teemoiksi suunnittelupöydillä.

Ranska on vuosisatoja ollut vahvasti keskusjohtoinen maa. Moniportainen hallinto on kehittynyt välittämään valtion etua ja huolenpitoa alueille ja seuduille sekä kuntiin, joita edelleen on yli 36 000. Julkista valtaa alettiin hajakeskittää 1980-luvun alussa, jolloin kunnatkin saivat suunnitteluautonomian. Viimeisen 30 vuoden aikana hallintoa on jäsennetty vastaamaan nykykaupungin kehitysdynamiikan tuottamiin haasteisiin. Suunnittelutyössä kuntien rooli heikkenee erityisesti kuntayhtymien eduksi. Myös valtio pyrkii vetäytymään omasta roolistaan markkinoiden takaajana ja elinvoiman tuottajana. Vähi-tellen ranskalaisesta millefeuillesta\* on kehittynyt vahvojen kuntayhtymien ja metropolien verkosto.

Edelleen valtion merkitys kaupungeille on suuri. Esimerkiksi kaupunkisuunnittelua raa-mittava laki on hyvin tarkka kansalaisten yhtenäisten olojen edistäjä. Lisäksi valtio edis-tää seuduilla köyhimpien ranskalaisten oloja. Tätä työtä tehdään Ranskassa vahvasti paikkasidonnaisesti.

Tässä raportissa esitellään Ranskan valtion käyttämiä lääkkeitä ekologisen kestävyuden ja sosiaalisen koheesion varmistamiseen itsenäisten kaupunkitoimijoiden Ranskassa. Esiin nostetaan lain ja suunnittelujärjestelmän tuottama konteksti kaupunkisuunnitteluun sekä nykyiset kaupunkipolitiikan keinot. Lyonia esitellään ranskalaisen hallinnon malli-oppilaana, jossa tehtävä työ on eri aikoina tuottanut uudistuksia myös lainsäädäntöön.

Kirjallisten lähteiden lisäksi raporttia varten on Lyonissa haastateltu keskeisissä kaupun-kisuunnitteluavirastoissa työskenteleviä tai toimineita virkamiehiä. Tekstissä käsiteltävät teemat ovat nousseet esiin haastattelujen yhteydessä. Tässä raportissa ei kuvata lyonilaisia suunnitelmia sisältöineen ja ratkaisuihin kokonaisvaltaisesti vaan tarkoitus on tuoda Lyonista esiin ne ominaispiirteet ja vahvuudet, joita paikalliset virkamiehet kokevat omassa työssään olevan.

Haastateltaviksi ovat suostuneet Emmanuel Giraud (Sepal), Bernard Linsel (Métropole de Lyon), Rémy Pétiot (Métropole de Lyon, eläkkeellä), Philippe Bossuet (SYTRAL), Fa-bienne Cresci (Université de Lyon), Sylvie Pissier ja Nicolas Pecs (Agence d'Urbanisme de Lyon) sekä Michel Rouge (Métropole de Lyon, eläkkeellä). Pariisissa kanssani rupat-teli Alain Bourdin (Révue Internationale d'Urbanisme).

Matka ja raportin kirjoittaminen ovat olleet mahdollisia Urbanismisäätiön matka-apura-han ja Turun kaupunkitutkimusohjelman rahoittaman ENCORE 2015-2016 -hankkeen rahoituksen avulla.

---

\* leivos, joka koostuu "tuhannesta" ohuesta taikinalევყვყ. Käytetään myös kuvaamaan ranskalaista moni-portaista hallintoa.

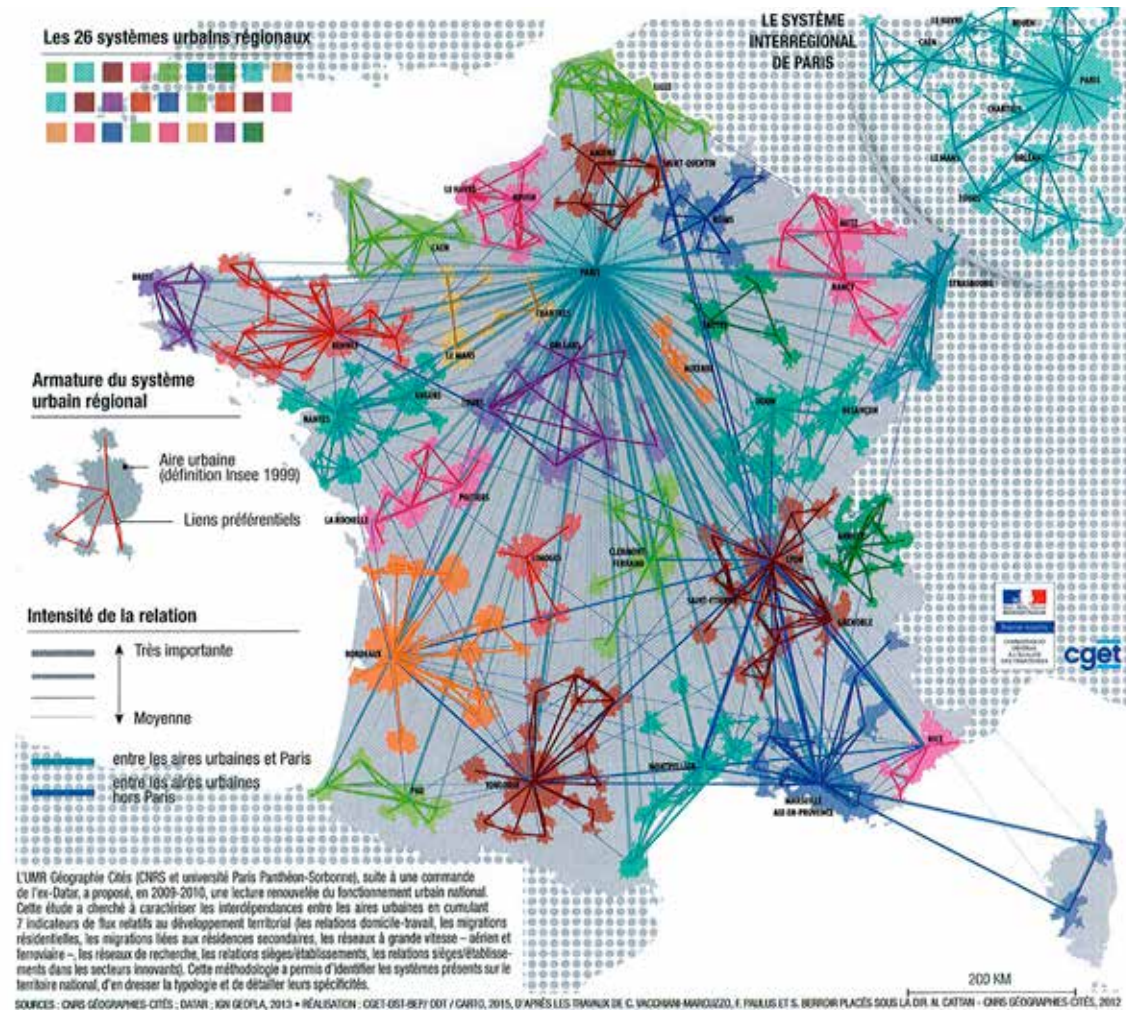


## Osa 1

### 1 Ranska 2000-luvulla

Ranskan asukasluku oli vuoden 2016 ensimmäisellä puoliskolla 66,6 miljoonaa. Vuosien 1999 ja 2011 välillä asukasmäärä kasvoi lähes 5 miljoonalla. Vauhti on yksi läntisen Euroopan kiivaimpia. Maa ei kuitenkaan kasva tasaisesti, sillä lähes kaikki kasvu on viime vuosina sijoittunut 41 suurimmalle kaupunkialueelle, joissa jo ennestään asui 82 prosenttia ranskalaisista. Itse asiassa täysin kaupunkien vaikutuksen ulkopuolella, sydänmaaseudulla tai syrjäseuduilla, asuu vain viisi prosenttia maan asukkaista. Verrattain myöhäisestä kaupungistumisesta huolimatta Ranska on nykyisin pitkälle kaupungistunut maa.

Vuosien 1999 ja 2011 välissä maan bruttokansantuote kasvoi 46,2 prosenttia. Kasvun myötä voimistuivat alueiden väliset tuloerot. Siinä, missä Pariisin alue tuottaa 29 prosenttia maan kansantuotteesta, Keski-Ranskassa sijaitseva Limousin tuottaa siitä vain prosentin. Maa elääkin vahvasti Pariisin imussa. Pariisissa asukkaiden vuotuiset brutto-ansiot ylittävät 50 000 euroa. Muiden metropolien asukkaiden keskimääräinen ansiotaso jää hieman yli 30 000 euroon. Tähän saakka tuloverotus on tasannut maan asukkaiden välisiä varallisuuseroja, mutta kriisiin ajautuneet julkiset rahoitusmallit voivat muuttua heiluttaa tätä tasapainoa.

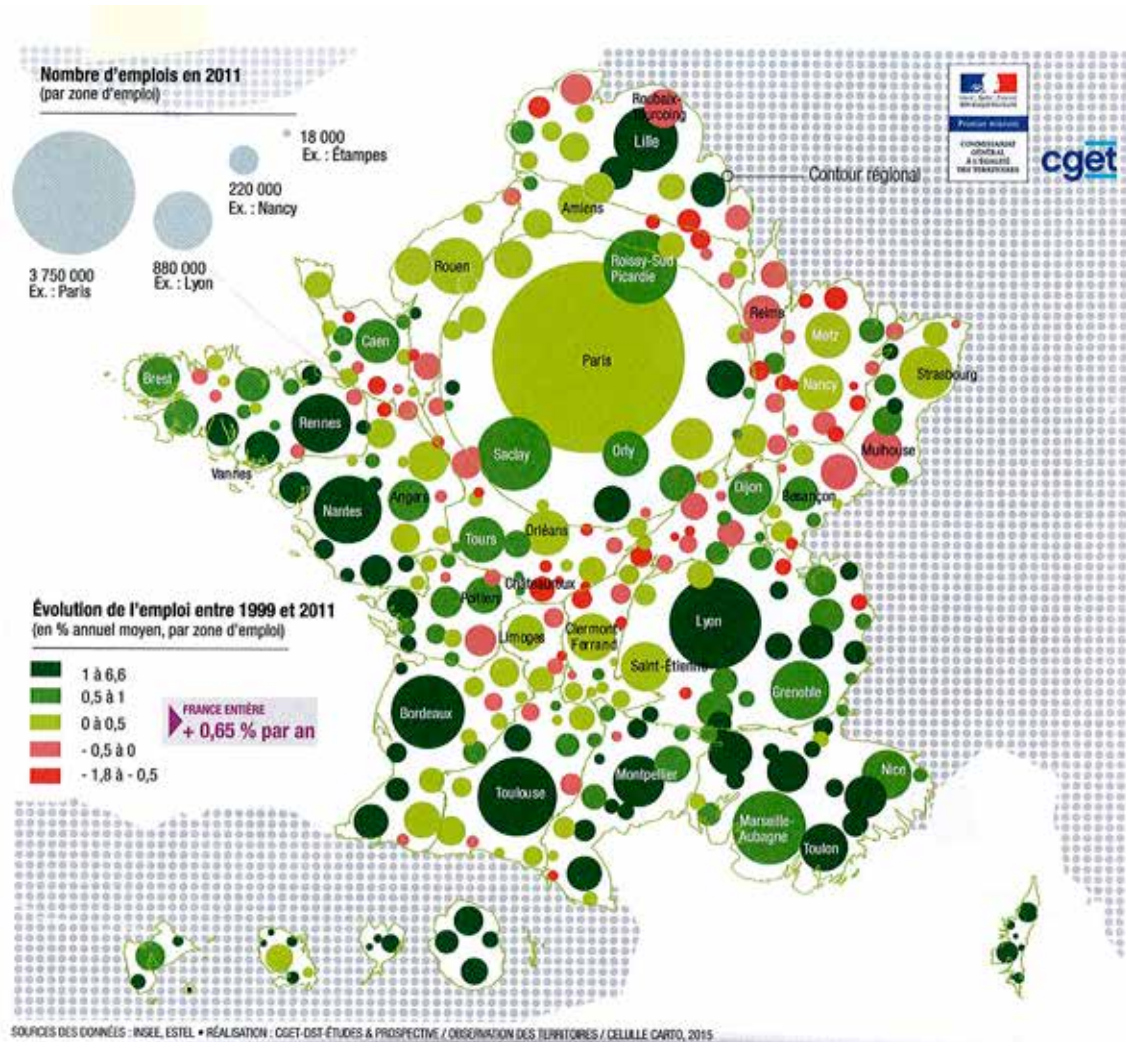


Kartta 1. Metropolien verkosto. (Cordobes et al. 2015)

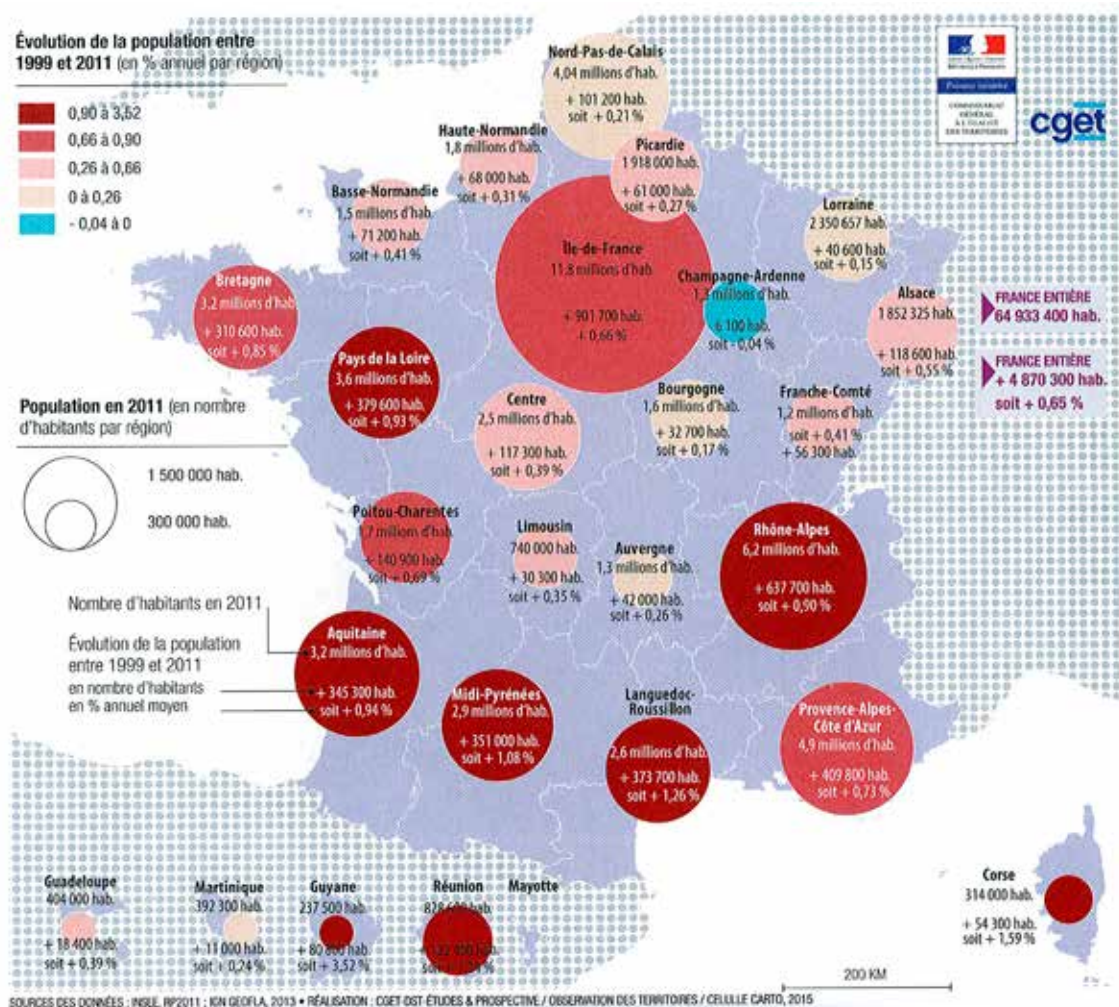
Kaupunkeja kasvattavat jatkuvasti kansainvälistyvät ja palveluvaltaistuvat elinkeinot. Erittäin suuret kaupungit tuntuvat luovan korkean tason työpaikkoja ja houkuttavan koulutettua, hyvin toimeen tulevaa asukaskuntaa. Tämän seurauksena maa on jakautunut eri tavoin toimeen tuleviin maantieteellisiin ja toiminnallisiin kokonaisuuksiin. Siinä missä suuret kaupungit ovat varsinaisia bruttokansantuotteen tahkoja, joutuvat metropolien vaikutusalueiden ulkopuolella sijaitsevat maan osat selviämään tulonsiirtojen ja julkisen sektorin varassa. Tulevaisuudessa eri alueiden kehityserot voivat edelleen kärjistyä, sillä nuoret väestöosat keskittyvät suuriin kaupunkeihin ja iäkäs väestöosa keskittyy pieniin.

Ranskaa voidaan luonnehtia suuren liikkuvuuden maaksi. Keskimääräinen kodin ja työn välinen etäisyys on vuosien 1982 ja 2008 välisenä aikana kasvanut 64 prosenttia. Erittäin pitkät työmatkat ovat väljästi rakentuneissa ympäristöissä kaupunkien ja metropolien vyöhykealueilla sekä maaseudulla. Siinä missä maan nuoret aikuiset valitsevat asuinpaikakseen suuren kaupungin keskustan, valikoituvat lähiöt perheiden asuin ympäristöiksi. Useassa tapauksessa metropolien keskustojen ja niiden vyöhykealueiden välinen suhde pitää sisällään monisäikeisen kulttuurin ja työvoiman vaihdon, josta hyötyvät molemmat osapuolet. Pariisia ja Lyonia lukuun ottamatta ranskalaisen kaupungin keskusta on usein

lähiötään varattomampi. Samankaltainen suhde on Pariisin ja maan muiden metropolien välillä sekä kaikkien metropolien kesken. Voidaankin sanoa, että maan talous ja kulttuuri lepää keskenään verkostoituneiden kaupunkien välisissä vuorovaikutussuhteissa.



Kartta 2. Työpaikkojen määrä ja niiden kehitys vuosien 1999 ja 2011 välillä. (Cordobes et al. 2015.)



Kartta 3. Väestön kehitys alueittain vuosien 1999 ja 2011 välillä. (Cordobes et al. 2015)

Edellä luetellut lähtökohtaisesti positiiviset tai neutraalit ilmiöt voivat joidenkin silmissä näyttäytyä epäoikeudenmukaisuuksina, koska ne mullistavat maan eri osissa asuvien työnsaanti- ja opiskelumahdollisuuksia. Osa väestöstä kokee syrjäytyneensä. Tämä tulee esiin monin tavoin, esimerkiksi äänestyskäyttäytymisessä. Vaikka eri alueiden väliset erot voivat Ranskassa olla suuret, kasautuvat tuloeroista johtuvat ongelmat erityisesti rikkaisiin, suuriin kaupunkeihin, joiden sisällä tuloerot ovat suurimmillaan. Menestyvien kaupunkien sisällä olevat köyhyystaskut tuovat esiin hienopiirteisen sosiaalis-tilallisen jaon hyväosaisten ja köyhistä köyhimpien välillä.

Tuloeroihin ja köyhyystaskuihin liittyvät haasteet kulminoituvat työllisyyden ohella asumiseen. Erityisesti suurissa kaupungeissa asutaan ahtaasti, sillä asuntotarjontaa on kysyntään nähden jatkuvasti liian vähän. Liian pieniin asuntoihin on pakkautunut yli 5 miljoonaa ranskalaista. Pariisin alueella ongelma koskee jopa 18 prosenttia talouksista. (Cordobes et al., 2015, 8-15)

Asuntojen myyntihinnat ovat Ranskassa kaksinkertaistuneet 2000-luvun alusta lähtien. Myös yksityisomistuksessa olevien vuokra-asuntojen vuokrat ovat nousseet yli 50 prosenttia. Samaan aikaan ranskalaisten käytettävissä olevat tulot ovat nousseet parhaimmissakin tapauksissa noin kolmanneksen. Arvion mukaan kolmasosa ranskalaisista



perheistä ei kykene milloinkaan hankkimaan omistusasuntoa tai asettumaan vuokralle yksityisomistuksessa olevaan asuntokantaan. Tilanteen tekee kiperäksi se, että julkisrahoitteisten vuokra-asuntojen osuus tämän hetkisestä asuntokannasta on noin 17 prosenttia ja kaksi kolmasosaa asunnon tarpeessa olevista perhekunnista tienaa liian vähän päästäkseen tämän asumisen piiriin. (Rouge, 12.10.2016)

Viime vuosina ympäristö on noussut Ranskassa erityiseksi huolen ja suunnittelun kohteeksi, sillä tulevana vuosina ilmastonmuutos koskettaa arviolta noin kolmasosaa Ranskan kunnista. Ennen kaikkea edessä on jo nykyisin tunnettujen riskien paheneminen: kaupunkeihin helleaikoina muodostuvat kuumuustaskut (îlots de chaleur), jotka koettelevat tiiviisti kansoitettuja ja köyhimiä kaupunginosia. Muita haasteita ovat sään ääri-ilmiöiden sekä tulvien, sortumien ja metsäpalojen uhat. (Cordobes et al. 2015)





## 2 Valtio ja hallintojärjestelmä

Ranskan valtio on sekä vanha että keskusjohtoinen. Philippe le Bel, 1200-luvun lopulla hallinnut ensimmäinen kuningas, aloitti näihin päiviin saakka vallinneen jatkumon, jossa valtio on pyrkinyt ottamaan vahvaa otetta alueestaan ja asukkaistaan. Ranskassa valtion tehtävänä on taata yleisen edun toteutuminen lainsäädännön kautta, jonka on määrä kohdella koko maata tasapuolisesti. Nykyisin valtio toimii keskushallinnon lisäksi hajakeskitetysti maakunnissa Suomen ELY-keskusten tapaan. (Thulard, 2013, 9)

Keskustelu hallinnon tasojen karsimisesta on Ranskassa vellone eri aikoina ja asiaa ovat selvitelleen myös erilaiset komissiot. Ranskassa on 1980-luvun alusta lähtien säädetty nelisenkymmentä lakia, joiden kautta valtion keskusjohtoisuutta on heikennetty paikallisen hallinnon eduksi. Uudistusten tavoitteena ei kuitenkaan ole ollut liittovaltiokehityksen jouduttaminen. Suurimmat mullistukset on koettu aluetasolla. Ensin alueet muutettiin valtiojohtoisesta virastosta paikallistason hallinnoksi. Vuoden 2016 alusta lähtien alueiden määrää supistettiin 27:stä 18:aan. Näistä 13 sijoittuu Manner-Ranskaan. (Carte de France, 2.10.2016)

Alueita tarkemmalla tasolla toimivat vanhat julkiset rakenteet: departementit ja kunnat. Karkeasti nähtynä vastuu eri hallinnontasoilla jakautuu siten, että kunnat huolehtivat lähidemokratiasta ja kaavoituksesta, departementit solidaarisuudesta ja seudut talouden kehittämisestä sekä maankäyttökysymyksistä. Käytännössä tehtävät lomittuvat toisiinsa ja työskentely on usein monitahoista neuvottelua. (Rimbault, 2013, 48)

Ranskassa on 36 767 kuntaa (vuonna 2013). Näistä 94 prosentissa on alle 5000 asukasta. Järkeistääkseen työtänsä kunnat ovat pitkään tehneet keskenään yhteistyötä käytännön palvelujen järjestämisessä. Myös valtio on 2000-luvulta alkaen kannustanut kuntia tiiviiseen yhteistyöhön erityisesti kaupunkiseuduilla.

Nykylain mukaan kunnat voivat muodostaa neljäntasoisia yhtymiä. Keveintä yhteistyö on alle 50 000 asukkaan kuntayhtymissä, joissa yhteisvastuullisuus rajoittuu kaavoitukseen ja talouden kehittämiseen. Tästä tiiviimmän yhteistyön mallia sovelletaan alle puolen miljoonan asukkaan kaupunkiseuduilla. Näissä yhteistyötä tehdään edellisten lisäksi myös asuntotuotannon ohjelmoinnissa sekä joukkoliikenteen suunnittelussa ja järjestämisessä. Suurten kaupunkien ympärille muodostuvat yli 450 000 asukkaan kuntayhtymät jatkavat yllä lueteltujen vastuiden lisäksi myös ympäristö- ja kulttuurikysymykset sekä vesihuollon. Vuonna 2014 maassa oli 16 tiiviin yhteistyön kuntayhtymää, joiden asukasluku oli yli 450 000.

Vuonna 2010 säädetty metropolilaki tarjoaa raamit maan suurimpien kaupunkiseutujen keskeisten kuntien tiiviille yhteistyölle. Suurissa kaupungeissa, joissa kaupunki dynaamisena kokonaisuutena ylittää kymmenien kuntien alueelle, on kuntien tiivis yhteistyö ollut edellytys metropolistatuksen ja siihen kuuluvien vapauksien ja vastuiden saavuttamiseen. Nämä metropolit saavat tehtävikseen käytännössä kaikki kunnille aiemmin kuuluneet vastuut sekä valtion niille osoittamia lisävastuita. Lyon on metropoliuudistuksen kärjessä. Lyonin lisäksi Marseillen kaavaillaan metropolihallintoa. Valtion tahto on, että myös Pariisin seudulla hallinto järjestäytyisi metropolilain mukaisesti. Siksi laki tekee metropolihallinnon vapaaehtoisuuteen pohjautuvaksi kaikkialla muualla paitsi Pariisissa. (Rimbault, 2013, 46-47, Linsel, 16.6.2015)

Vuosien 1995 ja 2012 välillä kuntayhtymään kuuluvien kuntien määrä on kasvanut hieman yli 11 000:sta 35 303:een. Vuoden 2012 alussa yli 90 prosenttia ranskalaisista asuin-kunnassa, joka kuului verotusoikeuden omaanvaan kuntayhtymään. Vaikka kuntayhtymät ja metropolit nielevät kuntien tehtäviä, ei kunnallinen edustuksellisuus katoa, sillä kunta- ja kuntayhtymätasoilla on molemmilla omat päätöksentekoaikimensä. Vaalit järjestetään molemmissa samaan aikaan ja seutuvaalien tulos on riippuvainen kuntavaaleista. Tavoitteena on, että jokainen kunta saa oikeudenmukaisen määrän edustusta seututasolle. (Rimbault, 2013,45-47)

Vahva keskusjohtoisuus on eri aikoina herättänyt keskustelua muun muassa julkisen ja yksityisen vallan välisestä rajasta sekä toimivasta julkisen hallinnon tasosta. Vaateet eri viranomaistahojen välisen vastuunjaon kirkastamisesta ovat osa tätä keskustelua. Niin sanottu Attalin komissio esitti vuonna 2008 väliportaan hallinnontason, departementtien, poistamista. Tätä perusteltiin vahvojen kuntayhtymien muodostumisella ja niiden lukumäärän kasvulla 2000-luvulla. Kuntaliitokset ovat Ranskassa olleet mahdollisia 1970-luvun alusta lähtien, mutta toistaiseksi vaisulla vastaanotolla. Hallinnon keventämisessä on toki edistyttykin. Alueiden lukumäärän pienentämisen lisäksi on vuoden 2015 alusta yhtenäistetty departementtien ja alueiden poliittista edustusta. (Rimbault, 2013, 46)

Nykyisen lainsäädännön mukaan julkisen toiminnan tulee tavoitella kaikkien alueiden ja asukkaiden integroitumista osaksi tuottavaa ja hyvinvoivaa yhteisöä, joka on vahvasti sisäisesti verkostoitunut ja jossa paikkaan sidotuilla arvoilla on niille kuuluva tunnustus. Pyrkimys kansalaisuuden ja osallisuuden vahvistamiseen läpileikkaa tätä työtä kaikilla hallinnon tasoilla- ja aloilla. (Cordobes et al., 2015, 22,25)



### 3 Ranskalainen ote julkiseen työhön

Ranskassa, kuten monessa muussakin länsimaassa, julkisen hallinnon tärkeimmät vastuut liittyvät peruspalveluiden, kuten terveystalouden, liikennejärjestelmän, julkisten ja kaupallisten palveluiden järjestäminen siten, että ne ovat kaikkien kansalaisten saatavilla kohtuullisen vaivattomasti. Näiden palveluiden onnistuminen on usein seudun vetovoimatekijä, mutta myös julkisen talouden kestävyden kannalta oleellinen asia.

Ranskassa keskeisimmät palvelut ovat onnistuneesti asukkaiden saatavilla. Lähes 92 prosenttia ranskalaisista saavuttaa 29 keskeistä palvelua 20 minuutissa. Saavutettavuuden jälkeen suurimpana haasteena onkin syrjäytymisvaarassa olevan väestöosan innostaminen palveluiden, erityisesti terveydenhuollon, käyttäjäksi. Julkisten nettipalveluiden kehittämistä hidastaa tietoliikenneverkkojen vaihteleva kattavuus. (Cordobes et al., 2015, 14-17)

Eri aikoina hyvinvointia on tasattu maan eri osien välillä vaihtelevilla menetelmillä. Toisen maailmansodan jälkeen elettiin Ranskassa vahvan kasvun aikaa, jolloin maata leimasi voimakas kaupungistuminen. Näiden vuosien aikana luotiin ranskalainen tasapainometropolien malli, jonne teollisuutta ja sen tarvitsemaa työväestöä ohjattiin. Täystyöllisyyden myötä hyvinvointivaltiota ja sosiaalista intergraatiota oli helppo ylläpitää jäsentyneesti.

Suomeen nähden erityistä Ranskassa on se, että talouden kehitystä ja sosiaalista dynamiikkaa tarkastellaan tilallisena ilmiönä. Julkinen toimija näkee silloin maan eri tavoin tuottavana alustana, jossa menestyvät alueet ja kaupunginosat kytkeyvät suoraan kan-

sainvälisiin verkostoihin ja markkinoihin kun taas syrjäytyneillä alueilla ja kaupunginosissa ei ole markkinoita ollenkaan eivätkä niillä asuvien asukkaiden muodostamat verkostot yllä muihin kaupunginisiin. (Chaline, 2011)

Tasa-arvon ja osallisuuden tuntu kytkeytyvät edellä kuvattuun dynamiikkaan ja julkishallinnon tehtävänä on tasata eroja eri tavoin menestyvien alueiden välillä. Luonnollisesti valtio on hyvin kiinnostunut työn raamittamisesta siten, että jokaisen kansalaisen mahdollisuudet säälliseen elämään toteutuvat vapauden, veljeyden ja tasa-arvon ihanteiden mukaisesti. Seuduilla tehtävää työtä ohjeistetaan useiden ministeriöiden yhteistyönä. Edellisessä luvussa esitellyt tiiviin yhteistyön kuntayhtymät ovat luoneet maahan vahvan pohjan seudulliselle kehittämisotteelle, jota kymmenien kuntien alueelle levittäytyneiden kaupunkien sosiaalis-taloudellisen dynamiikan hallinta edellyttää.

Ensimmäiset haasteet ranskalaiselle tasa-arvon mallille koettiin 1970-luvulla, jolloin öljykriisi synnytti teollisten ympäristöjen lamaan ja massatyöttömyyttä. (Cordobes et al., 2015, 14- 20) Asiaan kytkeytyi helposti tilallistettava ilmiö, kun tehtaiden läheisyyteen rakennettujen lähiöiden työssäkäyvä väestö joutui työmarkkinoiden ulkopuolelle. Näiden huonosti muuhun kaupunkiin kytkeytyneiden lähiöiden parissa tehtävä integraatiotyö loi lähiötyön mallin, joka Ranskassa toimii edelleen. 1980-luvulta lähtien Ranskassa on haettu sosiaalisen rakenteen tasapainoa koko yhdyskunnan mittakaavassa. (Chaline, 2011; Cresci, 14.3.2016)

Lähiötyön kautta on Ranskassa opittu muutakin. Havaittiin, että kaupungin sosiaalisen dynamiikan ymmärtäminen auttaa löytämään sen taloudellisen dynamiikan. (Cresci, 14.3.2016) Jotta kaupunkia voitiin hallita dynaamisena kokonaisuutena, tuli julkisen hallinnon painopistettä siirtää kuntatasolta kaupunkialueen tasolle. Tämä selittää valtion tahtoa kannustaa kuntia keskinäiseen yhteistyöhön.

Nykyisin keskeinen väline tasa-arvon ja talouden kehittämisessä on maankäytön suunnittelu, johon on kytketty suunniteltavan alueen sosioekonomisen dynamiikan hallintaa. Kunta ja kuntayhtymätasolla tehtävän kaupunkisuunnittelun ohjeistamisen lisäksi valtio haluaa osallistua tasa-arvotyöhön suoraan markkinoiden ulkopuolelle ajautuneilla alueilla ja kaupunginosissa. Kahdenkymmenen vuoden ajan on maan köyhimmissä kaupunginosissa tehty rakennuskannan kuntoa kohentavaa ja asukkaiden osallisuutta sekä työllisyyttä edistävää työtä kaupunkisopimusten kautta. (Cordobes et al., 2015)

Maankäyttöön ja kaupunkisopimukseen kytkeytyvä lainsäädäntö kehittyi jatkuvasti yhteisön muuttuvien tarpeiden mukaisesti. Näin ollen hallintoa, suunnittelujärjestelmää, suunnittelun tavoitteistoa ja kaupunkisopimuksia on 2000-luvun kuluessa jäsennetty useaan otteeseen. Myös julkisen tahon budjettien pieneneminen sekä viime vuosina vahvistunut tarve järjestää energia – ja ympäristöasiat nykyistä kestävämmiin ovat luoneet tarpeen järjestelmän uudistamiseen. (ibid., 21)

Viimeisen 15 vuoden aikana on valtion huomio kohdistunut myös kasvun tukemiseen ja innovaatiopolitiikkaan. Talouden kehityksen ja tasa-arvon tukemiseksi on maassa säädetty lakeja (la loi Macron) ja tehty kentällä näkyvää työtä. Esimerkiksi vuodesta 2005 Ranskassa on ollut 71 valtion suojeluksessa olevaa erityisosaamisen keskittymää, joiden yhteydessä tutkimusta ja tuotekehitystä tekeviä yrityksiä tuetaan verohelpotuksin. Lisäksi yliopistojen osaamista on suunnattu yritystoimintaa tukevaan suuntaan. (Derrousseaux, 2013, 232) Nämä keskittymät sijoittuvat erityisesti suurten yliopistokaupunkien tuntumaan.

Valtion metropoleja suosivassa toiminnassa voidaan nähdä jatkumo teollisena aikana harjoitettuun politiikkaan, jolloin maan suurista kaupungeista kehitettiin tasapainometropoleja hillitsemään kasvun ja investointien kasautumista pelkäämään Pariisiin. Tällä hetkellä Ranskassa on kahdeksan metropolialuetta. (Cordobes et al., 2015, 20-23)



## 4 Asuminen ja lähiöt erityisinä suunnittelukysymyksinä

Lähiötyön kautta Ranskassa havaittiin, että valtaosa maan vuokra-asuntokannasta sijoittui harvalukuisten kuntien alueelle ja suuri enemmistö kunnista kieltäytyi ottamasta vastaan vuokratuotantoa. Valtio puuttui tilanteeseen 13.12.2000 hyväksytyn kaavoitusta uudistavan lain (SRU) kautta. Lain mukaan yli 3500 asukkaan kunnan tuli kasvattaa sosiaalisen asuntokannan osuutta 20 prosenttiin. Vuonna 2014 valtio terävöitti tahtoaan ja nosti osuuden 25 prosenttiin (la loi ALUR). Korotusta voidaan perustella Ranskan asuntomarkkinoiden tämänhetkisellä tilalla, jota on kuvattu tämän raportin ensimmäisessä luvussa.

Käytännössä valtio määrittelee lain piiriin kuuluville kunnille tarvittavien uusien vuokra-asuntojen lukumäärän. Samalla määritellään vuotuisesti maksettava sakko, mikäli kunta ei kasvata vuokra-asuntokantaansa. Kunta voi vaikuttaa sakon määrään pienentävästi siinä tapauksessa, että se ryhtyy toimiin kyseisen asuntokannan kasvattamiseksi. Esimerkiksi maan hankinta vuokratuotannon mahdollistamiseksi pienentää sakkoa. Toisaalta, mikäli kunta ei kolmen vuoden kuluessa ole riittävästi edistänyt vuokra-asuntotuotantoa, voi paikallinen valtion virkamies (préfet) korottaa aiemmin sovittua sakkoa huomattavasti.

Sosiaalista asuntokantaa tuotetaan kahdella tavalla. Joko asuntokannan tuottamiseen ja hallinnointiin erikoistunut organisaatio (HLM) ostaa maan vuokra-asuntojen rakentamiseksi tai se ostaa yksityiseltä rakentajalta asuntoja vuokrattaviksi. Yksityiseltä maa hankitaan aina markkinahintaan. Asunnot sen sijaan voidaan ostaa edullisemmin, mutta rakentaja saa rahansa takaisin kohteen muiden asuntojen myynnillä. Hiljattain säädetty laki pakottaa valtion itsensä luovuttamaan osan myymästään maasta vuokramarkkinoilla olevalle toimijalle alle markkinahinnan, mikäli maa sijaitsee sopivalla paikalla. Myös kunnat voivat myydä maata vuokra-asuntorakentamiseen alle markkinahintojen.

Vuokra-asuntokannan sijoittumista säädellään yleiskaavalla ja siihen kytkettävällä asuntotuotanto-ohjelmalla. Yleiskaavassa voi esimerkiksi olla vyöhyke, jossa tavoitellaan sosiaalisesti monipuolista asukaskuntaa. Näille vyöhykkeille rakentavat toimijat joutuvat myymään osan asunnoista vuokrakohteiksi. Toimenpiteellä pyritään ennaltaehkäisemään köyhyystaskujen muodostumista.

Valtion tiukka ote vuokra-asuntotuotannosta on herättänyt ranskalaisissa paljon keskustelua ja jopa protestia, sillä asuntoja omistava luokka pelkää sijoitustensa arvon laskevan. Tämä siinäkin tapauksessa, että lähes jokaisen ranskalaisen perheessä on niitä, jotka eivät pysty Ranskan nykymarkkinoilla hankkimaan omistusasuntoa. (Rouge, 12.10.2016)

Määrätietoisien asuntokannan sekoittamisen lisäksi valtio tahtoo osallistua kaikkein köyhimpien kaupunginosien kehittämiseen, mikä on ranskalainen erityisyys kaupunkisuunnittelussa. Sen keinoin pureudutaan niiden alueiden kehittämiseen, joita leimaa asunto- ja työmarkkinoiden sekä palveluiden puuttuminen. Usein näillä alueilla on maa-hanmuuttajataustainen väestö, jolla on heikko koulutustausta ja reilusti ympäristöään korkeampi työttömyys. (Chaline, 2011)

Ensimmäiset valtion tasolla tunnistetut, kehitettävät kaupunginosat määriteltiin vuonna 1996. Tuolloin alueita kutsuttiin herkiksi vyöhykkeiksi (zone urbaine sensible) ja niitä oli 751. Määrittely tehtiin pääasiassa lähiörakenteen ja rakennuskannan kunnon perusteella, mutta rajauksessa huomioitiin myös asumisen ja työllisyyden epätasapaino muuhun kaupunkiin nähden. Tuon ajan rajauksella lähiötyö kosketti 4,4 miljoonaa ranskalaista. Vuosien 2004 ja 2013 välisenä aikana valtio on investoinut 12 miljardia euroa rakennusten korjaamiseen erillisen rahaston kautta (PRNU). (Cordobes, 2015, 31) Myös alueilla tehtävään työhön määriteltiin omat sääntönsä: Rakennustyötä tekevien yritysten tuli palkata paikallista väestöä. Tällä haluttiin herättää alueen asukkaat huolehtimaan ympäristöstään. (Moreau, 25.2.2016)

Pian huomattiin, että pelkkä rakennusten korjaaminen ei riittänyt vaan tarvittiin toimia väestön integroimiseksi muuhun yhteisöön. Aiemmin määriteltyjen herkkien alueiden sisään määriteltiin kaksi uutta vyöhykettä (les zones de redynamisation urbaine, zones franches urbaines), joiden sisällä pyrittiin edistämään asukkaiden aktivoitumista ja lopulta työllistymistä sekä yritysten sijoittumista alueille. Esimerkiksi yritykset saivat toimia alueilla ennalta määritellyn ajan maksamatta lainkaan veroja. Vuosien varrella kaupunkipolitiikan toimenpidekehikkoon on lisätty useita ohjelmia, kuten vähävaraisille suunnattu ohjelma vuokra-asuntojen lunastamiseen omistusasunnoiksi. Kehityshankkeet laajenivat myös koulujen ja yhdistysten pariin. (Chaline, 2011)

Viitisentoista vuotta sitten käynnistetty kokeilu verovapaasta yrittämisestä ennalta määritellyillä vyöhykkeillä on ranskalaisten kokemusten mukaan onnistunut hyvin siellä, missä hankkeet on valmisteltu hyvin. Erityisesti paljon työllistävät yritykset ovat tuoneet menes-



tystä alueille ja edistäneet alueiden toiminnallista sekoittuneisuutta, mikä on kohentanut alueiden sosiaalista tilaa. Nykyisin kokeilu on päättynyt. Kokeilust opittiin, että pelkällä korjaus- ja uudisrakentamisella ei poisteta kurjuutta alueilta vaan toimien on oltava moninaiset. (Moreau, 25.2.2016)

Vuonna 2014 useiden eri tahoilla hallinnoitavien hankkaiden päälle määriteltiin Sosiaalisen koheesion kaupunkisopimukset (Les contrats urbains de cohésion sociale, CUCS). (Cordobes,2015, 31) Sopimusten taakse perustettiin vuonna 2015 uusi virasto, CGET, joka toimii suoraan pääministerin alaisuudessa. Käytännössä uudet sopimukset edustavat kaupunkisopimusten kolmatta sukupolvea, joiden myötä aluekehittäminen uudistettiin kokonaan. (Moreau, 5.2.2016) Taustalla oli havainto vanhojen keinojen riittämättömyydestä vastaamaan syrjäytyneillä alueilla vallitsevaan osattomuuteen, sillä erityisesti vuonna 2008 alkanut kriisi on voimistanut eriarvoistumista. (Cordobes et al., 2015, 21,32) Viime aikoina käytössä olevat määrärahat on pienentyneet. Tällä hetkellä ohjelmiin on budjetoitu 400 miljoonaa euroa vuodessa. (Moreau, 25.2.2016)

Uusien kaupunkisopimusten myötä määriteltiin 1500 aluetta, joiden väestön keskitulo jää alle 60 prosenttiin maan keskitulon mediaanista. Alueet rajattiin valtion ja paikallishallinnon yhteistyönä, jolloin tieto syrjäytymisen paikallisesta dynamiikasta ja paikan fyysisen kehittämisen reunaehdoista voitiin huomioida työn lähtökohdissa. Uusilla kriteereillä rajatuilla alueilla on 5,5 miljoonaa asukasta. Alueet sijoittuvat 700 kunnan alueelle. (Cordobes et al., 2015, 21, 32)



Kaupunkisopimuksen puitteissa halutaan edistää ennen kaikkea työllisyyttä ja kytkeä se kaupunkisuunnittelun tarjoamiin puitteisiin. Kaikkiaan valtio tahtoo yhdistää työllisyyden, korjausrakentamisen, terveydenhuollon ja koulutuksen parissa työskentelevät tiimit tekemään keskenään yhteistyötä. Käytännön havainto on, että eri teemojen toimintakulttuurit yhtenäistyvät. Oleellista on, että eri virastoista tulevat ihmiset tuntevat toisensa ja työskentelevät yhdessä. (Moreau, 25.2.2016)

Uudet sopimukset on laadittu vuosille 2015-2020. Niiden myötä vastuu toteutuksesta siirtyy yksin kuntayhtymiin, joiden tehtävänä on laatia diagnoosi ja strategia alueiden kehittämiseksi sekä alueita aktivoivia ohjelmia paikallistason ja valtion välillä yhdessä sovitujen tavoitteiden pohjalta. Tavoitteena on kansalaisuuden vahvistaminen monella tavalla. Asukkaita esimerkiksi aktivoidaan yhdistystoimintaan. (Cordobe s et al, 2015,21,32) Viimeisimmän kaupunkisopimuspaketin myötä kaupunkisuunnittelijat joutuvat suunnittelussaan pohtimaan kaupungin tilaa hyvin laajasti ja toimimaan poikkihallinnon kontekstissa. Valtio seuraa sopimusten toteutumista. Ensimmäinen seuranta tehdään kolmen vuoden kuluttua sopimuksen voimaantulosta. (Moreau, 25.2.2016)

## 5 Suunnittelujärjestelmä

Kaupunkisuunnittelua ohjaavan lain (Code de l'Urbanisme) mukaan Ranskan maaperä on valtion omaisuutta ja paikallinen julkinen yhteisö on saanut tehtäväkseen hallinnoida tätä maaperää. Valtakunnallinen näkökulma suunnitteluun nousee esiin, kun on kyse suojelusta tai tulevien sukupolvien edusta. Kaupunkisuunnittelu on lähtökohtaisesti useiden julkisten toimijoiden ja päättäjien yhteinen työ eikä suunnittelua voi tehdä paikallistalolla ottamatta huomioon valtion sille asettamia periaatteita ja kehystä. (art. L.110)

Laissa (art. L.121-1) määritellään suunnittelutyötä läpileikkaavat periaatteet, joiden kunnioittaminen raamittaa kaupunkisuunnittelua kaikilla tasoilla. Ensimmäinen kaikkea työtä läpileikkaava ajatus on tasapainoisuuden periaate. Kaupunkisuunnittelun tulee tavoitella tasapainoa kaupungin uudistamisessa, uusien keskuksien kehittämisessä sekä kaupungin ja maaseudun välillä. Lisäksi Laissa muistutetaan luonnonympäristöjen ja metsä- ja maaseutualueiden säästämisen periaatteesta.

Kaupunkien toiminnallisen ja sosiaalisen sekoittumisen periaate kääntää päällelleen modernin ajan vyöhykkeisiin perustuvan suunnittelumallin. Nyt tavoitellaan erilaisten toimintojen kokoamista samaan tilaan eli kaupunkia jäsentävien elementtien, kuten kaupan ja palvelujen, tuomista tiiviisti muun maankäytön äärelle. Tähän periaatteeseen nojaa myös valtion kunnille asettama määräys sijoittaa jokaiseen kuntaan 25 prosenttia sosiaalista asuntorakentamista. Liikennesuunnittelun tulee tukea kaupungin sosiaalista ja toiminnallista sekoittumista sekä kaupungin sisäistä kytkeytymistä yhdistämällä kaupunginosia toisiinsa mahdollisimman tehokkaalla joukkoliikenteellä.

Viime vuosina lakiin on tehty tarkistuksia, joiden myötä ympäristöön liittyvät tavoitteet tarkentuivat huomattavasti. Uudistettujen suunnitteluperiaatteiden myötä Ranska tarttuu todenteolla toimeen ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi sekä luonnonympäristön, puhtaan hengitysilman ja virkistysalueiden ja -yhteyksien kehittämiseksi. Kaikki edellä luetellut periaatteet painavat oikeudessa kaikilla suunnittelun tasoilla. Ympäristöpainotuksen

taustalla ovat Ranskan valtion tekemät kansainväliset sitoumukset sekä EU:n asettamat päästövähennystavoitteet. Ranskassa ympäristö- ja energiakysymykset nähdään kaupunkisuunnittelun keinoin ratkaistavina teemoina. (Savarit-Bourgeois, 2014, 75-77)

Keskeisin osa kaupunkisuunnittelua tehdään seututasolla, usein kuntien yhteistyönä. Suunnittelujärjestelmä jäsentyy kolmen suunnitelman varaan. Yleistasoinen, tulevaisuuteen katsova suunnitelma on kuntien yhteistyössä tekemä seutusuunnitelma, SCoT. Tämä ohjaa ja ohjelmoi usein seudun mittakaavassa laadittavaa liikennekaavaa (PDU) sekä kunta- tai kuntayhtymätasolla laadittavaa yleiskaavaa. (Savarit-Bourgeois, 2014)

## Seutusuunnittelu

Kaupunkiseutujen keskeinen tulevaisuuteen katsovan visioinnin, sopimisen ja strategisten valintojen sekä julkisen työn yhteensovittamisen väline on vuodesta 2000 lähtien ollut Schéma de Cohérence Territorial (SCoT), väljästi suomennettuna *“Alueellisen tasa-laatuisuuden kaava”*.

Kaava laaditaan kuntien yhteistyönä niiden oman tahdon ja sitoutumisen pohjalta. Yleensä suunnitelman kokoaa paikallinen pysyvä suunnittelutoimisto, jonka tehtävänä on moderoida kaavan valmistelu ja myöhemmin seurata valmiin suunnitelman toteutumista tarkemmilla kaavatasoilla.

Seutusuunnitelman tärkein rooli on sovittaa yhteen paikallisella tasolla eri sektoreilla tehtävää julkista työtä hyvin laajalla teemoituksella. Suunnitelmissa käsitellään kaupunkisuunnittelun perusteemoja: elinkeinoja, asumista, ekologisia kysymyksiä, viherverkkoa ja liikennejärjestelmää tulevaisuuteen katsovalla tavalla. Suunnitelman aikajänne on 15-20 vuotta. Kaavan lähtökohdissa huomioidaan valtion seudulle asettamia tavoitteita. Koska kaavan laatimisen yhteydessä tehdään seudun tulevaisuutta koskevia valintoja, kaavaprosessi saa vahvasti poliittisen merkityksen. Kaavan valmistelussa päättäjille onkin osoitettu keskeinen vetovastuu.

Kaava laaditaan kolmessa vaiheessa. Analyysi, ranskalaisittain diagnoosi, antaa yhteisölle käsityksen seudun kehityksen vahvuuksista ja haasteista. Poliittinen visio tai sitoumus (PADD) laaditaan analyysivaiheessa saavutetun yhteisen ymmärryksen pohjalta seudun parhaan mahdollisen tulevaisuuden luomiseksi. Lopulta varsinainen juridinen suunnitelma (DOO) on eräänlainen nippu toimenpideohjelmia, ranskalaisittain reseptejä, joiden tarkoituksena on jäsentää poliittisen tahtotilan tuottama visio investoinneiksi ja asukkaiden ja toimijoiden kanssa tehtäväksi yhteistyöksi. Huomionarvoista on, että Ranskassa lainvoiman saavat sekä kartalle piirretty strategia että sitä vahvistava tekstimuotoinen asiakirja. (Savarit-Bourgeois, 2014, 26-38)

*SCoT on sopimus, jonka tulee tarjota seudun kehitykselle tasapaino, koherenssi ja kei-not tulevaisuuden ennakkointiin.*

## Liikennesuunnittelu

Seutusuunnitelman alle sijoitettua liikennesuunnittelua on valtion taholta ohjeistettu kaavamuotoikseksi 1980-luvun alkuvuosista lähtien, jolloin hyväksyttiin ensimmäinen seututasoista liikennesuunnittelua ohjaava laki (LOTI). Lain mukaan kaupunkiseutujen oli hyvä laatia erityinen liikennekaava jäsentämään eri liikkumismuotojen rinnakkaiseloja.

Varsinkin suuria kaupunkiseutuja on patisteltu liikennesuunnitteluun. Vuonna 1996 liikennekaavan laatiminen tuli pakolliseksi yli sadantuhannen asukkaan kaupunkiseuduilla.

Nykyisin liikennekaavan tulee etsiä tasapainoa asukkaiden liikkumistarpeen ja liikkumisen helppouden välillä. Työskentelyn lähtökohtana on ympäristön ja terveyden suojelu sekä sosiaalisen koheesion vahvistaminen kaupungissa.

Kaavatyön kautta tulee tavoitella liikenneturvallisuuden kohenemistä kaikilla liikkumismuodoilla ja ajoneuvoliikenteen osuuden pienentämistä kehittämällä joukkoliikennettä sekä vähemmän saastuttavia ja energiaa kuluttavia liikkumismuotoja. Valtion tahto on, että seutujen keskeisten liikenneväylien käyttöä tehostetaan nykyisestä. Lisäksi liikennesuunnitelmassa on esitettävä kadunvarsipysäköinnin ja julkisten pysäköintilaitosten organisoiminen sekä riittävän pysäköintitarjonnan järjestäminen kauppiaiden ja palveluntarjoajien asiakaspysäköintiin.

Laki patistaa julkishallintoa tehostamaan työmatkaliikennettä edellyttämällä siltä erillistä työmatkaliikennesuunnitelmaa suurten työnantajien henkilöstölle. Myös seutujen joukkoliikennejärjestelmän taksoitukseen otetaan valtion taholta kantaa, sillä kaikkiin suuriin kaupunkeihin halutaan yhtenäinen taksajärjestelmä koko joukkoliikennevyöhykkeelle. Liikennesuunnitelman kautta tulee myös ohjelmoida ja järjestää latauspisteet sähkö- ja hybridiajoneuvoille. (Légifrance, PDU, art. L1214-2)

Laki ei tarkenna, miten autoliikennettä vähennetään. Jokaisen kaupunkialueen täytyy ratkaista käytännön kysymykset itse. Tällä hetkellä ranskalaiset kaupungit kilpailevat keskenään siitä, kuka saa autojen osuuden pienemään eniten. (Bossuet,9.3.2016)

## Yleiskaava ja asunto-ohjelma

Vuoden 2000 suunnittelujärjestelmän uudistukset toivat muutoksia myös tarkimman kaavatason, kunta- tai kuntayhtymätasolla laadittavan yleiskaavan (PLU) periaatteeseen ja tavoitteisiin. Vuonna 1967 käyttöön otettu kaava oli pitkään kuntien käytössä maankäytön suunnittelun välineenä ja erityisesti kaupunkialueiden laajenemisen mahdollistajana. Uusi merkitys korostaa strategista valintaa ja operationaalisuutta. Edelleen suunnitelmalla on myös oikeuksia ja velvollisuuksia säätelevän kaavan tehtävät. (Savarit-Bourgeois,2014,42-68) Tässä mielessä PLU on suomalaista yleiskaavaa tarkempi. Ranskassa ei ole erillistä postimerkkiasemakaavojen tasoa vaan yleiskaavan pohjalta voidaan myöntää suoraan rakennuslupa.

Vuonna 2010 lakiin tehtyjen tarkistusten myötä yleiskaavaan kytkettiin asuntotuotanto-ohjelma (PLH). Nykyään laki (la loi Grenelle) edellyttää, että kaupunkialue ei laajene vaan tiivistyy. Niinpä on selvitettävä, onko jo olemassa olevissa kaupunginosissa kapasiteettia ottaa vastaan väestö, joka asuntotuotantotavoitteiden mukaan kaupunkiin pitäisi sijoittaa. Tässä tehdään tiivistä yhteistyötä yleiskaavan tekijöiden ja asuntotuotantotiimin välillä. Vuodesta 2014 lähtien yleiskaavaan on kytketty myös liikennehankkeiden toteuttamisohjelmat. (Savarit-Bourgeois,2014,42-68)

Asuntotuotanto-ohjelma on käytännössä toteuttamisohjelma, jossa määritellään tarkasti tulevien vuosien asuntorakentaminen. Ohjelma on myös valtion ja paikallisen yhteisön (metropoli sekä jokainen kunta) välinen sopimus sosiaalisen asuntotuotannon määrästä

ja sijainnista. Erityisen tarkasti ohjelmoidaan sosiaalinen asuntotuotanto sekä sen osuus sekoittuneen kaupunkirakenteen vyöhykkeillä. Lisäksi ohjelmassa määritellään sosiaalisen asuntotuotannon rahoitusmallit ja kehitetään yhteistyömalleja vuokra-asuntojen rakentajien kanssa. Ohjelmaan kuuluvat myös asunnottomien yömajat sekä vanhusten ja opiskelijoiden asuminen. Asuntotuotanto-ohjelman idea on väestön kokonaisvaltaisessa hallinnassa. (Savarit-Bourgeois,2014,42-68, Pissier, 22.3.2016)

Yleiskaavan laatimisprosessi on seutusuunnitelman tapaan kolmeosainen. Analyysivaiheessa pohditaan kaupunkirakenteen kehittämistarpeita ympäristön ja sosioekonomisen tasapainon näkökulmasta. Lisäksi tutkitaan mahdollisuuksia yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen. Analyysiä seuraa vaihe, jossa käydään läpi suunnittelun yhteensopivuus valtion asettamien tavoitteiden kanssa. Usein nämä tavoitteet on ilmaistu jo seutusuunnitelmassa, josta ne siirretään suoraan yleiskaavaan. Lopullisen muotonsa kaava saa kartalla, jossa alueet kuvataan eri tavoin käsiteltävien vyöhykkeiden osina. Joillain seuduilla liikennesuunnittelu, yleiskaavoitus ja asuntotuotanto-ohjelma on niputettu yhteen. Yleiskaavan valmisteluun kuluu viisi vuotta. Pinta-alaltaan laajassa PLU:ssa on useita mitta-kaavoja, joita työstetään yhtäaikaaisesti. (Savarit-Bourgeois, 2014, Pissier, 22.3.2016)



## Osa 2

### 1 Lyon

Lyon sijaitsee Saône- ja Rhône-jokien liitoskohdassa Ranskan keskiylängön ja Alppien välissä. Välimerelle on matkaa alle 300 kilometriä. Kaupungin historia alkaa roomalaisten kaudelta, jolta ajalta myös ensimmäiset rakennetut kerrostumat ovat peräisin. Ennen nykyisten Ranskan rajojen muodostumista Lyon oli pitkään rajakaupunki. Niinpä se on vuosisatojen saatossa rikastunut keskisen Euroopan eri osista saapuneilla vaikutteilla ja väestöllä. Varhaisen renessanssin aikana Lyon oli yksi Pohjois-Italialaisten kauppias- ja pankkiirisukujen uusista sijoittumiskohteista. Tänä päivänä Lyon on osa vaurasta Keski-Eurooppaa yhdessä Etelä-Saksan, Sveitsin ja Pohjois-Italian kanssa. (Lensel, 16.6.2015, Bourdin, 25.2.2016)

Lyon on ennen kaikkea vahvojen yksityisten toimijoiden kaupunki. Renessanssin ajoilta jatkunut porvarisvalta sai teollisena aikana täydennystä vahvoista teollisuussuvuista. Tällä kokoonpanolla toimijat lähtivät kansainvälistymään vahvasti 1800-luvun toisen puoliskon aikana. Vuosikymmenten saatossa muotoutui toimiva tekemisen tapa ja työnjako: Vahvaksi kasvanut kauppakamari huolehti elinkeinostrategian rakentamisesta ja kaupungin näkyvyydestä. Julkisen hallinnon tehtäväksi tuli järjestää kaupunki toimivaksi.

Edellä kuvattuun asetelmaan istui huonosti toisen maailmansodan jälkeen Ranskan valtion suurissa kaupungeissa harjoittama politiikka tasapainometropeista. Valtion (Pariisin) sanelupolitiikka päättyi kuitenkin aikanaan, 1970-luvulla, ja jätti jälkeensä taantuvaa teollisuutta sekä lähiöt ja niissä muhivan rakenteellisen ja sosiaalisen pommin. Viimeisen 30 vuoden aikana on Lyonissa kasattu uudestaan vanha toimiva jako elinkeinotoimijoiden ja julkishallinnon välillä. Yhdessä on tehty hartiavoimin työtä seudun nostamiseksi nykyiseen tilaan. (Jouve, 2009, 126-143)

Vielä 1980-luvulla Lyon oli meluinen, pölyinen ja harmaa kaupunki, jonka elinkeinorakenne oli murroksessa teollisen aikakauden jäljiltä. Kaupungissa havahduttiin eletävyyden heikkenemiseen ja lähiöiden hälyttävään tilaan. Helppo elämä, kaupungin vanha valtti Pariisiin nähden, oli uhattuna. Tilannetta ryhdyttiin korjaamaan laajan julkisen ja yksityisen yhteistyön mallilla, jonka myötä löytyneet ratkaisut vietiin käytäntöön seutusuunnitelmaan ja yleiskaavaan nojaten. Myöhemmin 1990-luvulla seudulle laadittu liikennekaava mullisti osaltaan kaupunkia hyvään suuntaan. (Cresci, 14.3.2016, Bossuet, 9.3.2016)

Tänä päivänä Lyonia pidetään yhtenä Ranskan dynaamisimmista kasvuympäristöistä. Rhône-Alpesin alueella, johon Lyonin metropoli kuuluu, keskiansiot olivat vuonna 2011 31 784 euroa. (Cordobes, 2015, 10) Kaupungin rakentumista ohjataan tarkalla kädellä eikä köyhyystaskuja päästetä enää syntymään. Lähiöissä korkeita torneja puretaan tylogisesti ja hallintamuodoltaan sekoittuneen rakennuskannan tieltä. (Giraud, 15.6.2015) Joukkoliikennettä, kävelyä ja pyöräilyä kehitetään määrätietoisesti. Autoilun osuus laskee jatkuvasti. Vuonna 2016 liikennekaavan alueella (Lyonin metropoli sekä 21 ympäröivää kuntaa) autoilun osuus oli keskimäärin 42 prosenttia kaikista matkoista. Joukkoliikenteen osuus oli 19 prosenttia ja kävelyn ja pyöräilyn yhteenlaskettu osuus oli 37 prosenttia. Vielä 20 vuotta sitten autoilun osuus tällä alueella oli 59 prosenttia. (Met`2/2016, Bossuet, 9.3.2016)

Lyonissa talous on aina mennyt kaiken muun suunnittelun edelle. Siksi onkin yllättävää, että suunnittelu kaikilla tasoilla on seudulla huomattavan kunnianhimoista. On kuitenkin hyvä huomata, että kunnianhimoisen suunnittelun jäljet näkyvät laatuna kaupungissa sekä toiminnallisella tasolla että tilassa. Tämä on toki vahva myyntivaltti myös talouden toimijoille.

## 2 Hallinto

Lyonin metropoli asettuu 59 kunnan alueelle, jotka ovat tehneet yhteistyötä kuntayhtymänä 1960-luvulta lähtien. Metropoli muodostui vuoden 2015 alussa, kun vahvaan kuntayhtymään sulautettiin ylempi hallinnontaso, departementti. Metropolin alueella on 1,3 miljoonaa asukasta ja se levittäytyy 538 neliökilometrin alueelle. Lyon on kuuden miljoonan asukkaan talousalueen keskus. Sellaisenaan se on nykyisin Euroopan kuu- denneksi suurin.

Vahvan metropolin kautta seutu hakee julkiseen työhön tehokkuutta, nopeutta ja tasaisuutta. Hallinnontasojen yhdistämisen kautta voidaan esimerkiksi talouden kehittäminen hoitaa yhdellä luukulla syrjäytymisen ehkäisemisestä kärkihankkeisiin.

Kunnat ovat edelleen tärkeitä metropolin rakenteita. Päätöksenteossa kuntajohtajien kokouksilla on merkittävä rooli metropolivaltuuston ohella. Kunnille delegoidaan myös lähidemokratiaan kytkeytyviä tehtäviä. Metropolia johtaa presidentti Gérard Collomb, joka on aiemmin toiminut pitkään Lyonin kaupungin kaupunginjohtajana.

Tärkeimmät hallinnon vastuut liittyvät talouden kehittämiseen, koulutuksen ja kulttuuripalvelujen järjestämiseen sekä vapaa-ajanpalvelujen kehittämiseen, solidaarisuuteen liittyviin teemoihin, kuten vanhustenhuoltoon, kaupunkiympäristön kehittämiseen sekä vesihuoltoon ja jätehuoltoon. Metropolin alaisuudessa työskentelee noin 7000 henkilöä. (<http://www.grandlyon.com/metropole/budget.html>, 20.10.2016, Giraud, 9.3.2016)

Juridista suunnittelua Lyonissa tehdään kolmessa erillisessä, mutta metropolin kanssa tiivistä yhteistyötä tekevässä toimistossa. Seutusuunnitelman laatimisesta ja seurannasta vastaa piskuinen Sepal, liikennekaavaa laatii ja liikennejärjestelmää kehittää Sytral ja yleiskaavaa tekee Agence d'Urbanisme, jonka tehtäviin kuuluu myös seudun tilan ja kehityksen seuranta.

## 3 Suunnittelu

Lyonissa suunnittelun keskiössä on talouden tukemisen ohella ollut viimeisen 30 vuoden ajan kaupungin sosiaalisen ja toiminnallisen tasapainon edistäminen. Tässä asiassa on 1980-luvulta alkaen tähän päivään saakka nähty julkisen työn jatkumo, joka on pohjannut eri tahoilla työskentelevien virkamiesten jatkuvasti kehittyvään yhteistyöhön. Työskentely on ollut yhtä tehokasta sekä oikealta että vasemmalta tulevien kaupunginjohtajien alaisuudessa. Poliittisen linjan johdonmukaisuus on antanut virkamiehille tilaa tuottaa vahvoja strategioita. Tämä on tehnyt mahdolliseksi koko talousalueen sosiaalisen ja toi-



minmallisen tasapainon hallinnoinnin sekä liikennejärjestelmän kehittämisen koheesiota vahvistavaksi. (Cresci, 14.3.2016)

Talousalueen tasapainon takana on kaupungin sosiaalisen ja taloudellisen dynamiikan kannalta oikeassa mittakaavassa toimiva pitkäaikainen julkinen toimija, joka on kyennyt ottamaan vastuun tilanteen vakauttamisesta. Lyonissa tämä toimija on ollut kuntayhtymä (nykyisin Metropoli). Koska yhtenäinen kuntayhtymä on pinta-alaltaan laaja, jopa yleiskaavatasolla suunnittelutyö on voinut ulottua kaupungin ytimestä maaseudulle. (Cresci, 14.3.2016; Pissier, 22.3.2016)

Viimeisen 30 vuoden aikana on Lyonissa työskennelty sen eteen, että koko metropolin alueella sosiaalisen asuntorakentamisen tarjonta on tasapainossa. Käytännössä tasapaino saavutetaan takaamalla kaupunkirakenteen toiminnallinen ja sosiaalinen sekoittuminen. Tämä edellyttää määrätietoista kaupunkisuunnittelua (liikennesuunnittelu, yleiskaava ja asuntotuotanto-ohjelma) sekä toimivaa dialogia rakentajien kanssa. Julkisen toimijan tulee osata määritellä säännöt, joita kaupungin rakentamisessa kunnioitetaan. "Kun toimija haluaa tulla seudulle, se tulee, olivat säännöt mitkä hyvänsä. Siksi täytyy kehittää ympäristön houkuttavuutta, hyvin toimivia paikallisia markkinoita." totesi tapauksissa pitkään asunto-ohjelman parissa työskennellyt Fabienne Cresci.

Silti edelleen tietyt lähiöt ovat vaikeita. Näillä alueilla on sosiaalinen ja taloudellinen ongelma, jota suunnittelun ja toiminnan keinoin ratkotaan, mutta joka kenties ei milloinkaan ratkea täysin. On pohdittava, onko epätasa-arvoon lopultakaan arvopohjaista vastausta ja työkaluja. (Pissier, 22.3.2016) Kuitenkin Lyonissa halutaan olla kaupunginosissa, tuntee sen väestö ja löytää keinot hallinnoimaan alueen haasteita. Lyonissa onkin rakennettu julkinen läsnäolo vaikeuksissa oleviin kaupunginosiin. Nykyisin myös joukkoliikenne palvelee hyvin koko kaupunkia. Asukkaat eri sosiaaliluokista käyttävät sitä eivätkä sulkeudu

kaupunginosiinsa. Lisäksi tehdään työtä sen eteen, että asukkaat aktivoituvat harrastajiksi ja toimijoiksi ja pyrkivät työelämään. (Cresci, 14.3.2016)

Lyonissa noudatetaan kaikkien haastateltujen virkamiesten mukaan neuvotellun kaupunkisuunnittelun mallia. Esimerkiksi liikennekaava ei SYTRAL`n virkamiehen Philippe Bossuet`n mukaan ole liikennetutkielma tai pelkkä suunnitelma vaan prosessi, jossa osapuolet sitoutuvat neuvotteluun pyöreän pöydän ympärillä. Tarkoitus on löytää yhteinen suunta kaikkien työlle sekä sitoutuminen tähän työhön. Pariisista käsin Lyonia tarkasteleva Alain Bourdin toteaaakin, että lyonilaisten vahvuus on heidän kyvyssään rakentaa jaettuina strategioita ja pitäytyä niissä määrätietoisesti.

## Seutusuunnitelma, julkisten strategioiden poliittiset raamit

Seutusuunnitelman erityisyys on sen rooli poliittisen keskustelun areenana. Lisäksi tänä päivänä seutusuunnitelma on ainoa väline, joka työstää koko kaupunkiseutua tulevaisuuden projektina. Seutusuunnitelman idea on pohtia, miten eri hallinnonaloilla tehtävä suunnittelu- ja kaupunkikehitystyö sovitetaan yhteen ja missä on tarve ohjelmoida uutta työtä. (Giraud, 9.3.2016, Pissier, 22.3.2016) Todellinen haaste päättäjille on onnistua asettamaan seutusuunnitelman raja kaupungin dynamiikan kannalta toimivaan paikkaan, kunnat kun saavat itse päättää, lähtevätkö mukaan suunnitelmaan. Lyonissa ollaan tässä asiassa oltu erityisen taitavia. Jokaisella kolmella seutusuunnittelukierroksella (1970, 1992, 2010) on onnistuttu yhteistyössä suunnitelman idean kannalta keskeisessä teemassa.

Vuonna 1970 suunnitelma (silloin Schéma directeur) laadittiin osin yhteistyössä naapurikaupunkien Grenoblen ja Saint-Etiennen kanssa. Vuoden 1992 suunnitelma laadittiin vahvaksi talouden edistämisen työkaluksi, jonka laatimiseen sitoutettiin paikallista toimijakuntaa. Suunnitelman myötä Lyon sai kaipaamaansa lisävauhtia kehitykseen kohti kansainvälistä metropolia. (SCoT, PADD, 4-5) Myöhemmin suunnitelma innoitti useita eurooppalaisia kaupungeja kaupunkikehitystyössä ja oli mallina vuoden 2000 lakiuudistukselle talouden kehittämisen osalta. (Ascher, 1995, Giraud, 24.6.2014)

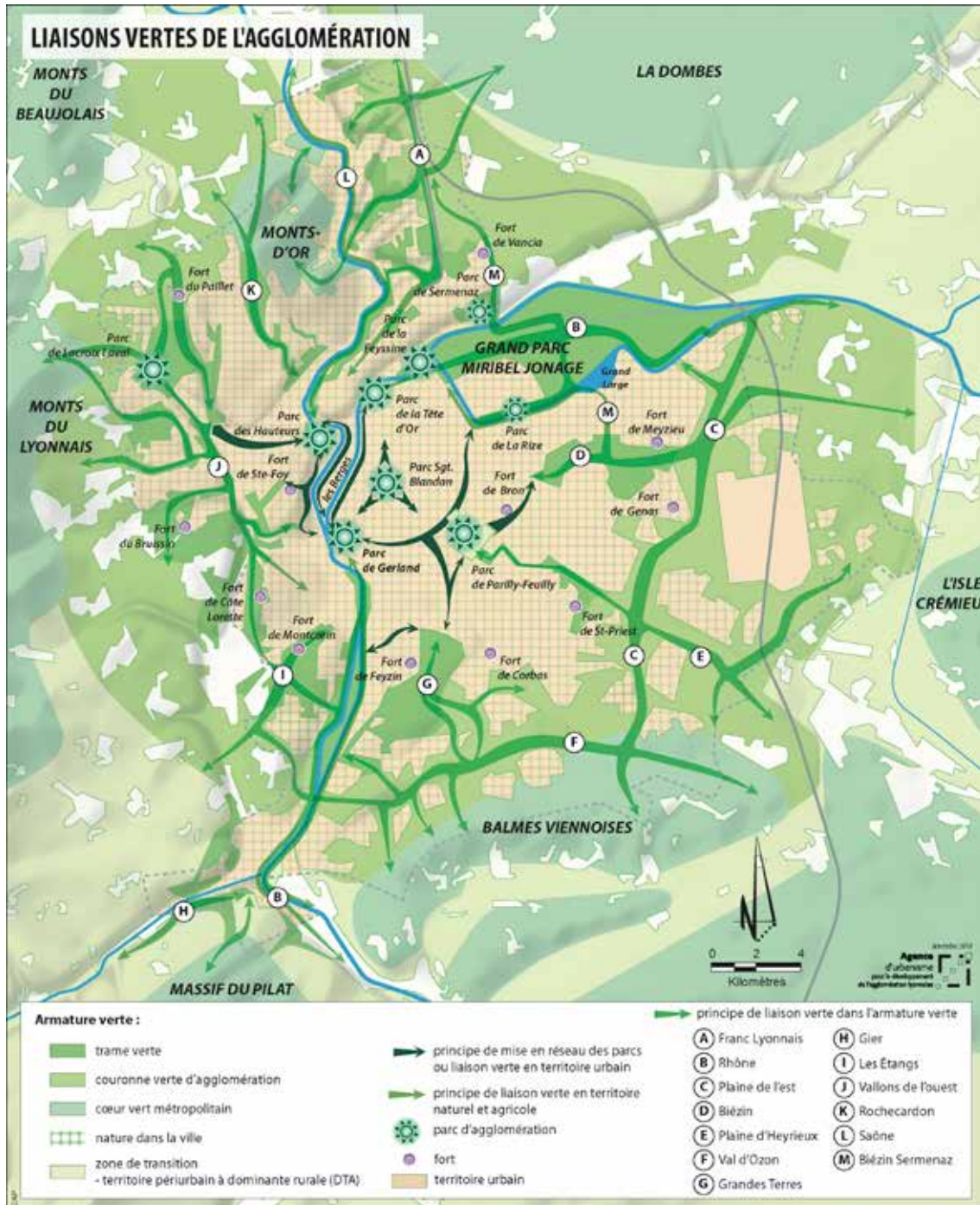
Viimeisin suunnitelma laadittiin tilanteessa, jossa talousalue oli kasvanut yli kaikkien tunnistettujen hallinnollisten rajojen. Asiaan havahduttiin hyvissä ajoin ja lopulta suunnitelman kaksi ensimmäistä vaihetta, analyysi ja poliittinen osa, toteutettiin 801 kunnan yhteistyönä. Näin yhteensä 10 seutusuunnitelman keskeiset sisällöt ja alueiden keskinäinen roolitus sovittiin koko talousalueen mittakaavassa. Lyonin rooliksi tuli alueen selkeän veturin asema, johon muut kytkeytyvät toimivalla joukkoliikenteellä.

Lyonin seutusuunnitelman neljä keskeistä teemaa heijastavat yhdessä sovittuja rooleja. Taloutta kehitetään edelleen kansainväliselle tasolle. Kaupunki kasvaa tiivistymällä ja laadullistamalla. Luonnonympäristöstä tehdään kehityksen tekijä ja kaikki kehitys tapahtuu solidaarisella tavalla, jokaisen mukaan ottaen. (SCoT, PADD, 17)

Lyonin Metropolissa tehtävä laadukas julkinen työ heijastuu seutusuunnitelmaan. Todellisuudessa suunnitelmaan on sulautettu ja yhteen sovitettu jo aiemmin kehitettyjä ja edistettyjä tavoitteita ja teemoja. Niinpä eri tahoilla tehtävä laadukas työ löytää nyt laajemman kontekstin ja yhtenäisyyden muun kaupunkikehittämisen kanssa.

Esimerkiksi viherverkko, Trame verte, seutusuunnitelman näyttävä selkäranka, on ollut osa lyonilaista suunnittelua jo 20 vuoden ajan. Liikennejärjestelmän kehittämisen myötä





verkko sai tilaa seudun keskustasta, jonne saatiin raivattua vihreää oleskelutilaa sekä yhteyksiä keskustan ja verkon vyöhykealueiden välille. Myöhemmin tehtyjen lakiuudistusten myötä (Grenelle 1 ja 2) verkkoon on kytketty myös valtion näkökulmasta merkittäviä arvoja, kuten biodiversiteetin vaaliminen ja ympäristöterveyden edistäminen. (Giraud, 9.3.2016, Pissier, 22.3.2016)

Sepäl'n päällikkö Emmanuel Giraud toteaa, että seutusuunnitelman laatu ja joustavuus on sen realistisuudessa. Seutusuunnitelman mukaan Lyon aikoo kasvaa 150 000 asuk-

kaalla seuraavan 20 vuoden kuluessa. Kasvu toteutetaan nykyistä kaupunkia täydentämällä, luontoa ja maaseutua uhraamatta. Selvitysten mukaan tämän pitäisi olla mahdollista. Kaupungin viime vuosien kasvuun nähden tavoite on jopa realistinen.

Sovittaessaan yhteen 74 kunnan suunnittelutyötä, on seutusuunnitelma Emmanuel Giraud´n mukaan onnistunut luomaan siltoja eri julkisten toimijaryhmien välille. Samalla kunnan mittakaavassa rakennetut strategiat ovat löytäneet roolin myös seudun tarinassa. Tämä on tuottanut suunnitelmille laajempia polkuja, joita seurata. Jokaisen kunnan kanssa käytyjen neuvottelujen kautta löytyneen koherentin lopputuloksen myötä myöhemmässä suunnittelussa ei enää tarvitse avata vaikeita kysymyksiä, joista on päätetty seutusuunnitelmassa. Niinpä seutusuunnitelman ratkaisua kunnioitetaan. Lisäksi Giraud toteaa, että kun asioista onnistutaan sopimaan strategisella tasolla ja sopimuksesta pidetään kiinni, voidaan työskentelylle asettaa myös arvopohjaisia tavoitteita, joita operaationaalisessa suunnittelussa viedään eteenpäin.

Emmanuel Giraud´n mukaan Lyonissa kuntien välinen solidaarisuus kytkeytyy aivan erityiseen kontekstiin. Jotta kunnat tekevät yhteistyötä, niiden täytyy tarvita sitä. Lyonilla ei ole Pariisin erityisasemaa pääkaupunkina, jolloin valtio investoisi kaupungin kehittämiseen. Lyon ei myöskään ole todella rikas, toisin kuin Ranskan etelärannikon kunnat. Lyonin seudun kunnat tarvitsevat toisiaan kehittyäkseen ja suunnittelu on hyvä konteksti yhteistyölle. Giraud´n mukaan seututason strategisessa suunnittelussa olisi hyvä rakentaa keskinäistä tarvitsevuutta. Hyvä suunnitelma antaa jokaiselle kunnalle roolin, josta kaikki voivat hyötyä.

## Yleiskaava ja asunto-ohjelma eli miten saavutetaan sosiaalinen koheesio ja toiminnallisesti sekoittunut kaupunki

Lyonissa yleiskaavalla on monta roolia. Ensinnäkin se toimii kiinteistöjen arvon määrittämisen välineenä, mikä on sen perinteinen tehtävä. Lisäksi yleiskaavassa määritellään muussa hallinnossa tehtävän strategiatyön suhde tilaan. Niinpä kaavan valmistelu on raskasta. Yleiskaava on tehokas, mutta se on hidas rakentaa. Lyonissa yleiskaava on yhdessä sovittujen strategioiden juridinen "säilö". Sen kautta viedään maaliin myös seutusuunnitelmassa linjattuja teemoja. (Pissier, 22.3.2016)

Yleiskaava on keskeinen väline sosiaalisen ja toiminnallisen sekoittuneisuuden aikaansaamisessa. Yleiskaavatyöstä vastaavan virkamiehen, Sylvie Pissier´n mukaan Lyonissa kaavaan on määritelty vyöhykkeitä, joiden sisällä jokaisen yksityisen asuntorakentajan on pakko rakentaa asuntoja myös vuokrakäyttöön. Käytännössä yksityinen asuntorakentaja rakentaa kovan rahan asuntoja, joista julkinen toimija ostaa asuntoja vuokrattavaksi. Näissä hankkeissa sosiaalisen asuntotuotannon osuus on neljännes tai kolmannes. Sylvie Pissier toteaa, että viimeisimmän kriisin aikaan rakentajat olivat menettelystä vain hyvillään, sillä julkinen toimija lunasti myymättömät asunnot eikä kriisi käynyt rakentajille kalliiksi.

Toiminnallisen sekoittuneisuuden aikaansaamiseen tulee joskus käyttää kilpailua hillitseviä keinoja. Esimerkiksi teollisuusalueilla ei mahdollisteta kauppaa, joka yksipuolistaisi alueet kokonaan. Lisäksi erilaisilla määräyksillä voidaan rakennushankkeisiin pakottaa tietty prosenttiosuus työpaikkatoimintaa. Esimerkiksi keskustojen serkoittuneilla vyöhykeillä täytyy tietty neliömäärä tuottaa elinkeinotoimintaa varten.

Lyonissa on pitkään ollut ilmiönä työtilan muuttuminen pelkästään asumiseen. Aiemmin sitä vastaan toimittiin mahdollistamalla hankkeisiin kaikki toiminnot, mutta nyt on siirrytty voimakkaampiin menetelmiin. Joko varataan alueita pelkkää työskentelytilaa varten tai pakotetaan tekemään ensimmäinen kerros kaupalle tai pienelle tuotanto- ja palvelutoiminnalle. Sylvie Pissier toteaa, että joissain tapauksissa julkishallinto on valmis jopa maksamaan hankkeisiin niiden ensimmäiset kerrokset toiminnallisen sekoittuneisuuden aikaansaamiseksi. (25.6.2014)

Viime vuosina on tehty yhä enemmän työtä yhdessä sekä julkisten sektoreiden kanssa että yksityisten etujärjestöjen kanssa. Asunto-ohjelma rakennetaan yhteistyössä yksityisten ja julkisten asuntorahoittajien kanssa.

Julkisyhteisöllä on aina vähemmän rahaa. Niinpä strategisen ja juridisen rinnalle on noussut hanketaso. Nykyisin kaavassa on jopa "projektivyöhyke", jossa on kulloinkin avoinna olevia hankkeita. Nämä hankkeet sisältävät usein julkisen ja yksityisen yhteisiä rahoitusmalleja. Hankkeet tarvitsevat tukea yleiskaavasta. Tällöin kaavaa on tarve tarkistaa vuosittain. Tämä on kuitenkin pieni osa laajaa yleiskaavaa. Yleiskaavan ja lyhyen aikajänteen kehittämishankkeiden välinen suhde jäsentyy kahdella tasolla. Projektit uitetään kaavaan sen tarkistusten yhteydessä joka vuosi. Strategiat tarkistetaan kaavan tarkistamisen yhteydessä kerran kymmenessä vuodessa. Näin Lyonin yleiskaavassa yhdistyy sekä tarkkuus että suuri visio.

Yleiskaavan tehtävä on kehystää markkinoiden heilahtelua tarjoamalla pitkäaikaista politiikkaa. Esimerkiksi metropolin kaupan politiikka on kestänyt aikaa jo 15 vuotta. Markkinatalous ei ole sama asia kuin metropolin markkina-ajattelu. Markkinoiden ajattelussa taustalla on hyöty. Sen sijaan julkisessa elinkeinoajattelussa taustalla on sääätely, joka rakentuu julkisista strategioista. Strategioiden taustalla on ääneen lausuttuja arvoja. Osa suunnittelun arvopohjasta tulee laista. Lyonissa juridisilla suunnitelmilla, seutusunnitelmalla, yleiskaavalla ja liikennekaavalla, on sama arvopohja. Niinpä suunnittelytyötä on helppo tehdä yhtenäisenä. (Pissier, 22.3.2016)

Sylvie Pissier'n mukaan Lyonissa on vahva suunnittelun kulttuuri. Muut kaupungit ovat erilaisia. Esimerkiksi Montpellier etenee hankkeilla, osayleiskaavoilla. Lyonissa vahva suunnittelun kulttuuri ei ole estänyt kaupungin kehittymistä talouden näkökulmasta. Se, että suunnittelutyötä tehdään tarkasti ja eri hallintokuntien strategiat löytävät kehüksensä juridisesta maankäytön suunnitelmasta, mahdollista julkisen toimijan tukemien hankkeiden lukitsemisen kaupunkiin, toteaa Pissier.

Tällä hetkellä valmisteilla olevassa yleiskaavassa työskennellään kolmella tasolla: Koko alue, metropolin osakokonaisuudet "bassin de vie" sekä kunnat. Suunnitteluun kytkeytyvä keskustelu on aktiivista kutakin tarkastelutasoa edustavan päätöksentekijäkunnan kanssa.

*"Suunnitteludokumentti kannattelee strategioita, jotka rakentuvat arvojen varaan."*

Sylvie Pissier

## Lyhyiden etäisyyksien kaupunki, jossa voi hengittää

SYTRAL´n kokenut virkamies, Philippe Bossuet totesi tapaamisessa, että Lyonilaisen liikennesuunnittelun uusi alku voidaan ajoittaa vuoteen 1994, jolloin ensimmäistä liikennekaavaa lähdettiin laatimaan. Kaavan myötä haluttiin alleviivata eroa aiempaan suunnittelupolitiikkaan, jossa tukeuduttiin maan alle sijoitettavaan metroon ja maan päälle sijoitettavaan moottoritiehen. Tämä kustannuksiltaan raskas joukkoliikennemuoto ei poistanut kaupungissa vaikuttavaa melu- ja pölyhaittaa eikä vähentänyt autoilua ja siitä johtuvia ruuhkia. Liikennekaavan laatimisen aikaan liikennejärjestelmän kehittämisen määrärahat pienenevät. Täytyi löytää kestävä ratkaisu sekä pienenevään budjettiin että kaupungissa vallitsevaan ongelmaan ajoneuvoliikenteen vallitsevuudesta.

Vuonna 1995 löytyi tarvittava poliittinen tahto tehdä liikennekaava pyöreän pöydän ääressä. Eri liikennevälineistä ja näiden investoinneista vastaavat julkiset toimijat sopivat keskenään liikennejärjestelmästä ja ennen kaikkea sen toiminnallisesta koherenssista. Huomattiin, että puheissa joukkoliikennettä pidettiin tärkeänä, käytännössä kuitenkin toteutukseen ei yletty. Neuvottelupöydässä löytyneen yhteisen tahdon myötä tehokkaan joukkoliikennekäytävän rinnalle ei enää lähdetty kehittämään moottoritietä.

Kaavan laadinnassa käytettiin mottoa *Elämänlaatu, laadukas kaupunki*. Ensimmäinen liikennekaava antoi mahdollisuuden jakaa katutilaa muillekin liikkumismuodoille kuin autoille. Pysäköintinormi käännettiin päalaelleen, sillä nyt kaavaan merkittiin paikkojen enimmäismäärä vähimmäismäärän sijaan. Raitiotie oli vastaus jaetun katutilan tarpeelle ja kaavan myötä toteutettiin kaksi ensimmäistä linjaa. 1990-luvulla kaava oli vaikea saada läpi, sillä siihen ei uskottu päättäjien ja kauppiaiden tahoilla. Tarvittiin kaupan tutkimusta ja asukaskysely, joista saatujen kannustavien tulosten myötä uskallettiin investoida raitiotiehen.

Liikennekaavojen ja niitä seuranneiden investointien myötä Lyon on mullistunut monella tavalla. Keskusta on rauhallinen ja vihreä. Katuja on jäsennetty istutuksin ja ajoratojen rinnalle on tuotu pyöräkaistat. Joukkoliikenne rakentuu useiden välineiden varaan, jotka jäsentyvät verkoksi multimodaalisten vaihtopisteiden myötä. Pysäköinniltä vapautunutta tilaa on otettu oleskeluun ja tapahtumien alustaksi.

Nykyisin Lyonissa valmistellaan kolmatta liikennekaavaa. Raitiotien kehittämistä jatketaan edelleen. Myös kävelyn olosuhteita sekä pyöräilyä on kehitetty määrätietoisesti 2000-luvulla. Liikkumista kehitetään kimpuna, johon kestävät liikkumismuodot nivoutuvat toisiinsa sujuviksi matkaketjuiksi.

## Kaavatasoista ja niiden välisestä dialogista

Ensimmäisen liikennekaavan aikana Lyonissa ymmärrettiin, että liikennekysymykset ja kaupunkisuunnittelu yhdessä ovat valtava kaupunkirakennetta ja kaupungin kehittymistä jäsentävä teema, jota kannattaa tehdä yhdessä. Philippe Bossuet´n mukaan seutusuunnitelma on oivallinen väline kaupungin rakenteellisen ja toiminnallisen koherenssin etsimiseen.(Bossuet, 9.3.2016)

Sylvie Pissier´n mukaan seutusuunnitelma määrittelee yleiskaavan keskeiset ratkaisut. Lyonin tapauksessa molempien suunnitelmien mittakaava on laaja, lähes yhtä laaja. Niinpä strategisen, tulevaisuuteen katsovat ja juridisen, rakennusoikeuksia määrittelevä-

vän kaavan keskinäinen suhde on delikaatti. Itse asiassa suunnitelmat kohtaavat siellä ja täällä, pitkin suunnittelutyön etenemistä. Yleensä seutusuunnitelma on suuren alueen pitkän aikajänteen suunnitelma. Niinpä seutusuunnitelman erityisyydeksi jää tulevaisuuteen katsominen ja juridisen kaavan keskeisten kehitysten määrittäminen.

Sylvie Pissier toteaa, että kaavojen välillä ei ole enää hierarkiaa. Pikemminkin suhde on jatkuva, vuorovaikutteinen. Kysyttäessä, miten eri suunnitteluteemat, asuminen ja elinkeinot, löytävät tiensä juridisten kaavatasojen välillä, vastaus on, että nämä ohjelmat määrittelevät itse omat tavoitteensa. Vasta tämän jälkeen ne löytävät tiensä, soveltuvin osin ja tarvittaessa juridisiin kaavoihin. Loppujen lopuksi kaavat ovat Lyonissa eräänlaisia mikrokosmoksia, jotka kokoavat yhteen erilaisten strategioiden tilaan liittyvät osat.

Usein kaavan ratkaisu on suorastaan riippuvainen muiden kaavojen tuesta. Philippe Bossuet toteaa, että monessa tapauksessa liikennejärjestelmän kehittämisen ratkaisut eivät löydy liikennejärjestelmästä vaan kaupunkisuunnittelusta ja asuntopoliitikasta. Siksi näitä teemoja tuleekin tarkastella kokonaisuutena. Esimerkiksi matalan tehokkuuden vähävaraisissa kaupunginosissa joukkoliikenne ei yksin ole taloudellinen ratkaisu alueen kehittämiseen. (Bossuet, 9.3.2016)

Lyonissa eri kaavojen taustalla on osin sama joukkue. Tieto strategisen tason keskeisestä sisällöstä on tuotu tekijöiden mukana juridisen kaavan alkumetreille. Tämä auttaa työn laatimista ja tekee seudulla tehtävästä työstä yhtenäisen. (Pissier, 22.3.2016)



## Kokoavia ajatuksia

Tässä raportissa on haluttu tuoda esiin neljä asiaa ranskalaisesta kaupunkisuunnittelusta. Näistä kaksi liittyy valtioon ja toiset kaksi Lyoniin. Ensimmäkin valtiolla ja seuduilla on arvoja, joihin pohjataan lainsäädäntöä ja suunnittelutyötä. Toisekseen suunnittelu on muutoksen hallintaa. Tästä syystä (kolmas asia) hallinnon on oltava muutoksen kannalta oikealla tasolla. Neljänneksi, kaupunkisuunnittelu on niin monen asian summa, että se ei ensisijaisesti enää ole paperille piirrettävä kuva (vaikka se on sitäkin) vaan sopimus, josta osapuolet pitävät kiinni.

Lyonissa suunnittelulla on vahva, ääneen lausuttu arvopohja. Lainsäädäntö ja sitä tukevat hallinnolliset rakenteet osoittavat vielä, että myös valtiolla on oma arvopohjansa. Samalla, kun valtio vähitellen vetäytyy vastuusta ylläpitää kaupunkeja, se sanelee selkeän mallin ranskalaisesta ihannekaupungista, jota nyt ja tulevina vuosina rakennetaan. Se myös vauhdittaa ihanteiden toteutumista kehittämällä lainsäädäntöä edelleen sekä tarvittaessa langettamalla sakkoa kunnille, jotka eivät valtion asettamiin arvoihin taivu. Keskeistä suunnittelussa on kaupungin sosiaalis-taloudellisen dynamiikan hallinta sekä uutena arvona ympäristöterveys ja ympäristönsuojelu.

Fabienne Crescin mukaan Ranskassa sosiaalisten kysymysten ratkaisemisesta on tehty todellinen insinööritiede, jossa täytyy osata yhdistää kaupunkisuunnittelu ja kaupunginosissa tehtävä kenttätö. Raportissa esiteltiin valtion sakkojärjestelmä sosiaaliseen asuntotuotantoon liittyen. Viime aikoina valtio on terävöittänyt otettaan myös ympäristöasioissa. Keväällä 2016 vahvistui laki, jonka mukaan mahdolliset EU-tasolta tulevat sakot kaupunkien päästörajoitusten ylittämisestä säilytetään suoraan niiden kaupunkien maksettavaksi, jotka eivät sovituihin päästövähennystavoitteisiin yllä. (Bossuet, 9.3.2016)

Kaupunkisuunnittelussa ovat vahvoilla ne seudut, jotka kykenevät asettamaan hallintonsa kaupungin dynamiikan kannalta sopivalle tasolle. Tämä edellyttää kunnilta vahvaa yhteistyötä ja yhteisten intressien tunnistamista. Ranskassa puhutaankin paljon yleisestä edusta, sen eri tasoista. Kun kysyin, miten käy niiden seutujen, jotka eivät kykene järjestäytymään hallinnollisesti, vastasi Sylvie Pissier, että nämä jäävät vaille yhtenäistä strategiaa. On todennäköistä, että valtion sakkojärjestelmä tulee tutuksi juuri näiden seutujen kunnille.

Lyonissa hallinto ja tätä kautta myös kaupunkisuunnittelu ovat kaupungin kokoon nähden sopivalla tasolla. Lisäksi seudulla on sopimisen perinne, mikä edistää yhteisten strategioiden tuottamista. Alain Bourdin totesi, että Lyonin vahvuus onkin juuri tässä: Jaettujen strategioiden rakentamisessa. Erityistä Lyonissa on sekin, että vahvoja, yhteisiä strategioita on osattu rakentaa aina.

En tässä raportissa erityisesti nostanut esiin Lyonin Metropolin presidenttiä. Virkamiesten kanssa käydyissä keskusteluissa hänen nimensä on kuitenkin esillä jatkuvasti. On käynyt ilmi, että kaupungissa on pitkään vaikuttanut vahva johtaja, jonka persoonaan ja ohjelmaan on suunnittelutyössä voinut nojata. Yhteen hiileen puhaltamista on hieman kyseenalaisella tavalla lisännyt se, että johtajasta toiseen valta on koko kaupungissa keskittynyt kulloinkin vallassa olevaan henkilöön, oli hän sitten Michel Noir (1989-1995), Raymond Barre (1995-2001) tai Gérard Collomb (2001-). Niinpä virkamiehet ovat virastosta riippumatta jakaneet selkeän käsityksen työtä kannattelevasta poliittisesta tahdosta. "Se, että seudulla on vahva johtaja, jonka käsiin valta kasautuu, auttaa virkamiehiä tarkentamaan katsettaan samaan suuntaan." totesi Emmanue Giraud asiasta kysyttäessä. (9.3.2016)

# Lähteet

Agence d'Urbanisme, le Syndicat Mixte du SCoT de l'Agglomération Lyonnaise, 2010, SCoT 2030 Agglomération Lyonnaise, Rapport de Presentation (RP), Introduction

- "- , Rapport de Presentation (RP), Diagnostic
- "- , Rapport de Presentation (RP), Justification
- "- , Projet d'aménagement et de développement durable (PADD)
- "- , Document d'orientations générales (DOG)

Ascher, Francois, 1995. Métapolis ou l'avenir des villes. Editions Odile Jacob, Paris.

Boino, Paul et al. 2009. Lyon la Production de la Ville. Editions Parenthèses/ GIP EPAU. Jouve, Bernard. 126-143. De la Métropole d'équilibre à "Lyon inc.".

Chaline, Claude, 2011. Les Politiques de la Ville, Que sais-je?. Presses Universitaires de France, 7e édition. Paris.

Cordobes et al. 2015. Pour une République au service de l'égalité et du développement des territoires. Commissariat général à l'égalité des territoires, IME by Est Imprim.

Maury, Suzanne et al. 2013. Les Politiques Publiques. La Documentation Française. Direction de l'information légale et administrative, Paris.

Desrousseaux, Pascal. 229-234. Améliorer la compétitivité de la France.

Rimbault, Suzanne. 45-52. Trente ans de décentralisation.

Thulard, Vincent. 9-15. La réforme de l'État en France: de la RGPP à la MAP

Savarit-Bourgeois, Isabelle, 2014. L'essentiel du droit de l'Urbanisme. Gualino éditeur, Lextenso éditions, Issy-les-Moulineaux.

## Muut julkaisut

Met' Le magazine de la Métropole de Lyon. No. 2/2016. Ks. [www.met.grandlyon.com](http://www.met.grandlyon.com)

## Internet

Carte de France. <http://www.cartesfrance.fr/carte-france-region/carte-france-regions.html>, 2.10.2016

Légifrance. <https://www.legifrance.gouv.fr/>, 31.8.2016

Métropole de Lyon. <http://www.grandlyon.com/metropole/budget.html>, 20.10.2016

## Haastattelut

Béatrice Moreau, CGET, Saint-Denis. 25.2.2016

Alain Bourdin, Révue Internationale d'Urbanisme, Paris. 25.2.2016

Bernard Lensel, Métropole de Lyon, Lyon. 16.6.2015, 1.3.2016, 3.3.2016

Rémy Pétiot, eläkkeellä, Métropole de Lyon, Lyon. 1.3.2016

Emmanuel Giraud, SEPAL, Lyon. 24.6.2014, 15.6.2015, 9.3.2016

Philippe Bossuet, SYTRAL, Lyon. 9.3.2016

Fabienne Cresci, Université de Lyon, Lyon. 14.3.2016

Sylvie Pissier, Agence d'Urbanisme de Lyon, Lyon. 25.6.2014, 22.3.2016

Nicolas Pecs, Agence d'Urbanisme de Lyon, Lyon. 25.5.2014

Michel Rouge, eläkkeellä, Métropole de Lyon. Haastattelu sähköpostilla. 12.10.2016.





