



# **LE CARRÉ DE SOIE**

## **UN EXEMPLE D'URBANISME NEGOCIÉ**

UE : Acteurs de l'urbanisme

ENTPE : année 2017-2018

# LE CARRÉ DE SOIE

## UN EXEMPLE D'URBANISME NEGOCIÉ

### TABLE DES MATIERES

Remerciements .....	2
Introduction .....	3
I. historique du territoire .....	4
II. Rappel des procédures et des éléments réglementaires.....	6
II.1. Mise en œuvre .....	6
II.2. Calendrier de réalisation.....	7
III. Des volontés divergentes qui nécessite pour chacun d'élaborer des stratégies :.....	9
III.1. Stratégie foncière de la métropole .....	9
III.2. Négocier la qualité de l'espace urbain sur le Carré de Soie	9
III.3. Contribution au financement des équipements publics :...	11
IV. Des enjeux assez forts pour trouver un terrain d'entente.....	12
IV.1. Une approche pédagogique pour faciliter la co-production	12
IV.2. Volonté de dynamiser le quartier du carré de Soie.....	13
IV.3. Forte volonté de s'implanter sur le grand Lyon.....	13
Conclusion.....	15

### AUTEURS

Clément BELLIARD

Alexis FRAPPARD

Nicolas DAUGE

Loris HANIS

Pierre PARRENS

Mario INAMO

## REMERCIEMENTS

Nous remercions Madame Garance TROUPILLON de nous avoir reçu dans les locaux de la mission Carré de Soie afin de nous permettre de recueillir des informations pour l'élaboration de notre rapport.

Nous remercions aussi la société *Bpd Maignan* de nous avoir reçu dans leurs locaux pour nous expliquer leur implication dans leur partenariat avec la métropole du Grand Lyon.

Enfin nous remercions Monsieur DUCHENNE et tous les intervenants de l'UE, acteurs de l'urbanisme pour leurs apports théoriques dans la compréhension des jeux d'acteurs de l'aménagement des villes.

## INTRODUCTION

L'aménagement d'un territoire est une question complexe. Dans un contexte de transition énergétique, l'aménageur doit éviter le phénomène d'étalement urbain afin de préserver les territoires agricoles mais aussi raccourcir les distances d'accès aux infrastructures. Ce raccourcissement des distances participe à la lutte contre les émissions des gaz à effet de serre générés par les transports et aussi leurs coûts. La ville de demain est une ville dense. La ville de demain est une ville où les quartiers ont de la mixité fonctionnelle. Cela étant dit, les moyens de financements de projets de rénovation urbaines sont décroissant, poussant la métropole à s'interroger sur son aptitude à aménager « seule ».

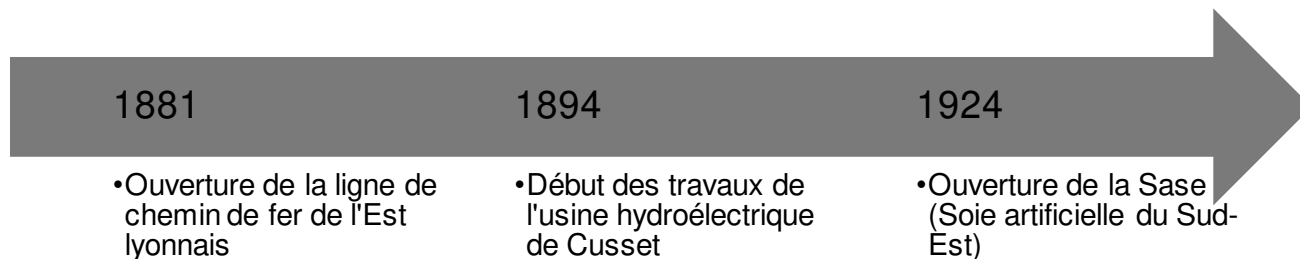
Les besoins des utilisateurs étant différents, la rénovation d'une portion de ville doit se faire de manière concertée. La ville moderne est un espace où il y a de la mixité fonctionnelle. Sur l'exemple de la rénovation du quartier de la Soie, à cheval sur les villes de Villeurbanne et de Vaulx-en-Velin, nous montrerons comment les acteurs de la ville collaborent pour la reconstruire. Le projet du Carré de Soie est un projet particulier. C'est l'amélioration au préalable de la desserte en transport en commun qui a créé son attractivité. Il a bénéficié ensuite de la disponibilité d'une importante réserve foncière pour se réaliser.

L'objet de notre rapport est de présenter les modalités de réalisation de ce projet. Dans un contexte de réduction des budgets des collectivités territoriales nous montrerons comment elles peuvent arriver à maîtriser l'aménagement d'un quartier en fonction de ses orientations politiques, dans un environnement attractif comme le Carré de Soie et en collaboration avec des acteurs du monde privé. On parle généralement d'urbanisme « négocié », une façon innovante et en vogue pour élaborer un projet urbain ambitieux.

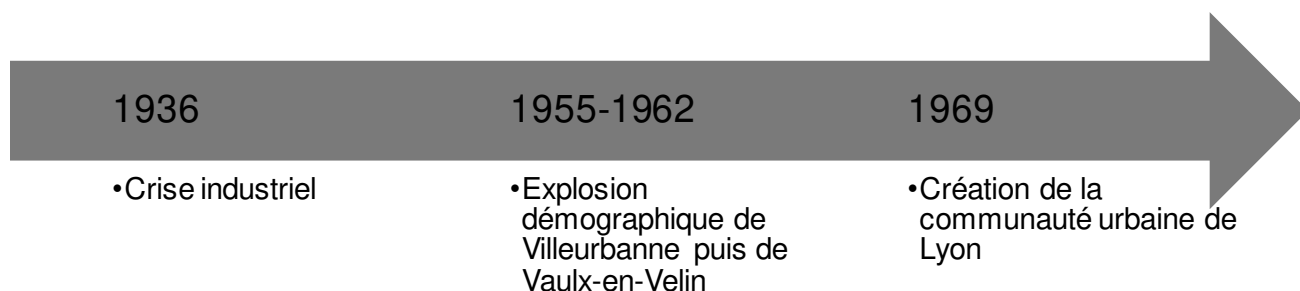
Après un rappel historique du quartier, nous présenterons les outils réglementaires qui ont permis le dialogue entre les acteurs. Ensuite nous présenterons comment le jeu d'acteur s'est mis en place dans le projet.

## I. HISTORIQUE DU TERRITOIRE

Le projet du Carré de Soie se développe sur un territoire fort d'une riche histoire. Nous allons résumer cette histoire grâce à la frise suivante :



L'usine hydroélectrique de Cusset est un atout majeur du territoire puisque cette usine représente la centrale la plus puissante de France à sa création et permet l'accès à l'électricité pour toute l'agglomération lyonnaise. La Soie artificielle du Sud-Est était une usine de soie artificielle. Cette usine deviendra dans le futur le TASE, Textile Artificiel du Sud-Est, industrie emblématique du territoire.



La crise des années 30 amena chômage, inflation et effondrement de la production industriel dans le pays. Le territoire ne fut pas épargné et de nombreuses grèves en suivirent. Au milieu des années 50, Villeurbanne commença son développement et subit une très forte augmentation de sa démographie. Ce phénomène se produisit à nouveau à Vaulx-en-Velin au début des années 1960. La communauté urbaine de Lyon rassemble à sa création 55 communes. Cette association de communes permis un développement plus rapide et mieux organisé de l'agglomération lyonnaise.



La fermeture de l'usine TASE a laissé une grande friche sur le territoire, dévalorisant le foncier. Au début des années 2000, les villes de Villeurbanne et Vaulx-en-Velin disposent d'un territoire d'une superficie de 500 hectares à revaloriser. Le projet du Carré de Soie né alors du mélange entre une volonté d'organiser le développement de l'est lyonnais ainsi que d'une opportunité foncière majeure, offerte par ces 500 hectares. Il permet aussi de mettre en valeur les deux villes. Il ressortait deux intérêts majeurs de ce projet :

- D'une part, d'améliorer la qualité de vie des habitants de ce territoire ;
- D'autre part, de permettre le réaménagement d'un territoire possédant un très fort potentiel.

Ce réaménagement a permis d'offrir une nouvelle opportunité de logement et d'implantation d'entreprise dans l'agglomération lyonnaise.

Ce territoire dispose de nombreux atouts. La desserte en transport commun est un de ses atouts majeurs. Le quartier se voulait dynamique en recherchant un renouveau économique. Il était alors nécessaire qu'il soit connecté le mieux possible. Il est desservi par le bus, le métro ou encore le tramway. Un autre atout du territoire est l'implantation d'un arrêt du Rhône-Express. Cette connexion permet une liaison directe à l'aéroport Lyon-Saint-Exupéry mais aussi au quartier de la part-Dieu.

Un autre atout est sa localisation, bordé par les berges de Jonage, le paysage concourt à améliorer le cadre de vie. Le projet a pour but de mettre en valeur ces berges en les aménageant en espaces publics et de loisirs. Le lieu dispose également d'un patrimoine historique important à l'échelle de l'agglomération. Le territoire fut clé dans le développement industriel lyonnais, en témoigne la présence de l'usine TASE, inscrite aux monuments historiques, ainsi que de l'usine hydroélectrique de Cusset. C'est le mélange de tous ces atouts qui a permis d'attirer dès 2009 un pôle commercial et de loisirs regroupant commerces, restauration, une base de loisir ainsi qu'un cinéma. Le territoire devient alors vivant et riche de diversité, alliant alors des quartiers d'habitations, une zone de commerces et de loisirs ainsi que des quartiers alloués au secteur tertiaire.

Le développement de ce quartier impliquait un financement conséquent. Dans un contexte post crise des subprimes (2007), la collectivité se devait de trouver une façon innovante d'obtenir les financements dont elle a besoin sans engager son budget. Le choix d'une coopération public-privée a été mis en place. Le projet urbain s'appuie fortement sur les partenariats avec différents propriétaires, promoteurs et investisseurs. Cet urbanisme négocié a forcé les collectivités à définir des règles et des ambitions transparentes et claires pour pouvoir à la fois réguler l'ambition du privé tout en laissant la place à un travail partenarial et au mode de faire du privé. Ce partenariat public-privé se fit dès le départ avec la mise en œuvre de PUP (projet urbain partenarial) et de ZAC (zone d'aménagement concerté), et se prolongea tout au long du projet jusqu'à la mise en œuvre des opérations immobilières. Cela a permis le développement de ce quartier alliant habitat, commerce et tertiaire mais aussi public et privé.

## II. RAPPEL DES PROCEDURES ET DES ELEMENTS REGLEMENTAIRES

Cette partie a pour but d'étudier quelles procédures et éléments réglementaires ont été mis en place dans le cadre du projet Carré de Soie et qui ont abouti à une forme d'urbanisme négocié. Sur ce territoire, les procédures mises en place sont notamment la ZAC, le PUP et le Programme d'Aménagement d'Ensemble (PAE)<sup>1</sup>. Cela se retrouve sur la carte ci-dessous présentant les périmètres des projets urbains mis en place sur le quartier TASE de Vaulx-en-Velin.



FIGURE : PERIMETRES DES PROJETS URBAINS SUR LE QUARTIER TASE DE VAULX-EN-VELIN (SOURCE : CARRE DE SOIE, DOSSIER PRESSE, GRAND LYON)

### II.1. Mise en œuvre

Vis-à-vis de ces procédures, il est pertinent de commencer par décrire leurs contenus et leurs objectifs. Selon le CEREMA (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement), une « Zone d'Aménagement Concerté est une opération publique d'aménagement »<sup>2</sup>. Cette procédure permet à une collectivité territoriale de réaliser un projet d'aménagement important et cohérent dans un périmètre urbain défini. La collectivité gère la création du projet en concertation avec la population locale et conduit l'ensemble des opérations d'achat des terrains et de leurs aménagements en collaboration avec d'autres acteurs de l'aménagement, pouvant être issus du domaine privé. Ces opérations doivent notamment contenir la construction

<sup>1</sup> Grand Lyon, Carré de Soie, Dossier Presse, pages 8 et 9, Grand Lyon, aout 2016

<sup>2</sup> Seydou Traoré, ZAC : Zone d'Aménagement Concerté, site internet outil2amenagement. CEREMA.fr, 2007, dernière mise à jour en 2013, consulté le 20/10/17,

<http://outil2amenagement.CEREMA.fr/zac-fiche-de-monsieur-seydou-traore-2007-a533.html>

d'équipements publics utiles pour satisfaire les besoins des habitants locaux. La réalisation en elle-même des constructions incluses dans le projet peut être confiées à un autre acteur que l'autorité publique ayant élaboré initialement le projet. Le projet d'une ZAC doit évidemment être en accord avec les documents d'urbanisme locaux, notamment le zonage défini par le PLU (Plan Local d'Urbanisme).

En ce qui concerne le PAE, selon le CEREMA<sup>3</sup>, c'est un dispositif permettant à des acteurs réalisant des constructions dans un secteur de participer au financement des équipements publics qui seront utilisés par les habitants ou usagers pour lesquelles sont destinés les constructions de ces acteurs. Ces constructeurs peuvent contribuer financièrement ou réaliser directement ces équipements. Dans le cadre d'une ZAC, un PAE peut être créé pour que les propriétaires de terrains non maîtrisés par l'aménageur participent au financement des équipements de la ZAC. À l'inverse, dans une ZAC s'inscrivant dans un PAE plus étendu, c'est l'aménageur de cette ZAC qui prend en charge la part des équipements profitant à celle-ci. Il faut noter qu'il n'est plus possible de créer depuis 2012 de nouveaux PAE.

Toujours selon le CEREMA<sup>4</sup>, un PUP est également un dispositif financier permettant de financer la totalité ou une partie des équipements publics liés à des opérations d'aménagement, en faisant participer financièrement cet opérateur. La collectivité locale a ensuite à charge de réaliser ces équipements. Le PUP est formalisé par une convention négociée entre la collectivité locale et ceux réalisant ces opérations d'aménagements. Il y a deux types de PUP possibles, le PUP à convention unique et la zone de PUP. Le PUP à convention unique permet de répondre aux besoins d'équipements publics que sur une seule opération alors que la zone de PUP permet de répondre aux besoins de plusieurs opérations. La zone de PUP permet en effet à la collectivité locale de définir un périmètre où les porteurs de projet devront signer une convention de PUP avant d'obtenir des permis d'aménager ou de construire.

Un dernier aspect à noter en lien avec toutes ces procédures est la révision régulière du PLU. Bien que cette révision ne soit pas en soi une vraie procédure, c'est un outil important afin que les collectivités locales puissent réagir vite aux demandes d'acteurs de l'aménagement. Par exemple, sur la métropole de Lyon, selon Garance TROUPILLON, chargée de communication, de concertation et d'accompagnement du projet Carré de Soie, que nous avons rencontré, la révision régulière du PLU, quasi annuel, permet de modifier le zonage afin de s'adapter aux nouveaux projets apparaissant sur le territoire qui sont perçus comme intéressants pour la collectivité.

## II.2. Calendrier de réalisation

Après s'être intéressé aux contenus des procédures qui ont été appliquées dans le cadre du projet Carré de Soie, il est pertinent d'étudier la manière dont elles ont été mises en œuvre sur ce territoire. On peut noter au préalable que le développement de ce territoire n'était pas considéré comme une priorité au début des années 2000 mais c'est la décision de réaliser deux projets

<sup>3</sup> Maurice GOZE, *Programme d'Aménagement d'Ensemble*, site internet [outil2amenagement.CEREMA.fr](http://outil2amenagement.CEREMA.fr), 2007, mise à jour en 2014, consulté le 20/10/17,

<http://outil2amenagement.CEREMA.fr/pae-programme-d-amenagement-d-ensemble-a572.html>

<sup>4</sup> CEREMA, *Le projet urbain partenarial (PUP)*, collection Références, CEREMA, 2017,

<http://outil2amenagement.CEREMA.fr/fiche-de-synthese-le-projet-urbain-partenarial-a963.html>



importants sur celui-ci qui a mené au développement d'une réflexion autour d'un projet urbain global<sup>5</sup>. Ces deux projets étaient la décision d'aménager un pôle de loisirs et de commerces, dont le concours pour l'aménagement a été gagné en 2003, et la décision en 2002 de beaucoup développer les transports en commun sur ce territoire, avec la création du tramway T3 et le prolongement de la ligne de métro A. Le Grand Lyon décide ensuite en 2004 de faire réaliser une étude du territoire par un architecte-urbaniste en chef (Bruno DUMETIER), qui propose ensuite en 2007, dans le « Projet urbain du Carré de Soie », de grands principes d'aménagement de cet espace, comme mettre en valeur le patrimoine local, inscrire ce projet dans une démarche de développement durable, ou encore de promouvoir la mixité. C'est ensuite à partir de la période 2009-2010 que débute vraiment le projet en lui-même.

Selon « Carré de Soie, Dossier presse » du Grand Lyon<sup>6</sup>, en 2016, un certain nombre des procédures présentées précédemment avaient déjà été mises en œuvre. Comme le montre la carte au début de cette partie 3, sur le quartier TASE de Vaulx-en-Velin, un PAE (le PAE TASE) a été mis en place sur 20 ha afin de créer un pôle tertiaire sur ce secteur. Un programme immobilier, nommé Cœur de Soie, et mené par BPD Marignan, y a notamment été mis en place. Par ailleurs, une ZAC, créée en 2013, permettant notamment la création d'un gymnase, ainsi qu'un PUP, le PUP Karré, une opération mixte (bureaux et logements) menée par l'opérateur ICADE, ont été mis en place sur ce secteur. Dans le secteur villeurbannais du projet Carré de Soie, la ZAC Villeurbaine la Soie a été créée en 2012 sur 11 ha dans sa 1<sup>ère</sup> phase et est menée en régie par la Direction de l'aménagement de la Métropole de Lyon. On retrouve sur cette zone trois grands opérateurs/propriétaires : Cogedim, Est Métropole Habitat et le Groupe Cardinal. Enfin, au sud du territoire du Carré de Soie, le PUP Gimenez, créé en 2013, s'étendant sur 5 ha, est quant à lui issu d'un partenariat entre COGEDIM Grand Lyon, la Métropole de Lyon et la Ville de Vaulx-en-Velin.

---

<sup>5</sup> Grand Lyon, *Présentation du projet urbain Carré de Soie*, pages 4 et 5, Grand Lyon, septembre 2011

<sup>6</sup> Grand Lyon, *Carré de Soie, Dossier Presse*, pages 9, 14, 20, Grand Lyon, août 2016

## **III. DES VOLONTES DIVERGENTES QUI NECESSITE POUR CHACUN D'ELABORER DES STRATEGIES :**

### **III.1. Stratégie foncière de la métropole**

La diminution de budget des collectivités territoriale a changé la manière de concevoir les projets. Des acteurs comme la métropole de Lyon ne peuvent donc plus réaliser de grands projets seuls et doivent donc faire appel à des promoteurs privés afin de les réaliser. Nous allons parler ici de la stratégie foncière de la métropole qui nous a été présentée à la maison de projet de carré de soie par Madame TROUPILLON.

Tout d'abord, il faut mettre en avant les bénéfices des PLU. Ils permettent de gérer la construction de bâti, et dans une zone comme celle du carré de soie qui est une zone dite industrielle, aucun bâti ne pouvait être à priori construit. Il a donc fallu modifier le PLU de nombreuses fois afin de monter le projet. Le PLU est donc apparu comme le levier prioritaire que pouvait utiliser la métropole de Lyon face aux promoteurs immobiliers. Les promoteurs devaient suivre à la lettre le PLU et devaient concerter avec la métropole avant tout changement de ce PLU. La métropole a ainsi réussi à garder un pouvoir fort face au privé. Le public pouvait ainsi faire des études préalables ou en parallèle afin de produire un bâti le plus possible en concordance avec les attentes du territoire.

De plus, les promoteurs étant intéressés par la zone, car nœud de transport en commun, avaient tout intérêt à faire des concessions afin de réaliser le plus de bénéfices possibles. Les projets ont donc eu un intérêt commun au public et au privé, ce qui a permis de rendre les concertations plus aisées. En effet, de temps à autre, le PLU ne permet pas de couvrir tous les problèmes possibles, et le réviser serait trop long, il faut donc passer par de la négociation, et les intérêts commun permettent souvent de trouver un compromis. Lors d'une opération d'aménagement, acteurs publics et privés sont dépendant les uns de l'autre. En effet, tous deux possèdent des compétences qui sont utiles à l'autre. La métropole a envie de développer l'agglomération à l'est, de créer du logement, des emplois, des bureaux, mais ne peut pas le faire seule. Dans un même temps, les promoteurs ont besoin de l'aval de la métropole pour pouvoir s'implanter, de révisions de PLU comme dit ci-avant, de la ligne de métro pour rendre le territoire plus attractif... Cette interrelation et interdépendance public-privé est particulièrement présente au Carré de Soie où la collectivité a dû initialement attirer des investisseurs privés afin de dynamiser ce territoire.

Il existe un deuxième bras de levier pour la métropole afin de faire pression sur le privé. En effet, ce bras de levier s'appelle « l'effet strapontin » et permet à la métropole de garder la main mise sur beaucoup de dossier. Cet effet se résume en un point : la métropole a en sa possession un petit brin de terrain stratégique que le privé est obligé d'acquérir afin d'avoir le foncier suffisant à la réalisation de son projet. Ainsi, avec de faible dépense, le public arrive à conserver un droit de regard et de veto important sur le privé et ainsi développer des projets en adéquation total avec ses attentes. Cette stratégie, outre que d'être peu couteuse, est avant tout un moyen de conserver son leadership a un niveau ou l'argent fait loi et ou même des personnages influents ont du mal à éviter des projets néfastes mais rémunérateur.

### **III.2. Négocier la qualité de l'espace urbain sur le Carré de Soie**

Dans un projet comme celui-ci où le privé joue le rôle de l'aménageur, la qualité de vie dans le quartier, dans les ilots est un enjeu très fort pour les collectivités. Lors d'un entretien avec Garance TROUPILLON, chargée de communication et de concertation de la mission Carré de Soie, nous avons eu l'occasion de poser la question suivante : « Lors des commissions d'urbanisme (dont nous parlerons plus tard dans le dossier), quels ont été les points de conflits entre les promoteurs et la métropole du Grand Lyon ? ».

*Les points de conflits ont été nombreux. Ils ont essentiellement porté sur la place de la végétation, sur des problèmes de surface de parking où l'on ne pouvait pas planter d'arbres. Il y avait aussi des problèmes de taille de logements trop petits, ou sur les balcons ...*

### **Garance TROUPILLON, Chargée de communication et de concertation**

Le problème sur le projet de Carré de Soie a donc été pour les collectivités d'imposer leur volonté d'un « vélum arboré »<sup>7</sup>, censé permettre un espace public et privé ombragé avec l'ambiance thermique qui en découle. Ne pouvant s'appuyer sur le PLU concernant certains de ses points là, les acteurs n'ont pas d'autre moyen que la DISCUSSION pour sortir de ce débat. En effet, le PLU sur la zone du projet été mal adapté. Lors de notre entretien, G. TROUPILLON nous a fait part de la difficulté pour la collectivité à faire baisser les hauteurs que pouvaient atteindre les projets. Le règlement du PLU fixant les « altitudes » maximales des ouvrages n'était pas en accord avec ce que les élus avaient en tête.

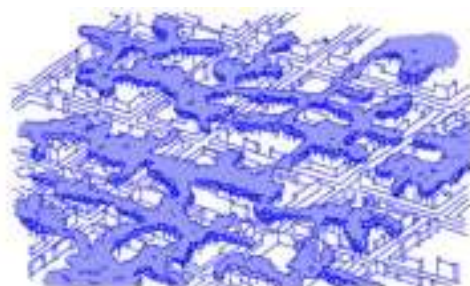


FIGURE 1 : FIGURE PRESENTE DANS LE GUIDE PEDAGOGIQUE QUI MONTRE LA PLACE QUE DOIT PRENDRE L'ARBRE DANS L'ESPACE URBAIN SUR LE PROJET

© Conception graphique et cartographie du vélum arboré et des espaces de végétation entre espaces publics et espaces privés

Cela soulève le problème de la densité sur ce projet. Il est forcément plus intéressant, financièrement, pour un promoteur de construire haut avec de petits habitats. On pourra citer en autre le projet de reconversion de l'usine TASE par le groupe Bowfound's Marignan Immobilier (BMI). Dans un premier temps, BMI a reçu le permis d'aménager ainsi que deux permis de construire sur le PAE TASE. Les associations telles que CARRE DE SOIE RAYONNE ou encore LES ROBINS DES VILLES et USINE SANS FIN vont se saisir du projet et déposer auprès du tribunal administratif (TA) un sursis à statuer sur ces deux permis. Après négociation, BMI consent à dédensifier le projet, en faveur d'une meilleure qualité urbaine, et les associations vont retirer leur recours au TA. On comprend bien ici le poids que

<sup>7</sup> Concept présenté dans le guide réalisé par le Grand Lyon, la mairie de Vaulx-en-Velin et celle de Villeurbanne : « Bien construire ensemble à Carré de Soie en 7 clefs »

peut tout de même avoir les usagers, pourtant peu concertés, lorsqu'ils se saisissent de projets qui les touchent par le biais d'associations entre autres.

Un autre enjeu pour la qualité du projet urbain pour lesquels les collectivités ont dû négocier est la qualité architecturale et l'innovation dans ce domaine. Trop coûteux pour les promoteurs, la collectivité est parvenue « à imposer des concours d'architecture sur 40% des ilots développés par BMI »<sup>8</sup>. Ces concours permettent à la collectivité d'avoir une certaine qualité architecturale en accord avec le projet urbain.

### **III.3. Contribution au financement des équipements publics :**

Les financements des équipements publics posent une question de taille : comment réussir à financer des projets essentiels alors que le budget ne le permet pas ? Plusieurs méthodes ont été testées, mais une est ressortie et a été appliquée au projet du Carré de soie. Le PUP est initialement un outil financier qui permet de faire financer par le privé, les espaces et équipements publics (voirie, places, écoles, crèches, réseaux, éclairage...) nécessaires à l'opération. D'une manière générale, c'est la taxe d'aménagement qui détermine le niveau de participation financière de l'opérateur. Ici, la convention du PUP se substitue à la taxe d'aménagement, seuls les équipements et espaces publics qui vont être utiles directement aux futurs habitants peuvent prétendre à un co-financement. À la différence de la ZAC, le PUP n'est pas un outil d'aménagement, il ne permet pas à la collectivité d'exproprier ni de maîtriser le foncier.

C'est pour cela que cette méthode n'a pas été choisie au hasard. Elle est en effet particulièrement adaptée au territoire étant donné que la métropole possède un faible patrimoine sur la zone et ne peut se permettre d'être propriétaire majoritaire du foncier. Ainsi, elle a créé un appel d'offre en complément de la ZAC, où les coûts des équipements sont estimés, et après concertation avec le privé, un projet est contractualisé ce qui permet de séparer les dépenses entre le public et le privé. De cette manière, les deux camps sont gagnant car cela fait moins de dépense au public et des avantages au privé (comme par exemple de la défiscalisation pour les particuliers après achat d'un logement).

Cet outil est très flexible dans le sens où le contenu de la convention du PUP et le choix des annexes est assez librement défini par les acteurs concernés. Certains éléments sont indispensables, comme le périmètre du projet ou le montant des participations financières. Cependant, il s'agit d'un texte qui est négocié très précisément entre la collectivité et le promoteur concerné et qui doit permettre de s'adapter à chaque territoire de projet des enjeux assez forts pour trouver un terrain d'entente.

---

<sup>8</sup> « Négocier la qualité urbaine », Pierre RAMEL, 2014, ENTPE

## IV. DES ENJEUX ASSEZ FORTS POUR TROUVER UN TERRAIN D'ENTENTE

### IV.1. Une approche pédagogique pour faciliter la co-production

Malgré les divergences d'objectifs entre acteurs publiques et privés, leurs intérêts personnels nécessitant l'intervention de l'autre les obligent à travailler de concert et de coproduire l'espace urbain. Dans cette optique, la métropole de Lyon a opté pour le projet Carré de Soie de jouer la carte de la pédagogie. La métropole a donc rédigé un guide pour « Bien construire ensemble à Carré de Soie en 7 clefs ». Ce guide référence les éléments essentiels de gouvernance d'un projet négocié, les principaux éléments architecturaux pour les îlots produits, la composition de la trame verte et des îlots verts. Il replace aussi l'importance de la concertation publique. Cet outil de communication n'est pas le seul puisque les promoteurs ont accès à un guide leur donnant les clefs pour communiquer autour du quartier et du projet. Un autre facteur qui montre que la pédagogie et la communication est un outil fort auquel la métropole accorde de l'importance est le fait que la chargée de concertation est aussi chargée de la communication.

La gouvernance sur Carré de Soie est parfaitement adaptée à la coproduction. Quand l'investisseur se positionne sur un terrain, une friche industrielle par exemple, les urbanistes des deux parties étudient le terrain, croisent leurs expertises, définissent ensemble les équipements publics et les voiries qui seront produit par la suite. Si le projet est imprévu (les acteurs achètent un terrain sur lequel il peut déjà construire), des études sont menées en parallèle. Une instance toute particulière permet aussi cette co-production en amont du permis de construire. Il s'agit de la commission d'urbanisme, qui se réunit toutes les quinze semaines. Elle permet aux promoteurs de présenter leur projet, sur lequel l'architecte urbaniste en chef et les acteurs publics donnent leur avis. Avec ce processus complexe, permet de produire un dossier cohérent avec le PLU et l'esprit du projet sous toutes ses coutures.

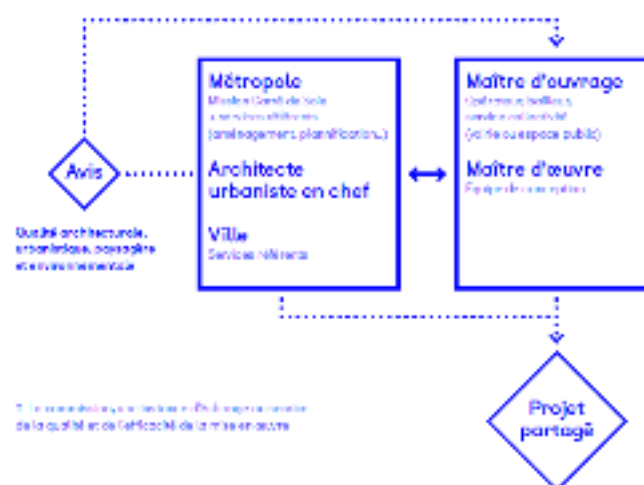


FIGURE 2 : GOUVERNANCE DE LA COPRODUCTION : FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION D'URBANISME

## **IV.2. Volonté de dynamiser le quartier du carré de Soie**

Après un passé industriel gravitant autour de l'usine Textile Artificielle du Sud Est, le quartier a dû se réinventer afin de s'adapter à l'urbanisme actuel et ainsi accueillir une nouvelle vague d'habitants. En effet, sa situation, à proximité d'une des grandes métropoles européennes, en fait un lieu idéal pour s'implanter, tant pour les entreprises que pour les habitants. Ce quartier qui était délaissé voire mal famé suite à la fermeture de l'usine et la perte d'attractivité de sa cité ouvrière a donc naturellement été le sujet d'un projet urbain de grande ampleur. Les locaux TASE étant un lieu classé, il a fallu composer avec une étape de réhabilitation en plus de la construction de nouvelles unités d'habitation. Comme le commercial de *Bpd Marignan* nous l'a confirmé, les promoteurs ont obligation de garder les murs classés malgré que ce soit « de vraies passoires thermiques ». Le projet du quartier de la Soie est donc l'occasion pour la métropole du Grand Lyon de rénover d'anciens bâtiments classés au patrimoine mondial de l'UNESCO tout en s'assurant la création d'un nouveau quartier d'affaire et d'habitation.

Ces enjeux de développement et d'extension s'inscrivent dans une politique plus globale : celle de densifier les aires urbaines afin de limiter l'étalement des villes et le grignotage des zones naturelles et agricoles. La visite chez *Bpd Marignan* confirme cette tendance avec des projets d'habitations qui bien que limités par le PLU en termes de hauteur sont tout de même destinés à accueillir au moins 14 000 habitants (sur la totalité du site). Si l'entente n'a pas toujours été aussi cordiale que le commercial a bien voulu nous le dire : « nous respectons le PLU et à partir de là, il n'y a plus de désaccord » l'effort consenti par la métropole et les communes visant à développer la desserte en transport de la Soie fut précurseur d'un intérêt fort pour les promoteurs. En effet, avec un accès au métro qui permet d'atteindre le centre-ville de Lyon en 12 minutes (Hôtel de Ville/Part-Dieu), des lignes de bus à haut niveau de service et un tramway voire même un train qui relie directement le territoire à l'aéroport St-Exupéry, les différents acteurs privés avaient à leur disposition un site parfaitement connecté à son environnement. Construite en 2007, la station de métro a été le levier définitif permettant aux promoteurs de prendre des initiatives qui prendront formes à partir de 2010, et reste l'un des symboles les plus importants de la volonté de dynamiser ce quartier parmi lesquels on peut citer le centre-commercial.

## **IV.3. Forte volonté de s'implanter sur le grand Lyon**

À l'image de *Bpd Marignan* qui est présent sur par moins de 18 sites sur la métropole (Gratte-Ciel, Caluire-et-Cuire, Ecully, la Soie etc.), le quartier de la Soie est à l'instar du Grand Lyon un lieu privilégié pour les promoteurs. Avec une aire urbaine en constante croissance démographique et située sur l'axe majeur Paris-Lyon-Marseille, la volonté de s'installer à la Soie voire de la rénover fut et reste encore de nos jours très forte. Avec des budgets toujours plus serrés, il est normal que les acteurs privés et publics unissent leurs forces afin de développer et pérenniser la ville. Comme suite à l'application de la loi MAPTAM en 2015, le pouvoir de décision et la puissance financière de la métropole se sont affirmés, rassurant ainsi promoteurs et habitants quant à la conduite de nouveaux projets. Cela, ajouté aux arguments du paragraphe précédent, font du Grand Lyon un territoire à même d'intéresser de potentiels nouveaux arrivants et ainsi attirer les entreprises privées.



## CONCLUSION

Le quartier de la Soie a une histoire ancienne. Il a d'abord été le lieu d'implantation d'une industrie florissante puis une friche industrielle que la ville ne savait pas encore valoriser. L'amélioration de la desserte en transport en commun a été le coup d'envoi de la rénovation du quartier. Cette grande friche industrielle n'a pas été rénovée d'un seul bloc. L'opération de rénovation urbaine s'est reposée sur plusieurs dispositifs réglementaires. La ZAC, le PUP, le PAE et le PLU sont les outils qui ont permis au Grand Lyon d'imposer ses orientations politiques face à la nécessité de rentabilité des opérations immobilières menées sur le territoire. Même si les intérêts de la collectivité et des aménageurs privés semblaient divergents de prime abord, la méthode d'achat de parcelles stratégiques a permis à la collectivité d'être un interlocuteur incontournable dans le processus du projet. Il en résulte un dispositif gagnant-gagnant où la collectivité a obtenu l'implantation de projet innovant et les aménageurs privés ont pu profiter d'un territoire attractif.

Ce projet nous a permis de nous familiariser avec la complexité du montage d'opération faisant intervenir un partenariat public-privé. De par le coût du foncier en ville, les collectivités ne sont plus en mesure de mener seules des projets d'envergure. Le partenariat public-privé est donc un outil nécessaire pour les mener à leurs termes. Cependant, la convergence des intérêts est parfois une équation difficile à résoudre, les deux acteurs n'ayant pas forcément la même vision d'échelle. Un aménageur privé se placera à l'échelle de la parcelle ou du quartier tandis que la collectivité aura une vision à l'échelle de son territoire. Un aménageur public cherchera avant tout la rentabilité de son opération alors que la collectivité cherchera à développer son territoire de manière cohérente. Les riverains sont aussi des interlocuteurs indispensables à la conduite d'une opération. Comme pour le Carré de Soie, s'ils ne participent pas eux-aussi à la définition du projet leurs actions peuvent entraîner des retards importants.

Nous retenons de ce projet l'impératif d'identifier au préalable de toute opération d'aménagement les acteurs ayant un enjeu avec cette dernière. Cette identification conduira à organiser au plus tôt une large concertation qui permettra de trouver un compromis entre l'ensemble des acteurs impliqués. La ville ne se construit plus par la volonté d'une seule partie. La mixité fonctionnelle même si elle semble être l'idéal des villes modernes ne doit pas être imposée. Le futur d'une ville se construit avec l'ensemble de ses utilisateurs.