



HAL
open science

**Le renouvellement urbain hors procédure d'urbanisme
d'un quartier au sein d'une commune déficitaire en
logement social : le cas du projet urbain
Montessuy-Pasteur à Caluire-et-Cuire (69)**

Emma Jauvert

► **To cite this version:**

Emma Jauvert. Le renouvellement urbain hors procédure d'urbanisme d'un quartier au sein d'une commune déficitaire en logement social : le cas du projet urbain Montessuy-Pasteur à Caluire-et-Cuire (69). Sciences de l'ingénieur [physics]. 2018. dumas-01839834

HAL Id: dumas-01839834

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01839834>

Submitted on 16 Jul 2018

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

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

Copyright



Travail de fin d'études

pour le diplôme d'ingénieur de l'École nationale des travaux publics de l'État

Le renouvellement urbain hors procédure d'urbanisme d'un quartier au sein d'une commune déficitaire en logement social.

Le cas du projet urbain Montessuy-Pasteur à Caluire-et-Cuire (69).

Emma Jauvert

Voie d'Approfondissement : Aménagement et Politiques Urbaines

Promotion 63

28/06/2018

Maître de TFE : François Duchêne, responsable de la VA APU et chercheur au laboratoire RIVES, ENTPE

Experte : Emeline Maul, urbaniste territoriale Plateau Nord à la Métropole de Lyon

Présidente de jury : Béatrice Vessiller, cheffe de projet Réforme des enseignements à l'ENTPE et vice-présidente à la Métropole de Lyon

Notice analytique

	NOM	Prénom	
Auteur	JAUVERT	Emma	
Titre du TFE	Le renouvellement urbain hors procédure d'urbanisme d'un quartier au sein d'une commune déficitaire en logement social. Le cas du projet urbain Montessuy-Pasteur à Caluire-et-Cuire (69).		
	Organisation d'affiliation et localisation	NOM Prénom	
Maître de TFE	ENTPE – EVS / RIVES	DUCHENE François	
Collation	Rapport : 98 pages Total : 119 pages	1 annexe (2 pages)	37 références bibliographiques
Termes géographiques	Département du Rhône, Métropole de Lyon, commune de Caluire-et-Cuire, quartier Montessuy, rue Pasteur		
Mots clés	Renouvellement urbain, marché foncier, densification, offre de logement social, procédure d'urbanisme.		
Key words	Urban renewal, land market, densification, social housing supply, urban planning procedures.		
Résumé	<p>Ce travail de fin d'études porte sur le projet de renouvellement urbain d'un quartier de la commune de Caluire-et-Cuire (69). Le bailleur social Lyon Métropole Habitat a engagé une opération de démolition-reconstruction de son patrimoine, hors des procédures d'urbanisme classiques. Dans quelle mesure la tension des marchés foncier et immobilier influe-t-elle sur la viabilité économique du projet ? La densification résidentielle permet la cession de droits à bâtir à des opérateurs privés, principale recette de l'aménageur, qui dépend fortement des documents réglementaires d'urbanisme (PLU). Cette opération de renouvellement patrimonial est un levier pour produire une offre neuve de logement social en zone tendue.</p>		
Abstract	<p>This paper focuses on an urban renewal project of a district of the town of Caluire-et-Cuire (69). The social housing landlord Lyon Métropole Habitat entered into a demolition-rebuilding operation of its estate, without any urban planning procedure. To what extent do tensions in land and property markets affect the economic feasibility of the project? Residential densification allows for the transfer of rights to build to private operators, main revenue of the planner, which depends on regulatory documents on town planning (Local Urbanism Plan). This property renewal operation is a lever to increase the supply of social housing in tight areas.</p>		

Remerciements

Tout d'abord, je souhaite remercier mon maître de TFE François Duchêne qui m'a accompagnée tout au long de ce travail, de la construction du sujet à l'aboutissement de ce mémoire. Durant une année entière, son accompagnement, son soutien et sa disponibilité m'ont permis de travailler en toute confiance. Ses précieux conseils m'ont orientée et encouragée. Il m'a finalement fait profiter de son expérience bien au-delà de ses simples obligations, et je le remercie également pour ses attentives relectures.

Je tiens à remercier Emeline Maul, dans un premier temps pour sa disponibilité pour répondre à mes nombreuses questions sur le contenu du projet. C'est également grâce à ses contacts que j'ai pu participer à plusieurs réunions stratégiques, ce qui m'a permis de comprendre beaucoup d'éléments mais aussi de rencontrer la plupart des acteurs du projet et ainsi obtenir des entretiens, essentiels à la réalisation de mon mémoire. Elle m'a également fournie un nombre impressionnant de documents qui ont été très utiles pour le décryptage approfondi du projet.

Je veux également remercier Béatrice Vessiller pour présider le jury de ce travail, ainsi que pour ses conseils utiles lors de notre réunion à mi-parcours.

Enfin, je remercie les 16 personnes qui ont acceptés de m'accorder du temps pour répondre à mes questions. Grâce à eux, j'ai pu disposer d'un matériau riche et d'informations indispensables pour cette enquête.

Sommaire

Notice analytique	3
Remerciements	4
Sommaire.....	5
Table des illustrations	8
Table des annexes.....	9
Liste des sigles.....	10
Introduction.....	11
Constats initiaux.....	11
Le terrain d'étude.....	12
Localisation et histoire urbaine du quartier.....	12
Définition du terrain d'étude	13
Questionnement.....	15
Méthodologie adoptée	16
Annonce du plan.....	17
Partie 1 : Le projet de démolition-reconstruction et son évolution dans une commune déficitaire	19
1. Les coulisses de la réflexion amont de l'OPAC du Rhône.....	19
1.1. La résidence Montessuy, une offre de logements vieillissants.....	20
1.2. Naissance du projet de renouvellement urbain	25
2. Le projet urbain et ses évolutions	31
2.1. Le projet urbain : des prémisses à la réalisation	32
2.2. L'aménagement des abords des opérations immobilières, enjeu essentiel du vivre-ensemble	37
2.3. La co-production de la ville, entre collectivités locales et bailleur social	41
Conclusion intermédiaire.....	46
Partie 2 : La valorisation financière du foncier	49
1. Enjeux des échanges fonciers dans le cadre du projet Montessuy-Pasteur	49

1.1. La réorganisation foncière liée au projet urbain	49
1.2. Contexte foncier de la ville de Caluire-et-Cuire	51
1.3. Clef de voûte de l'équilibre financier du projet	52
2. L'OPAC du Rhône, acteur central des échanges fonciers	53
2.1. Le protocole d'accord financier entre l'OPAC du Rhône et les promoteurs immobiliers	53
2.2. Les échanges fonciers du projet urbain.....	61
2.3. Equilibre financier du projet de l'aménageur	64
3. Evolution des documents règlementaires d'urbanisme.....	67
3.1. Etat des lieux des modifications du PLU	67
3.2. Les possibilités d'actions des collectivités publiques.....	75
Conclusion intermédiaire.....	77
Partie 3 : Densification et projet urbain.....	79
1. La densification, un moyen de financer les logements locatifs sociaux ?.....	79
1.1. Le phénomène de densification	79
1.2. La densification résidentielle dans le cadre du projet urbain Montessuy-Pasteur	83
1.3. La densification, entre politiques locales et viabilité économique	89
2. Le projet : allier densité résidentielle et cadre de vie	93
2.1. La qualité urbaine, architecturale et paysagère.....	94
2.2. Une nouvelle organisation sociale du quartier.....	99
2.3. Le projet de renouvellement urbain : une troisième phase ?.....	102
Conclusion intermédiaire.....	104
Conclusion	105
Bibliographie	109
Ouvrages	109
Articles scientifiques	109
Travaux universitaires.....	111
Sources	112
Terrain.....	112

Etudes et éléments réglementaires	112
Annexe 1 : bilan financier partiel de l'îlot Ouest.....	114
Table des matières.....	116

Table des illustrations

Figure 1 : Plan des huit quartiers de Caluire-et-Cuire

Figure 2 : Photographie aérienne de la résidence Montessuy en 2013

Figure 3 : Le périmètre du projet urbain Montessuy-Pasteur au sein du quartier Montessuy

Figure 4 : Photographie aérienne du quartier avant le projet

Figure 5 : Carte de situation du périmètre du projet dans ses alentours

Figure 6 : Premier plan de composition du projet (bureau d'études Athanor)

Figure 7 : Premier croquis du bureau d'études Babylone de l'implantation des bâtiments – îlot Ouest

Figure 8 : Plan de composition global de l'opération de renouvellement urbain – 2012 (Babylone)

Figure 9 : Tableau récapitulatif du nombre de logements avant démolition et après reconstruction

Figure 10 : Plan de composition actuel de l'îlot Est

Figure 11 : Plan masse du projet d'espaces publics de l'îlot Ouest ; visuel de la façade de la casemate ; et visuel du cœur d'îlot Ouest

Figure 12 : Périmètres des deux phases de travaux des voiries et espaces publics par la Métropole de Lyon

Figure 13 : Plan des surfaces en rez-de-chaussée pour les services et les commerces

Figure 14 a & b : Avant et après le projet, périmètres des propriétés foncières de l'OPAC du Rhône, la ville et le Grand Lyon

Figure 15 a & b : Avant et après le projet, périmètres des propriétés foncières de l'OPAC et des promoteurs immobiliers (Maignan et 6^{ème} Sens)

Figure 16 : Synthèse des accords financiers entre l'OPAC du Rhône et les promoteurs immobiliers – Maignan et 6^{ème} Sens (juin 2011)

Figure 17 : Evolution des prix de revient (construction neuve) en VEFA et hors VEFA (PLUS-PLAI uniquement)

Figure 18 : Plan des échanges fonciers de l'îlot Ouest entre l'OPAC du Rhône et la ville de Caluire-et-Cuire

Figure 19 : Extrait du zonage du PLU (2005)

Figure 20 : Extrait du zonage du PLU et OAQS n°10 (2010)

Figure 21 : Extrait du zonage du PLU (2015)

Figure 22 : Orientation d'Aménagement et de Programmation n°3 (2017)

Figure 23 : Extrait du zonage du PLU-H (2017-2018)

Figure 24 : Niveau de densité nette en fonction de la forme urbaine d'habitat

Figure 25 : Photographie aérienne de l'îlot Ouest avant le projet

Figure 26 : Répartition des logements par type : îlots Sud, Ouest et Est après le projet urbain

Figure 27 : Tableau récapitulatif du nombre de logements par type (avant et après le projet)

Figure 28 : Photographie du Fort de Montessuy

Figure 29 : Perspective générale du cœur d'îlot végétalisé (Ouest)

Figure 30 : Visuels de la Place Calmette après le projet urbain

Figure 31 : Périmètres d'étude du projet urbain ainsi que de la réflexion de requalification globale du quartier

Table des annexes

Annexe 1 : Bilan financier partiel de l'îlot Ouest

Liste des sigles

AEU : Approche environnementale de l'urbanisme

ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine

CPAUP : Cahier des prescriptions architecturales, urbaines et paysagères

DDT : Direction Départementale des Territoires

DGFIP : Direction Générale des Finances Publiques

EDDV : Etat descriptif de division en volume

GL : Grand Lyon

HT : Hors Taxe

LLS : Logement locatif social

LMH : Lyon Métropole Habitat

LS : Logement social

NPNRU : Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain

OAP : Orientation d'aménagement et de programmation

OAQS : Orientation d'Aménagement relative à des Quartiers ou à des Secteurs

OPAC : Office public d'aménagement et de construction

PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable

PLAI : Prêt Locatif Aidé d'Intégration ; PLUS : Prêt Locatif à Usage Social ; PLS : Prêt Locatif Social

PLH : Programme Local de l'Habitat

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PLU-H : Plan Local d'Urbanisme et de l'Habitat

PNRU : Programme national de rénovation urbaine

PUP : projet urbain partenarial

SMS : Secteur de mixité sociale

SRU : Solidarité et renouvellement urbain

TTC : Toute taxe comprise

VEFA : Vente en l'Etat Futur d'Achèvement

INTRODUCTION

Constats initiaux

En France, le renouvellement urbain est une notion ayant existé à toutes les époques, allant de la rénovation du bâti ancien de centre-ville à la démolition de quartiers entiers dont le patrimoine locatif social était trop difficile à réhabiliter. Plus précisément, la définition du dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement est la suivante : « Le concept de renouvellement urbain implique un réinvestissement sur des sites ayant un potentiel économique sous-utilisé, un remodelage des quartiers avec une part de démolition-reconstruction qui complète la réhabilitation de l'habitat existant. Il implique aussi une nouvelle articulation des quartiers avec le reste de la ville¹. »

Dans les années 2000, la politique de renouvellement urbain est remise au goût du jour par le ministre délégué à la ville Jean-Louis Borloo. C'est avec la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine de 2003 qu'est créée l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). L'idée est de démolir puis reconstruire des « morceaux de ville » identifiés comme prioritaires par l'Etat. Les objectifs principaux sont d'améliorer et diversifier l'habitat, favoriser la mixité sociale et fonctionnelle, ainsi que consolider le potentiel de développement économique de ces quartiers.

Lancé en 2003, le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) permet aux 500 quartiers sélectionnés de jouir d'une enveloppe financière dans le cadre de projets urbains globaux. Dans la continuité, le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) pour la période 2014-2024 concerne 200 quartiers prioritaires. Il faut bien souligner que ce sont les quartiers périphériques qui sont visés par cette nouvelle politique de rénovation urbaine, et non pas les quartiers de centre-ville comme cela a pu être le cas, par exemple, dans la période haussmannienne ou dans l'après-guerre.

Pour étudier un urbanisme qui peut être qualifié « d'ordinaire », mon questionnement s'est porté sur les quartiers non prioritaires ANRU, car nombreux sont ceux présentant des problèmes sociaux, économiques, urbanistiques et architecturaux forts. Seuls 500 (puis 200) quartiers français ont eu l'opportunité de recevoir des financements de l'ANRU depuis les années 2000 ; les villes et

¹ Cf. Choay Françoise, Merlin Pierre et al., *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Ed. Quadrige, Paris, 2005.

agglomérations françaises doivent donc trouver des mécanismes pour mettre en place des projets de renouvellement urbain hors du cadre ANRU.

La maîtrise d'ouvrage urbaine – le plus souvent portée par la collectivité publique – doit s'adapter à ce nouveau contexte. Ainsi, des partenariats public-privé ou des méthodes de co-production de la ville peuvent se créer entre les différents acteurs d'un projet urbain, selon deux procédés :

« La ville et, plus généralement l'urbanisation, se fabrique selon deux modalités différentes : l'impensé et le pensé. La première concerne la non-planification, les processus incrémentaux, l'urbanisme spontané, qui s'échelonnent sur le temps très long, allant jusqu'à plusieurs siècles, et mobilise les multiples acteurs d'une production collective. La seconde, au contraire, concerne la planification, la logique de projet, l'urbanisme volontaire, qui se concrétisent sur le temps court, mis en œuvre par un groupe d'acteurs restreint captant alors le pouvoir. Pourtant les imbrications entre ces deux modes sont étroites et complexes et elles nécessitent de jouer en permanence sur des échelles de temps différentes². »

Le terrain d'étude

Localisation et histoire urbaine du quartier

La commune de Caluire-et-Cuire se situe dans la Métropole de Lyon, entre la Saône et le Rhône. Elle est au Nord de la ville de Lyon dont elle est limitrophe, dans la continuité du plateau de la Croix-Rousse. En 2014, elle comptait 42 500 habitants³.

Le quartier Montessuy est situé au centre de la ville de Caluire-et-Cuire.

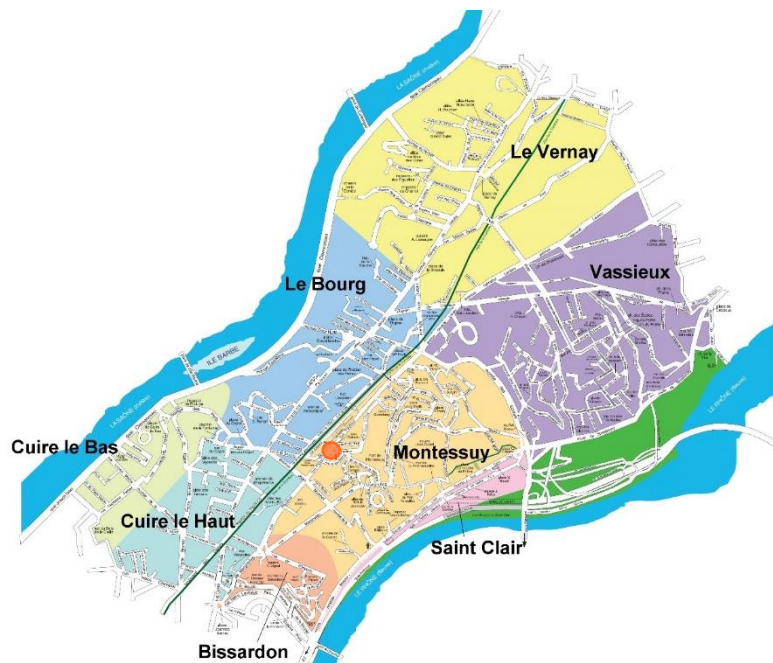


Figure 1 : plan des huit quartiers de Caluire-et-Cuire
Source : site internet de la ville de Caluire-et-Cuire

² Cf. Cléménçon Anne-Sophie, *La ville ordinaire, généalogie d'une rive, Lyon 1781-1914*, Ed. Parenthèses, 2015, 284 p.

³ Source : INSEE 2014

Cette localisation a de nombreux atouts : belvédère sur le Rhône, plusieurs sites patrimoniaux et une proximité avec des zones boisées. C'est un quartier support de différentes strates historiques : une histoire militaire au XIX^{ème} et XX^{ème} siècles (Fort de Montessuy, casemate) et une histoire urbaine (de la cité HBM jusqu'à l'ensemble de René Gagès). En effet, l'architecte lyonnais René Gagès a aménagé le quartier Montessuy entre 1964 et 1972. La création de 1 400 logements en seulement huit ans est complétée par un aménagement urbain pensé pour l'habitant : un grand parking souterrain pour limiter le nombre de voitures en surface, des belvédères, des petites surfaces commerciales, des espaces végétalisés... Le travail sur les espaces publics a conditionné l'ensemble du projet à cette époque, ce qui fonctionne encore bien aujourd'hui, notamment grâce à la mixité sociale (équilibre entre logement social, accession à la propriété et logement intermédiaire).

Définition du terrain d'étude



Figure 2 : photographie aérienne de la résidence Montessuy en 2013
Source : comité de pilotage, le 14/05/2018

Le projet de renouvellement urbain Montessuy-Pasteur se trouve à l'angle Sud-Ouest du quartier Montessuy. Il est structuré par la présence de deux grands axes Nord-Sud, la rue Pasteur et la Voie Verte des Dombes, ainsi que des transversales, convergentes à l'Est vers le Fort de Montessuy. Il est à l'articulation de plusieurs tissus urbains : entre habitat collectif en mutation, habitat pavillonnaire, polarités d'équipements publics et de commerces, ainsi qu'une trame végétale très présente.

La résidence Montessuy se situe de part et d'autre de la rue Pasteur. Elle a été construite dans les années 1930⁴ et réhabilitée en 1983⁵. Avant toute opération de démolition-reconstruction (années 2010), cette résidence HLM était composée de trois immeubles à l'Ouest de la rue Pasteur et six à l'Est, pour un total de 282 logements sociaux. Son bâti était très dégradé et le quartier présentait des dysfonctionnements sociaux forts.

Lyon Métropole Habitat (anciennement OPAC du Rhône) est le propriétaire de cette résidence et est également le principal bailleur social de la ville de Caluire-et-Cuire (possédant 40% des logements sociaux⁶).

Lyon Métropole Habitat, la ville de Caluire-et-Cuire et la Métropole de Lyon sont les trois acteurs centraux du projet de renouvellement urbain. Le bailleur social est propriétaire de la majorité du foncier de l'opération et est donc le principal maître d'ouvrage. La ville de Caluire se concentre sur la maîtrise d'ouvrage des espaces communaux en cœur d'îlots. Quant à elle, la Métropole de Lyon est en charge de l'aménagement des voiries et de la polarité centrale, la place Calmette. Ces trois partenaires ont fait le choix de ne pas utiliser d'outils d'urbanismes classiques pour encadrer cette opération de renouvellement urbain.

Les enjeux du projet de renouvellement urbain sont multiples : proposer une offre de logements sociaux neufs tout en favorisant la mixité sociale ; réorganiser la trame urbaine et créer un espace public central fédérateur ; encourager les déplacements modes doux tout en reliant le patrimoine naturel et historique grâce à la création d'une promenade de la voie Verte des Dombes au Fort de Montessuy.

⁴ Source : Propos recueilli lors de l'entretien avec neuf membres de l'association « Vivre à Montessuy » le 07/05/2018

⁵ Source : compte-rendu du comité technique, le 20/04/2009

⁶ Source : Propos recueilli lors de l'entretien avec le Directeur Général Adjoint « Attractivité et Qualité » à la ville le 20/04/2018

Questionnement

Ce travail de fin d'études porte sur le projet de renouvellement urbain Montessuy-Pasteur ; projet mené par le bailleur social Lyon Métropole Habitat (LMH), la ville de Caluire-et-Cuire et la Métropole de Lyon. A travers les enjeux singuliers de chaque acteur, un partenariat s'est créé dans le cadre de ce projet.

Le montage de cette opération de renouvellement urbain est à la fois original et complexe. En effet, l'opération de démolition-reconstruction implique de nombreuses opérations corollaires : reconstitution de l'offre de logement social à l'échelle de la commune, aménagement des espaces publics communaux et métropolitains, relogement des familles, procédure de concertation, *etc.*

La première partie porte sur le décryptage du projet de démolition-reconstruction et plus particulièrement sur le contexte initial. Etant donné que Caluire-et-Cuire est une commune déficitaire au titre de l'article 55 de la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain), pour quelles raisons l'Etat a-t-il accepté la démolition de 282 logements locatifs sociaux ? La reconstruction de l'offre est donc au cœur de cette opération de renouvellement urbain. Au fil des réflexions, le contenu de l'opération de requalification urbaine a évolué : comment les acteurs ont-ils construits un partenariat ainsi qu'une gouvernance facilitant la conception d'un projet urbain hors procédure d'urbanisme ?

Un deuxième questionnement concerne le montage de l'opération ainsi que la répartition des financements. Hors des procédures règlementaires d'urbanisme et hors des quartiers prioritaires ANRU, les différents acteurs ne sont soumis à aucune règle en matière de financement. Ce projet ayant trois maîtres d'ouvrage différents, comment ont été répartis les compétences et les participations financières ? Ainsi, comment le bailleur social finance-t-il la démolition et la reconstruction de l'offre de logements ? Quels sont les mécanismes mis en place permettant à LMH d'équilibrer son bilan financier ? Et en quoi les documents d'urbanisme (principalement le Plan Local d'Urbanisme) peuvent influencer sur la valorisation financière du bailleur social ?

Enfin, la troisième partie du questionnement porte plus particulièrement sur le phénomène de densification au sein du projet urbain. Avec un nombre total de logements qui va environ doubler, de nombreuses questions sont soulevées : quel est le cadre règlementaire lié à la densité résidentielle ? En quoi la densification est-elle un facteur clef de la viabilité économique de l'opération globale de renouvellement urbain ? Dans quelle mesure les acteurs peuvent-ils mobiliser des outils pour articuler densité et cadre de vie ?

Finalement, la question centrale qui va guider ce mémoire est la suivante : comment le bailleur social Lyon Métropole Habitat, en lien avec les différents acteurs concernés, propose un projet de renouvellement urbain hors procédure d'urbanisme dans une commune déficitaire en logement social ?

Méthodologie adoptée

Ce travail s'inscrit dans le cadre de la réalisation d'un mémoire de fin d'études au sein de la spécialisation « Aménagement et Politiques Urbaines » à l'ENTPE et est alimenté par plusieurs éléments méthodologiques.

Un projet urbain met en scène de nombreuses interactions entre les acteurs. Pour les analyser de la manière la plus fine possible, j'ai choisi de me concentrer sur la réalisation d'entretiens semi-directifs. J'ai pu en réaliser 16, avec : Lyon Métropole Habitat (4) ; la Métropole de Lyon (2) ; la ville de Caluire-et-Cuire (5 dont un élu) ; la DDT du Rhône (1) ; le bureau d'études Babylone (1) ; l'association 'Vivre à Montessuy' (1 avec 9 membres dont le président) ; un commerçant et une habitante. J'ai également pu réaliser deux entretiens téléphoniques, un avec la DDT du Rhône et un avec l'OPAC du Rhône, pour des questions historiques notamment.

Cependant, une limite de la méthodologie mise en place est le fait que certains acteurs ont répondu négativement à mes demandes d'entretiens. Il s'agit des deux promoteurs immobiliers lyonnais ayant travaillé sur l'îlot Ouest du projet urbain. Ils n'ont pas souhaité s'exprimer sur leurs missions ; ainsi, leurs points de vue resteront une relative zone d'ombre de mon travail. Néanmoins, les autres acteurs que j'ai rencontrés ont pu m'éclairer sur le rôle des deux promoteurs immobiliers et leurs relations.

Pour mieux appréhender le projet et notamment mieux comprendre sa localisation et ses environs, j'ai eu l'occasion d'effectuer plusieurs visites observatrices de terrain. Cela m'a notamment permis de photographier l'état actuel du projet de renouvellement urbain puis ses évolutions. Flâner dans le quartier m'a également permis de rencontrer des habitants de manière spontanée, avec qui j'ai pu parfois avoir des discussions succinctes.

Ensuite, avec l'aide de l'urbaniste territoriale de la Métropole en charge de ce secteur, j'ai eu l'opportunité de participer à plusieurs réunions stratégiques : trois comités techniques (25/01/2018, 15/03/2018 et 11/04/2018) et un comité de pilotage (14/05/2018), ce qui m'a notamment permis d'analyser les rapports politiques entre les différents acteurs. Ces réunions m'ont également aidé à comprendre comment les acteurs centraux du projet urbain préparent les décisions, et comment elles sont finalement prises.

Enfin, j'ai effectué une recherche bibliographique. Elle repose sur plusieurs types de lectures. En premier lieu, les documents relatifs au terrain m'ont permis de comprendre et analyser le contenu du projet urbain. La bibliographie est également alimentée par des ouvrages et des articles scientifiques permettant de prendre du recul vis-à-vis du cas singulier du projet urbain Montessuy-Pasteur.

Annnonce du plan

Dans un premier temps, nous éclaircirons l'origine du projet de démolition-reconstruction et notamment la réflexion et la stratégie de l'OPAC du Rhône pour engager le renouvellement de son patrimoine bâti. Nous verrons ensuite comment a évolué le contenu du projet urbain au fil des réflexions des trois partenaires : le bailleur social, la ville et la Métropole.

Puis, nous étudierons le montage opérationnel du projet de renouvellement urbain, étant donné qu'aucune procédure d'urbanisme n'a été mise en place. Nous analyserons donc les accords financiers entre les acteurs, pour notamment comprendre quels sont les produits permettant à LMH d'équilibrer le bilan financier de l'opération. Nous verrons ensuite comment les différentes versions du Plan Local d'Urbanisme influent sur la valorisation du foncier et donc sur le projet urbain.

Et enfin, nous analyserons le phénomène de densification, son cadre réglementaire puis plus particulièrement son incidence sur la viabilité économique de l'opération globale de renouvellement urbain. Finalement, nous verrons comment s'articulent densité et cadre de vie.

PARTIE 1 : LE PROJET DE DEMOLITION-RECONSTRUCTION ET SON EVOLUTION DANS UNE COMMUNE DEFICITAIRE

Propriété de l'OPAC du Rhône – aujourd'hui Lyon Métropole Habitat (LMH) –, la résidence Montessuy de Caluire, datant des années 1930, proposait une offre de 282 logements locatifs sociaux. Pour des raisons diverses, le bailleur social propriétaire décida d'engager une rénovation de ses logements. Différentes solutions ont alors été soulevées, dans le but de mettre en place un projet de renouvellement urbain avec les différents acteurs concernés.

Au fil des années et des réflexions – collectives et individuelles –, le projet urbain a évolué. Ainsi, dans quelle mesure l'OPAC du Rhône a construit un partenariat facilitant la conception d'un projet urbain hors procédure ?

Pour comprendre cette opération complexe puis pour approfondir quelques points problématiques la concernant, il faut commencer par mettre à plat le contexte, le contenu de ce projet et son évolution. Ainsi, cette première partie sera donc davantage descriptive, l'analyse venant par la suite.

1. Les coulisses de la réflexion amont de l'OPAC du Rhône

En 2011, avec 3 426 logements locatifs sociaux, la commune de Caluire-et-Cuire avait un taux SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) de 16,85%. Atteindre le taux légal de l'article 55 de la loi SRU de 25% d'ici 2025 est un véritable défi pour les élus de cette ville. Cette même année, nous pouvions constater que les logements locatifs sociaux étaient inégalement répartis sur les huit quartiers de la ville. En effet, ils sont majoritairement présents dans trois quartiers : Montessuy (74% du nombre de logements total du quartier), Saint Clair (43%) et Les Bruyères (100%)⁷.

La résidence Montessuy était composée de logements locatifs sociaux à 100%. Au fil des années, des problèmes sociaux, économiques et urbains se sont développés dans le quartier. A la fin

⁷ Source : Protocole Habitat pour le renouvellement de l'habitat et la requalification urbaine du quartier Montessuy-Pasteur (décembre 2012)

ses atouts est sa situation géographique remarquable, entre le Fort de Montessuy et l'actuelle Voie Verte des Dombes.

En tant que bailleur social, Lyon Métropole Habitat, anciennement OPAC du Rhône, est propriétaire de la totalité des logements, ainsi que des parcelles foncières. La gestion patrimoniale des bâtiments de la résidence Montessuy est donc de son ressort.

La résidence était composée de neuf immeubles, dont trois à l'Ouest de la rue Pasteur (désigné ensuite par « îlot Ouest ») et six à l'Est (« îlot Est »). L'îlot Ouest comprenait 110 logements dans trois bâtiments de niveau R+4⁹, implantés pour épouser la topographie particulière du site – notamment une déclivité importante. Quant à l'îlot Est, les six immeubles en R+4 et R+5 comptaient 172 logements. Cet îlot était parfois surnommé la « cité-jardin », faisant écho au modèle urbain en cours lors de sa construction, à l'allée de platanes en cœur d'îlot et à l'ensoleillement des logements grâce à l'implantation des bâtiments en quinconce.

L'offre de logements dans cette résidence est très spécifique, avec une majorité de petits appartements. Sur les 282 logements locatifs sociaux, 18% sont des T2, 74% des T3 et 8% des T4. De plus, les surfaces habitables de ces petits logements – 34 m² pour un T2, 44 m² pour un T3 et 58 m² pour un T4 – sont inférieures d'environ 20% aux standards actuels.

Un diagnostic social a été réalisé en 2008 par l'OPAC du Rhône pour mieux saisir les caractéristiques des ménages du quartier. Il faut tout d'abord noter qu'environ 60% des ménages sont des personnes isolées et qu'il y a très peu de familles nombreuses (ce qui s'explique en partie par la typologie des logements proposés). Il faut aussi souligner une part importante de personnes âgées (25%), souvent installées depuis plus de dix ans. De plus, les ressources des ménages sont très modestes, ce qui va de pair avec des bas niveaux de loyer.

En 1983, 50 ans après leurs constructions, une réhabilitation des neufs immeubles de la résidence Montessuy a été effectuée. Une habitante se remémore les rénovations réalisées à ce moment-là :

« En 1983, ils ont installé les douches¹⁰. »

⁹ Rez-de-chaussée plus 4 étages

¹⁰ Propos recueilli lors de l'entretien avec une habitante de l'îlot Est le 22/05/2018

1.1.2. Des conditions d'habitat et de vie extrêmes pour les habitants

Au fil des années, les bâtiments se sont dégradés et les habitants souhaitaient une amélioration des caractéristiques de leurs lieux de résidence¹¹. Cette sous-partie cherche à faire un état des lieux des conditions d'habitat et de vie des ménages pour comprendre les motivations premières de l'OPAC du Rhône à lancer ce projet urbain.

Premièrement, plus de 70 ans après leurs constructions et 25 ans après la réhabilitation, les neuf bâtiments de la résidence de Montessuy sont vieillissants, mais surtout inadaptés. Le bâti est très dégradé, en particulier l'étanchéité des toitures. L'enveloppe des bâtiments se détériore et des risques de chutes de morceaux de béton émergent. Les pièces de ces petits logements sont exigües et le confort est moindre, dû à des problèmes récurrents d'humidité. Les factures de chauffage des résidents sont très élevées¹² étant donné que les bâtiments sont classés F au DPE (Diagnostic de Performance Energétique). D'autres caractéristiques des bâtiments viennent alourdir ce bilan : les plafonds en hourdis et briques alvéolaires pèsent lourds et déforment les cloisons ce qui peut entraîner des problèmes structurels graves.

L'accessibilité des logements – et notamment l'absence d'ascenseur – est également une grande contrainte pour les habitants, d'autant plus qu'il y a une forte proportion de personnes âgées.

Outre les aspects architecturaux et structurels, le quartier présente des dysfonctionnements sociaux. Lors de sa construction dans les années 1930, la vie de quartier pouvait être confondue avec une vie de centre-bourg de village. Les habitants mentionnent qu'ils connaissaient la plupart de leurs voisins, ce qui leur procurait un sentiment de convivialité et de sécurité. Depuis quelques années, l'évolution du quartier amène un sentiment d'insécurité grandissant chez les locataires. Ce constat est nuancé par les propos de la conseillère sociale de LMH :

« Les dysfonctionnements sociaux, cela peut être des familles qui posent des problèmes en bas de l'immeuble ou sur le quartier. Ou cela peut être des dégradations en termes de fonctionnement, d'utilisation du logement. Ce n'était pas quelque chose de très marquant sur ce quartier-là. Il y en avait quelques-uns en dettes de loyer¹³. »

¹¹ Source : Diagnostic Social réalisé par l'Observatoire Social de Lyon (2008)

¹² Propos recueilli lors de l'entretien avec une habitante de l'îlot Est le 22/05/2018

¹³ Propos recueilli lors de l'entretien avec la conseillère sociale de LMH le 04/05/2018

En 2008, le diagnostic social a mis en exergue les souhaits des ménages ; et en particulier le fait qu'ils souhaitaient fortement une amélioration de leurs conditions d'habitat et de vie. Ce travail a permis à l'OPAC du Rhône d'identifier les solutions envisageables pour le renouvellement urbain de sa résidence, en lien avec les attentes de ses locataires.

1.1.3. Le renouvellement urbain d'un quartier, plusieurs solutions

En tant que propriétaire du patrimoine bâti, l'OPAC du Rhône a amorcé une réflexion sur le renouvellement urbain de cette résidence. Les deux solutions envisagées successivement sont la réhabilitation et la démolition-reconstruction des logements.

La première solution envisagée – également la plus rapide à mettre en place – est la réhabilitation patrimoniale. Des études techniques ont été réalisées par un bureau d'études mandaté par l'OPAC du Rhône pour déterminer les objectifs et les coûts de la réhabilitation. Plusieurs éléments ont été pris en considération : une structure de bâtiment complexe à réhabiliter (les pièces sont petites donc les possibilités après réhabilitation sont restreintes) ; un état vieillissant avancé de l'enveloppe bâtie ; une absence totale de confort et d'accessibilité des logements.

Il est possible de qualifier la réhabilitation de « lourde » car elle nécessitait de nombreuses modifications de l'état actuel du bâti : rénovation de l'enveloppe des bâtiments (façades et toitures) ; amélioration du confort des logements (création de chauffage et de production collective d'eau chaude, VMC) ; installation d'ascenseur sur façade extérieure ; réfection complète des pièces humides (sols, plafonds, murs et équipements)¹⁴. L'estimation du montant total de la réhabilitation s'élevait entre 35 000 et 45 000€ par logement.

Ces différentes raisons ont orienté la réflexion de l'OPAC du Rhône. La réhabilitation des 282 logements locatifs sociaux n'était pas une solution envisageable d'un point de vue financier. De plus, les nombreuses opérations de réhabilitation ne permettaient pas l'amélioration significative et durable des logements – en particulier, les logements resteraient de petite taille avec des pièces exigües. La réhabilitation complète de ce parc social a donc été rapidement écartée, dès 2008¹⁵.

¹⁴ Source : Diagnostic technique réalisé par l'OPAC du Rhône (avril 2009)

¹⁵ Propos recueilli lors de l'entretien avec le responsable d'opérations de LMH le 19/04/2018

La seconde proposition envisagée était la démolition-reconstruction de l'îlot Ouest (110 logements) et la réhabilitation de l'îlot Est (172 logements), pour conserver le charme de cette « cité-jardin ». D'un point de vue financier, la démolition-reconstruction de l'îlot Ouest était estimée beaucoup moins onéreuse que la réhabilitation ; les bénéfices prévisionnels permettraient de financer partiellement la réhabilitation de l'îlot Est.

En 2011, un diagnostic technique et des simulations chiffrées de scénarii de réhabilitation de l'îlot Est ont été réalisés par la maîtrise d'œuvre désignée par l'OPAC du Rhône. Par logement, le coût total oscillait entre 57 et 100 000€ (en fonction des prestations choisies : création d'ascenseur ; reconfiguration des logements...)¹⁶. A cela s'ajoutait des problématiques structurelles fortes du bâtiment, qui nécessitait un relogement des habitants durant la phase de réhabilitation.

« Outre les impacts financiers, le produit, même réhabilité, n'offre plus les conditions d'une commercialité et d'une attractivité pérennes¹⁷. »

Ainsi, l'OPAC du Rhône affirme que la réhabilitation du patrimoine conduirait à des coûts comparables à ceux de la construction de logements neufs ; et sans améliorer durablement les logements produits.

Dans une démarche de négociation avec les services de l'Etat pour la démolition de logements sociaux, ce scénario était plus conciliant qu'une démolition totale ; c'est pour cela que l'OPAC du Rhône l'a maintenu de 2008 à 2011.

Au vu de ce diagnostic technique et des préconisations de la maîtrise d'œuvre, l'OPAC du Rhône soumet donc une nouvelle proposition : la démolition-reconstruction des 282 logements locatifs sociaux de la résidence Montessuy.

Cette proposition s'inscrit dans une doctrine plus globale de l'OPAC du Rhône au début des années 2010. En effet, en termes de vision économique et patrimoniale, le bailleur social considère que réhabiliter à des coûts avoisinants ceux de la construction neuve est généralement incohérent. Il choisit donc à de nombreuses reprises de lancer des projets de démolition-reconstruction. Cependant, le côté réaliste de cette doctrine peut être critiqué, en particulier au vu du nombre de logements vieillissants sur l'agglomération lyonnaise : il est impossible de démolir tous les bâtiments dégradés,

¹⁶ Source : Compte-rendu du comité de pilotage le 27/06/2011

¹⁷ *Ibid.*

la démolition ne peut pas être la solution la plus fréquemment proposée par le bailleur social. Avec une vision plus globale, les services de l'Etat considèrent que :

« Le frein à la démolition patrimoniale (vision économique relativement ancrée à l'OPAC du Rhône) est l'argument temps – essentiel et un peu négligé dans leurs stratégies¹⁸. »

Finalement, le principe de démolition des deux îlots de la résidence Montessuy est soumis à validation lors des comités de pilotage, en 2011 et 2012.

1.2. Naissance du projet de renouvellement urbain

1.2.1. Contexte d'une demande de démolition de logements sociaux dans une commune déficitaire

La démolition de logement social : du tabou à l'outil d'aménagement

Un bref retour en arrière s'impose pour comprendre le contexte politique¹⁹ dans lequel est faite cette demande de démolition de logements sociaux. Au début des années 1980, l'Etat privilégia politiquement la réhabilitation du parc de logement social et écarta la solution de la démolition, même pour les cas les plus préoccupants. Une séparation entre acteurs se créa alors. D'un côté, les bailleurs sociaux et les municipalités revendiquaient la démolition du patrimoine bâti le plus dégradé – qui allait souvent de pair avec des dysfonctionnements sociaux. De l'autre côté, l'Etat différait leurs demandes, considérant que la réhabilitation était suffisante pour concilier les approches urbaines et sociales, dans un contexte de pénurie d'offre de logements sociaux.

La démolition devint légale en 1988, mais cela ne lui octroya aucune légitimité : l'acteur central qu'est l'Etat resta sur ses positions, en particulier dû à la raison sociale et au statut de bien public des immeubles de logement social. Leur démolition était considérée par les services de l'Etat comme trop hâtive, étant donné qu'ils n'étaient pas encore amortis et que la demande pour le logement social était encore très forte.

¹⁸ Propos recueilli lors de l'entretien avec le responsable unité logement social et suivi HLM à la DDT 69 le 18/04/2018

¹⁹ Cf. Berland-Berthon Agnès, *La démolition des immeubles de logements sociaux : histoire urbaine d'une non-politique publique*, Editions du Certu, Paris, 2009.

C'est en 1998 que la doctrine de l'Etat prit un tournant décisif. En effet, c'est par la circulaire n°98-96 du 22 octobre 1998 que la Caisse des dépôts créa des prêts « construction-démolition » et définit précisément le rôle des services de l'Etat dans les opérations de démolition de logement social²⁰.

C'est ainsi qu'à la fin des années 1990, « la démolition trouve sa place dans la panoplie des outils d'aménagement des quartiers sociaux, opérant un glissement apparent d'une logique immobilière à une logique urbaine²¹. »

La loi du 1^{er} août 2003 pour les villes et la rénovation urbaine, dite Loi Borloo, a accru fortement le rythme des démolitions de logement social en les banalisant au nom du « renouvellement urbain ». La création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) en 2004 permit d'engager des moyens financiers importants – de l'Etat et des partenaires sociaux – pour mettre en œuvre une transformation des quartiers les plus en difficultés²². Finalement, les services de l'Etat se rendirent compte que la démolition était parfois une solution inévitable :

« Ce n'est jamais une bonne solution, puisque c'est un échec. Mais toutes les autres solutions peuvent être pires²³. »

Cet état des lieux de l'évolution de l'acceptation publique de la démolition de logements sociaux concerne principalement les quartiers d'habitats sociaux, les « grands ensembles ». C'est une situation bien différente pour le quartier Montessuy-Pasteur, avec des immeubles de logements sociaux d'environ 5 étages construits dans les années 1930 et des dysfonctionnements sociaux moindres. De plus, la commune de Caluire-et-Cuire n'est pas comparable avec les communes de l'agglomération lyonnaise qui présentent des fortes concentrations de logements sociaux (Vaulx-en-Velin par exemple). En effet, elle est même déficitaire en logement social au titre de l'article 55 de la loi SRU.

Il faut également noter que le quartier Montessuy-Pasteur n'a jamais fait partie des quartiers ciblés par l'ANRU et reconnus comme prioritaires en termes de politique de la ville et d'aménagement. A ce titre, le projet de démolition-reconstruction de l'OPAC du Rhône ne reçoit aucune aide financière

²⁰ Cf. Mongeard Laetitia, Veschambre Vincent, « Eléments pour une histoire de la déconstruction : évolutions en matière de démolition de l'habitat social (agglomération lyonnaise : 1978-2013) », *deuxième congrès francophone d'histoire de la construction*, 2014.

²¹ Cf. Berland-Berthon Agnès, *op. cit.*

²² Cf. Choay Françoise, Merlin Pierre et al., *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Quadrige, Paris, 2005.

²³ Propos recueilli lors de l'entretien avec le responsable unité logement social et suivi HLM à la DDT 69 le 18/04/2018.

de l'ANRU. C'est dans ce cas très particulier que l'on va chercher à établir le contexte de la demande de l'OPAC du Rhône, ainsi que les positions des différents acteurs concernés.

La demande d'autorisation préalable de démolition de l'OPAC du Rhône à l'Etat

C'est donc près de dix ans après la création de l'ANRU que l'OPAC du Rhône soumet à la Préfecture du Rhône une demande de démolition des 282 logements sociaux de la résidence Montessuy – dans un but de gestion rigoureuse de ses ressources et de son patrimoine. La phase de négociation est alors engagée entre le bailleur social propriétaire et les acteurs concernés : l'Etat, la ville de Caluire-et-Cuire, le Grand Lyon et le département du Rhône.

Comme l'a défini la circulaire du 22 octobre 1998 :

« L'article L.443-15-1 du Code de la construction et de l'habitation prévoit qu'aucune démolition de logements HLM construits avec l'aide de l'Etat ne doit être réalisée sans votre [services de l'Etat] accord préalable, celui de la commune d'implantation et des garants des prêts. »²⁴

Au début des années 2010, la ville de Caluire-et-Cuire est le principal allier du bailleur social ; son accord est donc évident. Les garants des prêts donnent également leur feu vert, les bâtiments étant amortis depuis de nombreuses années. C'est finalement l'accord de l'Etat qui va nécessiter le plus de négociations.

L'Etat – en l'occurrence la Direction Départementale des Territoires (DDT) du Rhône – devient alors un acteur central de cette négociation, puisqu'il est en charge d'instruire le dossier pour le compte du Préfet, qui délivre ensuite ou pas un arrêté préfectoral de démolition de logements sociaux.

Il faut rappeler que l'OPAC du Rhône demande la démolition de 282 logements sociaux, dans une commune alors déficitaire au titre de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU). Avec 16,85% de logement social en 2011, la commune de Caluire-et-Cuire doit produire un nombre important de logements sociaux chaque année pour atteindre l'objectif de 25% en 2025.

Dans ce contexte, la position des services de l'Etat est très claire : ils s'opposent fermement à la démolition des logements locatifs sociaux, étant donné que cela fera baisser le taux SRU de la commune. Leur rôle est d'alerter à la fois la commune mais aussi le bailleur social pour qu'ils soient

²⁴ Source : circulaire n° 98-96 du 22 octobre 1998 relative aux démolitions de logements locatifs sociaux, à la programmation des logements PLA construction-démolition et au changement d'usage de logements sociaux.

bien conscients des difficultés que va engendrer la démolition pour le rattrapage du nombre de logements sociaux. Le responsable de l'unité logement social de la DDT du Rhône affirme :

« Le résultat de 25% ne sera pas facile à atteindre, et il le sera encore moins si on commence par en démolir²⁵. »

Ceci montre clairement les objectifs des services de l'Etat : une démolition ne peut pas être acceptée si une reconstitution concrète de l'offre n'est pas présentée.

En particulier, hors quartiers prioritaires de l'ANRU, les démolitions restent une procédure plutôt rare, étant donné les coûts engendrés. A ce moment-là, l'Etat attend une proposition concrète de l'OPAC du Rhône pour présenter son projet de démolition-reconstruction, en tenant compte de l'évolution du taux SRU de la commune.

1.2.2. Le tournant de la négociation entre l'OPAC du Rhône et l'Etat

Les modalités de l'autorisation préalable de démolition sont claires : l'OPAC du Rhône doit fournir un dossier aux services de l'Etat pour expliquer ses motivations mais surtout prouver une reconstitution de l'offre démolie.

L'Etat exige que la reconstitution de l'offre démolie soit amorcée avant la démolition. Le bailleur social cherche donc à construire du logement social à proximité du quartier Montessuy-Pasteur, mais toutes les parcelles foncières qu'il possède sont occupées. C'est alors que l'OPAC du Rhône se rend compte qu'un promoteur immobilier implanté sur l'agglomération lyonnaise, BPD Marignan, est en train de conclure l'achat d'un terrain peu bâti (deux maisons individuelles et des garages) à proximité de son patrimoine. En raison d'une indivision, un autre promoteur immobilier lyonnais se positionne pour l'achat du terrain : 6^{ème} sens Immobilier.

Ce tènement avait été identifié par la ville de Caluire-et-Cuire pour la construction de logement social : c'est un emplacement réservé, où l'opération doit contenir au moins 30 % de logement social (d'après le règlement du Plan Local d'Urbanisme).

La négociation entre l'OPAC du Rhône et les promoteurs immobiliers a abouti à un accord financier : 60 % des logements des opérations de l'îlot Sud (cf. figure 4 ci-contre) seront des logements

²⁵ Propos recueilli lors de l'entretien avec le responsable unité logement social et suivi HLM à la DDT 69 le 18/04/2018

sociaux, vendus en état futur d'achèvement à l'OPAC du Rhône. Cet accord fournit au bailleur social et donc à l'Etat des preuves d'une reconstitution engagée de l'offre démolie.



Figure 4 : Photographie aérienne du quartier avant le projet
Fond de carte : présentation du comité de pilotage du 12/10/2009 ; Réalisation : Emma Jauvert

C'est l'OPAC du Rhône qui est à l'initiative de cette coopération avec les promoteurs immobiliers, pour que la démolition de la résidence Montessuy soit acceptée. Ainsi, le bailleur social achète 78 logements locatifs sociaux (37 à BPD Marignan et 41 à 6^{ème} sens Immobilier), ce qui représente 60 % des 130 logements de l'îlot Sud. L'achat de ces 78 logements sociaux permet de formaliser l'accord de l'Etat ; mais cela permet aussi à l'OPAC du Rhône d'avoir une offre de logements neufs et vides pour reloger les habitants de la résidence Montessuy (32 sur 78 en PLAI, pour faciliter le relogement des locataires).

Le projet urbain est prévu en « opération tiroir » : l'îlot Ouest sera le premier démolie et ses habitants seront relogés en partie sur l'îlot Sud ; l'îlot Est sera démolie lorsque l'îlot Ouest sera reconstruit.

Cependant, l'accord des promoteurs pour produire le double de logement social n'est pas sans condition. En effet, ils ont acheté le foncier de l'îlot Sud à un prix élevé à des propriétaires privés. Avec l'augmentation du nombre de logements sociaux, les bilans financiers de leurs opérations ne peuvent pas être à l'équilibre. Pour compenser cela, l'OPAC du Rhône a proposé aux promoteurs la cession de foncier sur l'îlot Ouest à des prix préférentiels, en dessous de la valeur du marché. Cet accord permet également au bailleur social de favoriser la mixité sociale en construisant du logement privé dans son projet urbain, objectif déjà fixé en amont. Finalement, cet accord financier est

surnommé « montage à double détente » par le directeur de l'aménagement et du renouvellement urbain de l'OPAC du Rhône²⁶.

C'est ainsi qu'en 2011, l'Etat, avec l'accord préalable de la ville et des garants des prêts, autorise la démolition des 282 logements locatifs sociaux et approuve ainsi le projet de renouvellement urbain plus globalement. Pour formaliser leur coopération au-delà de l'arrêté préfectoral de démolition, mais aussi pour préciser les conditions de la démolition, les acteurs concernés s'engagent via un contrat de partenariat : le protocole habitat.

1.2.3. *Le protocole habitat*²⁷

En 2012, le « protocole habitat pour le renouvellement de l'habitat et la requalification urbaine du quartier Montessuy-Pasteur »²⁸ est signé par l'Etat, le Grand Lyon, l'OPAC du Rhône, la ville de Caluire-et-Cuire et le département du Rhône. Ce protocole formalise les autorisations de démolitions délivrées par l'Etat, mais il a également pour objectif de définir les modalités de reconstitution de l'offre, l'accompagnement en termes de production de logement social au titre de la loi SRU et l'engagement de l'OPAC du Rhône sur les conditions du relogement.

Ce protocole stipule que les 282 logements locatifs sociaux démolis devront être reconstruits un pour un sur site. Ceci s'ajoute aux engagements de la loi SRU pour les périodes 2011-2013 et 2014-2016. Le diagnostic social réalisé par l'OPAC du Rhône (2012) a permis d'identifier les besoins en relogement afin de définir un taux de logement en PLAI. La reconstitution moyenne de l'offre sera constituée de 35 % minimum en PLAI et 65 % maximum en PLUS.

A ces 282 logements locatifs sociaux, s'ajoutent 254 logements en accession à la propriété privée (pour un total de 536 logements, soit près du double de 282). Ces logements vont permettre de favoriser la mixité sociale du quartier, mais ils contribuent également à la baisse du taux SRU. Pour accompagner le développement de l'offre libre et ainsi participer au rattrapage au titre de la loi SRU,

²⁶ Propos recueilli lors de l'entretien téléphonique avec le directeur de l'aménagement et du renouvellement urbain de l'OPAC du Rhône le 24/05/2018

²⁷ Source : Protocole Habitat pour le renouvellement de l'habitat et la requalification urbaine du quartier Montessuy-Pasteur (décembre 2012)

²⁸ *Ibid.*

76 autres logements locatifs sociaux seront produits sur la commune de Caluire-et-Cuire ; pour cela, trois sites ont été identifiés. Ils s'inscrivent dans les engagements triennaux 2014-2016.

La dernière partie du protocole habitat concerne le processus de relogement des 282 ménages par l'OPAC du Rhône. Le bailleur social a décidé de suivre la procédure ANRU (principalement pour des raisons d'équité vis-à-vis de tous leurs locataires de l'agglomération lyonnaise). La conseillère sociale (de LMH aujourd'hui) ajoute :

« Même si c'est une opération de renouvellement urbain ce qu'on appelle 'patrimonial', ça a été annoncé publiquement (aussi bien par LMH que par la mairie qui est partenaire de cette opération) qu'on mettait à disposition des locataires qui vont être relogés le même accompagnement que pour une opération ANRU : avec une conseillère sociale qui les accompagne et les moyens financiers qui correspondent aux accords vus dans le cadre du PNRU ¹²⁹. »

Ainsi, les acteurs concernés s'engagent sur le projet de renouvellement urbain Montessuy-Pasteur, avec également un échéancier de l'opération qui, le cas échéant, permettra d'évaluer le retard pris. Les outils de communication ainsi que le dispositif de pilotage du projet sont également rapidement décrits dans le protocole habitat. Finalement, ce protocole habitat peut être comparé à un contrat d'objectifs (sans sanction en cas de changement validé par tous les acteurs) et va donc permettre de lancer concrètement le projet urbain.

2. Le projet urbain et ses évolutions

Le projet de renouvellement a été élaboré par l'OPAC du Rhône (aujourd'hui LMH), en coordination avec la ville de Caluire-et-Cuire et le Grand Lyon (aujourd'hui Métropole) principalement. L'Etat, après avoir délivré les deux arrêtés préfectoraux de démolition au bailleur social en 2011, a très rarement participé aux réunions stratégiques.

Cette partie vise à la fois à mieux comprendre le contenu du projet urbain proposé, mais aussi la gouvernance de projet qui a pu être mise en place.

²⁹ Propos recueilli lors de l'entretien avec la conseillère sociale de LMH le 04/05/2018

La carte ci-dessous montre la situation géographique du projet et ses alentours : la Voie Verte des Dombes à l'Ouest, le parc du Fort de Montessuy à l'Est, l'Eglise Sainte Bernadette au Sud ainsi que les plaines sportives au Nord-Ouest.

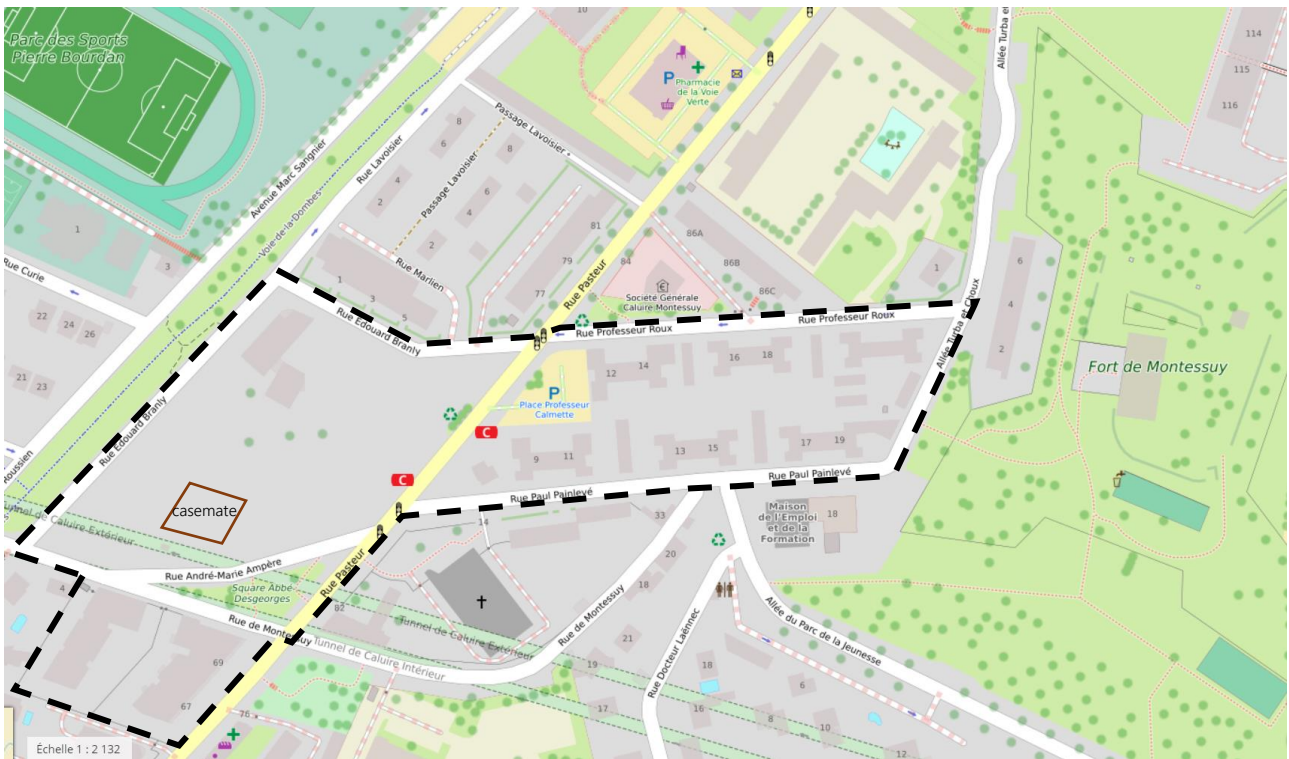


Figure 5 : Carte de situation du périmètre du projet dans ses alentours
Fond de carte : Open Street Map ; Réalisation : Emma Jauvert

2.1. Le projet urbain : des prémisses à la réalisation

Les scénarii du projet de renouvellement urbain ont évolué au fil du temps : avant 2008, réhabilitation complète de la résidence ; entre 2008 et 2011, démolition de l'îlot Ouest et réhabilitation de l'îlot Est ; et depuis 2011, démolition-reconstruction des deux îlots. Ce tournant en 2011 est important à souligner : toutes les études liées à la démolition-reconstruction de l'îlot Ouest étaient en cours d'achèvement ; alors que celles de l'îlot Est ont débutées juste après. C'est pour cela qu'un ordre de priorité a été défini, avec la réalisation de l'îlot Ouest en premier.

2.1.1. Les premiers principes

L'étude de cadrage urbain et l'AEU (Approche Environnementale de l'Urbanisme)

En mars 2010, le bureau d'études Athanor, mandaté par le Grand Lyon, a réalisé une étude de cadrage urbain, couplée avec une Approche Environnementale de l'Urbanisme. Cette étude vise à élaborer un diagnostic urbain et



*Figure 6 : Premier plan de composition du projet (bureau d'études Athanor)
Source : document de synthèse de l'étude de cadrage – mars 2010*

environnemental du quartier Montessuy-Pasteur, afin de définir les enjeux du projet puis les principes d'aménagement. C'est donc Athanor qui a effectué le premier plan de composition de l'îlot Ouest qui pourrait être envisagé après la démolition, prévue en 2015.

Le bureau d'études, en collaboration avec le Grand Lyon, a identifié plusieurs objectifs pour le projet de renouvellement urbain. Le premier est la proposition d'une offre de logements neufs favorisant la mixité sociale (avec le développement d'une offre de logements en accession privée à la propriété) à l'Ouest ; tout en améliorant la qualité de vie des habitants avec la réhabilitation lourde des logements à l'Est. Démolir les immeubles de l'îlot Ouest va permettre de réorganiser la trame urbaine du quartier, notamment en jouant sur les alignements sur rue, les hauteurs et les densités. Cette réorganisation contribuera à la création d'un espace public central fédérateur, la place Calmette. Enfin, un axe vert Est-Ouest reliera le parc du Fort de Montessuy à la Voie Verte des Dombes afin de mettre en valeur le patrimoine naturel et historique du quartier, tout en encourageant les déplacements modes doux.

Les principes d'aménagement – îlot Ouest



Figure 7 : Premier croquis du bureau d'études Babylone de l'implantation des bâtiments – îlot Ouest
Source : comité technique du 5 octobre 2011

L'étude de cadrage terminée, c'est le bureau d'études Babylone qui prend le relais, mandaté par l'OPAC du Rhône à partir de début 2010. Les études urbaines, architecturales et paysagères se focalisent sur l'îlot Ouest, qui est le plus urgent à réaliser. En coordination avec les différents acteurs du projet, un nouveau plan de composition est élaboré et les premiers principes d'aménagement sont fixés.

Pour concrétiser l'axe vert Est-Ouest, un mail paysager est prévu au cœur de l'îlot. L'espace public sera donc ouvert sur la Voie Verte, liaison vers le centre-ville et les espaces sportifs. Pour accentuer la continuité, la rue Branly (longeant la Voie Verte aujourd'hui) sera déclassée du domaine communautaire puis supprimée pour que la ville de Caluire-et-Cuire puisse élargir la Voie Verte au Nord, et que l'OPAC du Rhône puisse construire au Sud. La végétalisation de la « strate 0 »³⁰ de l'îlot permettra d'assurer le meilleur « vivre ensemble » aujourd'hui et demain, assurant le caractère de « cité-jardin » de la résidence.

³⁰ Définie par le bureau d'études Babylone comme : « la strate comprise entre 0 et 3,5 mètres par rapport au sol naturel et correspondant au rez-de-chaussée du bâtiment » (source : CPAUP îlot Ouest 2011)

Un second principe a été établi : la hauteur des bâtiments déclinera, allant de R+4+attique³¹ le long de la rue Pasteur à R+3 le long de la Voie Verte. La trame bâtie a pour objectif de structurer les fronts le long des voiries.

2.1.2. De 2012 à aujourd'hui, les évolutions des plans de composition

2012 : le plan de composition d'ensemble



Figure 8 : Plan de composition global de l'opération de renouvellement urbain – 2012 (Babylone)
Source : comité de pilotage du 5 juillet 2012

A partir de 2011, la démolition des logements de l'îlot Est est également validée. Cela permet au bureau d'études Babylone d'étendre le périmètre d'études et de constituer un plan de composition d'ensemble. Il a été validé par les élus de la ville de Caluire-et-Cuire et du Grand Lyon lors du comité de pilotage du 5 juillet 2012.

Les principes d'aménagement pour l'îlot Est était plutôt similaire à ceux de l'Ouest ; le mot d'ordre étant de conserver l'esprit « citè-jardin » de cet îlot. L'allée de platanes aujourd'hui présente devait être valorisée, au sein d'un cœur d'îlot traversant et végétalisé. L'implantation des immeubles en quinconce est également un objectif du projet urbain, pour favoriser l'ensoleillement de tous les logements ainsi que la vue depuis le plateau caluirard. De plus, un aménagement de la rue Paul Painlevé – au Sud de l'îlot Est – est indispensable pour assurer la continuité de la Voie Verte, du cœur de l'îlot Ouest jusqu'au Fort de Montessuy.

³¹ Un attique est un étage supplémentaire disposé en retrait du reste de la façade permettant ainsi, côté rue, l'aménagement d'un balcon filant.

Au-delà des aménagements au sein de chaque îlot, une cohérence d'ensemble du projet urbain est recherchée. Pour cela, les acteurs prévoient que la place Calmette devienne la nouvelle centralité de ce projet, bordée par le parvis de l'église, les équipements sociaux et les commerces. Une requalification de toutes les voiries est également nécessaire ; ces espaces publics communautaires seront donc soumis à de nombreuses études de circulation et de stationnement.

La validation de ce plan de composition a été couplée à la validation du protocole habitat en 2012 ; ce qui a permis aux acteurs concernés de fixer le nombre de logements par îlot. Le tableau suivant récapitule les estimations formulées :

	Ilot Sud	Ilot Ouest	Ilot Est	Total
Nombre logements sociaux avant démolition	0	110	172	282
Nombre logements sociaux après reconstruction	78	104	100	282
Nombre logements privés après reconstruction	52	122	80	254
Nombre logements total par îlot	130	226	180	536

Figure 9 : Tableau récapitulatif du nombre de logements avant démolition et après reconstruction
Source : protocole habitat 2012 ; Réalisation : Emma Jauvert

2018 : tournant pour la conception de l'îlot Est

Entre 2009 et 2016, le bureau d'études Babylone a réalisé toutes les études urbaines, architecturales et paysagères du projet de renouvellement urbain, mandaté par l'OPAC du Rhône. Avec la scission de l'OPAC du Rhône³² et donc la création de Lyon Métropole Habitat, son contrat n'est pas renouvelé. C'est ainsi qu'un nouveau bureau d'études lyonnais, Gautier Conquet, commence à travailler sur le projet de l'îlot Est.

Le passage de la galerie souterraine – reliant la casemate et le Fort de Montessuy – est une contrainte importante en termes de construction. Le choix du nouveau bureau d'études est donc de minimiser les aléas en phase chantier, et donc de proposer un plan de composition où les bâtiments n'enclâssent pas la galerie.

³² Suite à la scission du département du Rhône le 1^{er} janvier 2015, la scission de l'OPAC du Rhône est effective depuis le 1^{er} janvier 2016. Lyon Métropole Habitat est donc le nouvel office public de l'habitat sur le territoire de la Métropole de Lyon (et l'OPAC continue d'exercer ses activités en dehors du périmètre métropolitain).

La figure 10 ci-dessous compare le plan de composition proposé par Babylone de 2012 à 2017 (polygones rouges) et celui proposé par Gautier Conquet en 2018 (polygones noirs). La forme particulière des bâtiments à démolir peut être distingué (en trait fin).

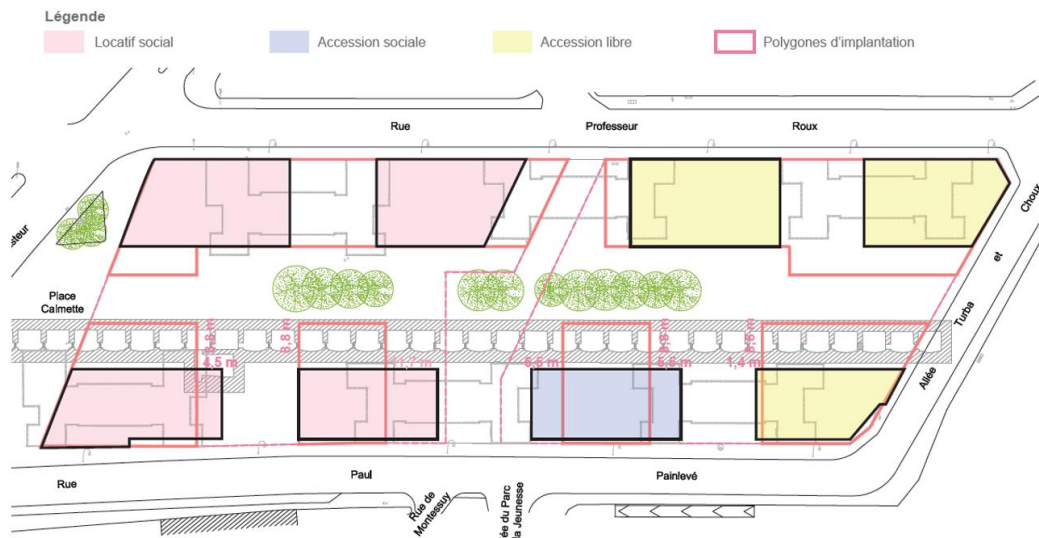


Figure 10 : Plan de composition actuel de l'îlot Est
Source : comité de pilotage du 14 mai 2018

2.2. L'aménagement des abords des opérations immobilières, enjeu essentiel du vivre-ensemble

2.2.1. Des espaces publics communaux alliant végétalisation et contraintes patrimoniales



Figure 11 : Plan masse du projet d'espaces publics de l'îlot Ouest ; visuel de la façade de la casemate ; et visuel du cœur d'îlot Ouest
Source : ville de Caluire-et-Cuire et Métropole de Lyon

Les espaces publics en cœur d'îlot (Ouest et Est) relèvent de la compétence de la ville de Caluire-et-Cuire. Le foncier identifié sera donc cédé par l'OPAC du Rhône (aujourd'hui LMH) à la ville. Deux méthodes différentes ont été choisies pour chacun des îlots. Pour l'îlot Ouest, le foncier sera cédé nu à la ville qui réalisera la maîtrise d'ouvrage des travaux nécessaires ; à l'Est, ce sera LMH qui aménagera le mail végétalisé selon les attentes de la ville (qui remboursera les frais financiers engagés par LMH).

Les espaces publics communaux de l'îlot Est se limitent à un mail piéton Nord-Sud d'environ 600 m² ; mais les détails et les usages précis ne sont pas encore fixés. Cette traverse permettra la circulation des piétons, vers les équipements publics à proximité (collège, crèche, centre social...). Actuellement, il n'y a pas de réelle volonté de la ville de créer à l'Est un espace d'arrêt, un espace de détente. En ce qui concerne l'îlot Ouest, l'état est beaucoup plus avancé, puisque les travaux d'aménagement de la ville débuteront en juillet 2018 sur près de 4 500 m².

La présence de la casemate, appartenant à l'OPAC du Rhône qui souhaitait la céder à la ville, a contraint les choix d'aménagement du cœur d'îlot Ouest. En effet, historiquement, la casemate était un bâtiment abritant du rangement principalement, avec un fronton à valoriser. Pour la réalisation des opérations immobilières, les différents acteurs ont décidé de démolir le bâtiment, à l'exception de la façade qui a une valeur patrimoniale et qui permet l'entrée dans la galerie souterraine. L'étude d'intégration urbaine menée par la ville a abouti à la création d'un « square patrimonial », avec l'aménagement de tunnels extérieurs boisés (peut-être inspirés de la roseraie de Montessuy), pour rappeler la forme de l'ancien bâtiment tout en favorisant l'ouverture et le cheminement piéton³³.

Pour ouvrir le quartier vers la Voie Verte des Dombes, les acteurs en partenariat ont choisi de déclasser puis supprimer la rue Branly (longeant la Voie Verte à l'Ouest). Une grande terrasse ombragée et équipée a pour objectif de devenir un lieu privilégié d'arrêt et de contemplation. L'insertion de gradins et de marches permettra l'appropriation du talus entre l'îlot Ouest et la Voie Verte³⁴. Enfin, un élément à forts enjeux est le traitement homogène des accès à l'espace public appelés « seuils », en termes de revêtement de sols et d'ambiance³⁵.

³³ Source : Compte-rendu du comité technique le 30/03/2012 – présentation de scénarii de la ville pour l'intégration de la casemate

³⁴ Source : Compte-rendu du comité de pilotage le 27/04/2015 – aménagement des espaces publics de l'îlot Ouest de l'opération Montessuy-Pasteur (MOA : ville ; AMO : Itinéraire Bis)

³⁵ Propos recueilli lors de l'entretien avec la responsable opérationnel à la ville le 07/05/2018

2.2.2. Une transformation progressive de l'espace public métropolitain



Figure 12 : Périmètres des deux phases de travaux des voiries et espaces publics par la Métropole de Lyon
Source : Avant-projet, Métropole de Lyon, février 2018

La Métropole de Lyon est en charge de la requalification des espaces publics du quartier Montessuy-Pasteur³⁶. L'objectif global est une cohérence avec les opérations immobilières privées et publiques engagées mais aussi celles prévues dans les années à venir. Les espaces publics doivent accompagner la mutation du quartier, qui a vocation à conserver sa qualité résidentielle, tout en se développant grâce à la création de commerces notamment. L'image et la qualité de l'espace public doivent être transformés, pour le hisser à la hauteur des besoins actuels et futurs.

Les deux phases (2019 et 2023) des travaux d'aménagement des espaces publics métropolitains sont prévues pour rester cohérentes avec le planning opérationnel global.

La première phase concerne donc les abords de l'îlot Ouest, avec la cession de la rue Branly à la ville à l'Ouest et la requalification des trois autres rues encadrant l'îlot. Il y a une particularité pour la rue Pasteur, coincée entre les deux îlots : seule la surlargeur (trottoir et stationnement) Ouest sera aménagée lors de la phase 1.

³⁶ Source : Avant-projet « aménagement des voiries et espaces publics du quartier Montessuy » (février 2018)

La deuxième phase d'aménagement est plus conséquente et débutera en 2023, après la livraison de toutes les opérations immobilières. Le périmètre d'étude est élargi, intégrant le parvis de l'Eglise Sainte Bernadette, à la demande de la paroisse. Les rues aux abords des nouvelles constructions de l'îlot Est seront aménagées et passées à sens unique.

Enfin, la requalification de la place Calmette en une centralité doit porter l'ambition d'une véritable transformation de l'espace, rendu aux usages urbains. Cette nouvelle place a vocation à devenir « un espace minéral, multifonctionnel et marchand »³⁷. Elle sera également l'accroche entre les îlots Ouest et Est en termes d'usages, de temporalité d'aménagement.

Enfin, de manière générale, les enjeux sont une réduction du caractère routier du quartier et ainsi une adaptation des gabarits des voies aux fonctions et usages. Toutes les rues du quartier seront en zone 30, ce qui favorise l'intégration des cycles dans la circulation. Des bandes cyclables seront également ajoutées le long de la rue Pasteur, pour protéger les modes doux des 10 000 véhicules en moyenne relevés par jour.

2.2.3. La stratégie commerciale

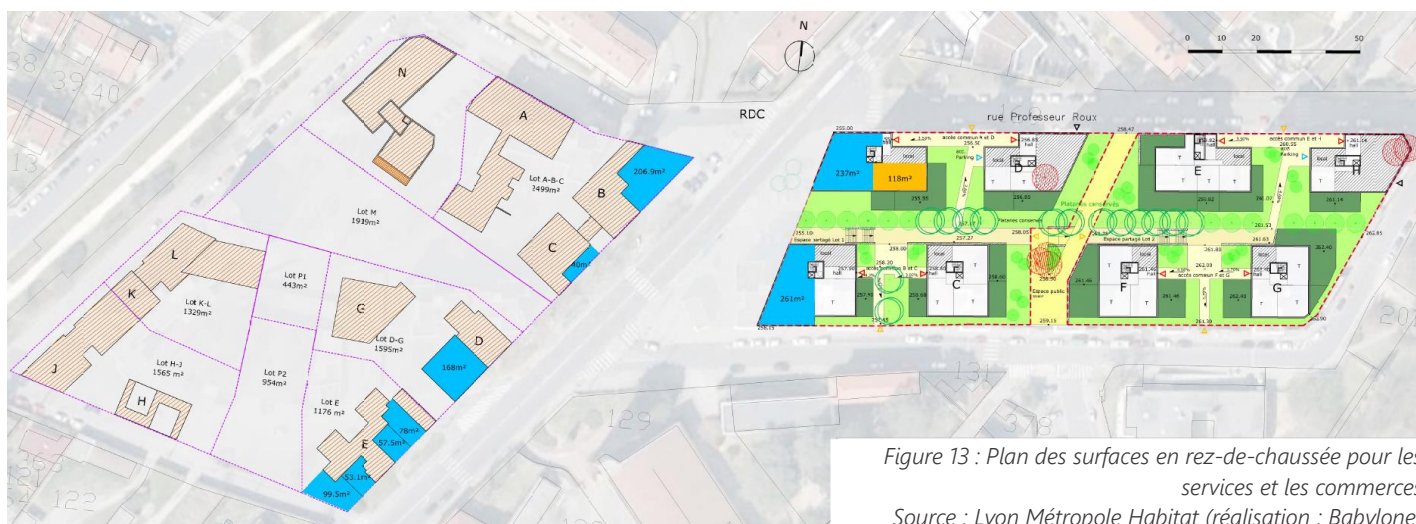


Figure 13 : Plan des surfaces en rez-de-chaussée pour les services et les commerces
Source : Lyon Métropole Habitat (réalisation : Babylone)

Dans le cadre du projet urbain, neuf rez-de-chaussée d'activité (commerce ou service) sont programmés, pour une surface totale d'environ 1 200 m². Une étude commerciale a été réalisée début 2017 par le bureau d'études AID Observatoire, mandaté par la Métropole de Lyon. L'objectif était de définir la programmation commerciale et servicielle tout en apportant des propositions de

³⁷ Source : Avant-projet « aménagement des voiries et espaces publics du quartier Montessuy » (février 2018)

repositionnement des activités existantes. Une analyse de l'offre commerciale à proximité a été utile pour tenter d'éviter les situations de concurrence³⁸.

Finalement, les élus de la ville de Caluire-et-Cuire et de la Métropole de Lyon ont validé des principes³⁹ ; mais cela n'a eu que très peu d'impact sur la commercialisation des locaux commerciaux de l'îlot Ouest. En effet, la grande majorité était en rez-de-chaussée d'immeubles privés, donc vendus par les promoteurs immobiliers. L'étude commerciale n'ayant été faite qu'en 2017, la commercialisation était déjà à un stade avancé.

Grâce au phasage, la situation ne sera pas identique pour l'îlot Est. L'anticipation permettra au propriétaire des locaux commerciaux – LMH – de favoriser la création d'une centralité avec l'implantation souhaitée par tous d'un restaurant-brasserie et d'un groupement de pharmacies.

Finalement, l'accompagnement commercial n'a pas été anticipé pour l'îlot Ouest. C'est ce même constat que fait le commerçant encore sur place aujourd'hui⁴⁰. En effet, un coiffeur implanté sur l'îlot Est s'est installé en décembre 2010 et a été informé du projet de démolition en mars 2011. Il déplore l'absence d'accompagnement du bailleur social et de la ville ; et achète finalement un local commercial à un promoteur privé sur l'îlot Ouest.

C'est donc une boulangerie, un institut de beauté, un kinésithérapeute, un magasin de produits biologiques ainsi que le coiffeur qui investiront prochainement les locaux de l'îlot Ouest⁴¹.

2.3. La co-production de la ville, entre collectivités locales et bailleur social

Dans ce projet de renouvellement urbain, de nombreux acteurs sont impliqués et interdépendants les uns des autres : les collectivités locales (ville, métropole et département), les services de l'Etat, le propriétaire initial, aménageur et constructeur (LMH), les aides à la maîtrise

³⁸ Source : Expertise commerciale sur le quartier Montessuy-Pasteur (février 2017)

³⁹ Limiter la concurrence avec les offres commerciales à proximité ; implanter des activités médicales pour éviter de surestimer le potentiel économique ; trouver des alternatives à l'implantation commerciale pure (activités économiques telles qu'une agence de publicité, un architecte d'intérieur, des services à la personne...), etc.

⁴⁰ Propos recueilli lors de l'entretien avec le coiffeur le 15/05/2018

⁴¹ Propos recueilli lors de l'entretien avec la responsable stratégie commerciale à la ville de Caluire le 09/05/2018

d'ouvrage (bureaux d'études principalement), les cabinets de maîtrise d'œuvre, les promoteurs immobiliers ainsi que les usagers finaux⁴². Pour comprendre le montage institutionnel et économique du projet, il est nécessaire d'analyser la répartition des divers rôles entre les acteurs. Ainsi, cela permettra d'appréhender la gouvernance de projet qui s'est mise en place.

2.3.1. Une gouvernance de projet fragile

Un projet de renouvellement urbain hors des procédures d'urbanisme

Au sein du projet de renouvellement urbain Montessuy-Pasteur, les aménagements sont répartis sous trois maîtrises d'ouvrage : Lyon Métropole Habitat, la ville de Caluire-et-Cuire et la Métropole de Lyon. La coordination de ces trois acteurs est primordiale pour proposer un projet d'ensemble. LMH est à la fois le propriétaire de la majorité du foncier et l'initiateur du projet urbain. Le rôle prépondérant de cet acteur est à questionner : quels sont les leviers d'action des autres acteurs (ville et Métropole principalement) ? A qui incombe la responsabilité du choix du montage de projet, adapté au contexte particulier et aux objectifs ?

Plusieurs possibilités se sont donc présentées, et aujourd'hui, la procédure la plus courante de l'urbanisme opérationnel en France est la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC)⁴³. Toutes les procédures d'urbanisme imposent des conditions très précises pour le montage de l'opération.

Une des options était que le bailleur social propriétaire mettent en place une ZAC privée. Dans ce cadre, un contrat est passé entre la collectivité locale compétente et l'aménageur privé qui précise le programme de l'opération ainsi que les participations financières du privé aux équipements publics. Les montants n'étant pas fixés par la loi, ils sont renégociés pour chaque ZAC par les différents acteurs concernés. Cette procédure n'a pas été mise en place dans le cas du quartier Montessuy-Pasteur, la démarche du bailleur social ne correspondant pas à ces enjeux et à ces objectifs.

Une autre option était que le Grand Lyon mette en place une ZAC publique, avec une concession⁴⁴. LMH aurait certainement été sélectionné pour l'aménagement ainsi que la construction

⁴² Cf. Linossier Rachel, Verhage Roelof, « La co-production public/privé dans les projets urbains », *BOINO Paul, Lyon La production de la ville*, Ed. Parenthèses, 2009, pp.144-171.

⁴³ Cf. Choay Françoise, Merlin Pierre et al., *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Quadrige, Paris, 2005.

⁴⁴ Propos recueilli lors de l'entretien avec l'urbaniste territoriale Plateau Nord du Grand Lyon le 29/05/2018

des équipements publics – ensuite rétrocédés aux collectivités locales, ville et Métropole. Les financements auraient donc été engagés par LMH et le déficit éventuel aurait été absorbé par le Grand Lyon. Cette solution n’a pas été mise en place principalement pour des raisons de divergence politique entre le Grand Lyon et la ville de Caluire-et-Cuire⁴⁵.

« Mais maintenant, on peut la poser autrement la question : est-ce que la ZAC est l’outil obligatoire pour ce genre d’opérations⁴⁶ ? »

Le responsable d’opérations de LMH poursuit en expliquant que le choix – partagé par plusieurs institutions – de ne pas recourir à l’outil ZAC est nuancé : la très lourde procédure administrative de la ZAC est évitée ; mais l’opération n’est pas transparente (pas de vision précise de combien coûte une opération d’aménagement).

« Sur cette opération Montessuy, on aurait dû avoir un PUP. A l’époque, ça n’existait pas⁴⁷. »

Le projet urbain partenarial (PUP) est un contrat signé entre la personne à l’origine du projet (ici, le bailleur social LMH) et la collectivité. C’est une convention financière qui précise que les aménagements qui seront nécessaires à la réalisation du programme seront payés en partie par le bailleur social – uniquement la part générée par l’opération immobilière. Cela représente une charge financière supplémentaire pour LMH, mais la directrice du développement et de l’aménagement explique que cela aurait donc permis des négociations plus poussées de droits à bâtir, pour compenser les dépenses⁴⁸. Aujourd’hui, les conditions financières appliquées dans le cadre du projet urbain Montessuy-Pasteur ne pourraient plus être identiques.

Ainsi, les différents acteurs du projet ont décidé de ne pas mettre en place de procédure d’urbanisme, c’est ce qui peut faire partie d’un urbanisme ‘ordinaire’ : la fabrique de la ville, à partir d’interventions plutôt courantes⁴⁹.

« La ville ordinaire est la partie spontanée, impensée de la ville⁵⁰. »

⁴⁵ Propos recueilli lors de l’entretien avec l’urbaniste territoriale Plateau Nord du Grand Lyon le 09/03/2018

⁴⁶ Propos recueilli lors de l’entretien avec le responsable d’opérations de LMH le 19/04/2018

⁴⁷ Propos recueilli lors de l’entretien avec la directrice du développement et de l’aménagement de LMH le 09/05/2018

⁴⁸ Propos recueilli lors de l’entretien avec la directrice du développement et de l’aménagement de LMH le 09/05/2018

⁴⁹ Cf. Backouche Isabelle, Montel Nathalie, « La fabrique ordinaire de la ville », *Histoire urbaine*, 2007 (n° 19), p. 5-9.

⁵⁰ Cf. Cléménçon Anne-Sophie, *La ville ordinaire, généalogie d’une rive, Lyon 1781-1914*, Éditions Parenthèses, 2015, 284p

Cependant, ce projet s'écarte de l'urbanisme 'ordinaire' en mettant en œuvre une gouvernance très spécifique. Les réflexions des différents acteurs durant la phase de conception sont particulièrement développées.

La mise en place du partenariat LMH-ville-Métropole

Pour mener à bien le projet urbain, une relation partenariale s'est créée entre les acteurs centraux. En l'occurrence, le protocole habitat signé en 2012 est considéré comme un contrat partenarial, fixant les différents objectifs à atteindre dans le cadre de l'opération de renouvellement urbain.

Depuis la fin des années 2000, les trois maîtres d'ouvrage organisent des réunions stratégiques (comités techniques, comités de pilotage, groupes de travail) dans lesquelles les acteurs concernés exposent leurs enjeux. Ces phases de négociation partenariale sont cruciales pour mener à bien le projet et valider l'avancement de la réflexion et de la conception à des étapes clés. Au sein de cette coordination tripartite, LMH a de forts enjeux concernant l'augmentation de valeur et l'attractivité économique, afin de rediriger le profit dans la recherche d'un équilibre social ainsi que l'amélioration des formes urbaines et architecturales⁵¹.

« Un projet d'ampleur qui nécessitera un partenariat institutionnel entre la ville de Caluire, le Grand Lyon, l'OPAC du Rhône et Marignan⁵². »

L'année 2012 marque donc le début officiel d'un partenariat, liant principalement le bailleur social et deux collectivités locales (ville et Métropole), qui montre les nouvelles formes de collaboration qui se développe entre acteurs :

« [Apparaissent] de nouveaux dispositifs de conduite d'opérations où les rôles de chacun sont redistribués, en opposition et/ou décalage avec d'anciens dispositifs⁵³. »

⁵¹ Cf. Linossier Rachel, Verhage Roelof, *op. cit.*

⁵² Source : synthèse de l'étude de cadrage du Grand Lyon (mars 2010)

⁵³ Cf. Menez Florence, *Le partenariat public-privé en aménagement urbain : évolution et métamorphose de la maîtrise d'ouvrage urbaine des années 1960 à nos jours*, Thèse de doctorat de géographie, aménagement et urbanisme, Université Lyon 2, dir : Scherrer Franck, 2008.

Les limites d'une coordination inter-institutions

Cependant, la coordination entre de nombreux acteurs et sur une période de temps aussi longue ne peut que contenir des failles. En particulier, les bilans financiers du bailleur social aménageur sont complètement opaques pour les autres acteurs, y compris la Métropole et la ville. La citation suivante illustre la situation, en assimilant LMH à un opérateur privé :

« Devoir assurer la rentabilité des projets tout en veillant au respect de l'intérêt général place les acteurs publics dans une situation ambiguë : les objectifs des opérateurs privés ne sont pas toujours les mêmes que ceux poursuivis par la collectivité⁵⁴. »

La principale difficulté à laquelle les acteurs ont été confrontés est l'absence d'interlocuteur. En effet, depuis 2010, un chef de projet au sein du Grand Lyon était demandé par les autres acteurs (la ville et le bailleur principalement). Avec une arrivée en 2016, la période sans ce professionnel n'a pas facilité le partenariat. En effet, sans permis d'aménager et hors des procédures d'urbanisme plus généralement, un problème est apparu lors des dépôts de permis de construire de l'îlot Ouest (par les promoteurs immobiliers mais aussi le bailleur social). L'aménagement des espaces publics n'étant pas fait en raison de l'absence de chef de projet, les nivellements des différents bâtiments et des espaces communs n'étaient pas uniformes. Cette anecdote reflète un manque de cohérence et de coordination entre les différents lots du projet urbain, et plus globalement entre les acteurs du projet.

Une autre limite de ce partenariat est le refus du permis de construire déposé par LMH pour le lot ABC de l'îlot Ouest par la ville de Caluire-et-Cuire. La raison est l'angle aigu de la façade, qui ne correspondait pas aux attentes des élus pour l'entrée dans le quartier⁵⁵. Après quelques réunions stratégiques et de nombreuses négociations entre LMH et la ville, le permis de construire a été approuvé. Ceci montre une faiblesse du partenariat en termes de coordination et de conception commune du projet urbain.

2.3.2. La place des habitants

Il faut souligner que les citoyens, habitants des résidences LMH comme voisins, ont une place pour le moins réduite au sein du projet de renouvellement urbain Montessuy-Pasteur.

⁵⁴ Cf. Linossier Rachel, Verhage Roelof, 2009, *op. cit.*

⁵⁵ Propos recueilli lors de l'entretien avec le premier adjoint à l'urbanisme à la ville de Caluire le 24/05/2018

Premièrement, les habitants ont été informés du projet de renouvellement urbain par le bailleur social, conjointement à la mairie. Les informations, qu'on pourrait qualifier de 'descendante', concernaient principalement la démolition et donc la procédure de relogement.

Comme dans la plupart des projets de démolition-reconstruction aujourd'hui, les habitants étaient plutôt réticents, de par leur attachement au quartier ainsi qu'à leur voisinage. Au fil du temps et en voyant que les premiers relogements se passaient bien⁵⁶, la réticence s'est apaisée⁵⁷. Dans ce cadre, un diagnostic social préalable à la phase amiable de relogement a été réalisé, principalement pour identifier les souhaits et les besoins des habitants à reloger. De la même manière que pour le phasage du projet urbain, un ordre de priorité des relogements a été mis en place. Les habitants de l'îlot Est ont donc été informés qu'ils seraient relogés après ceux de l'îlot Ouest, pour des raisons de planning des opérations immobilières. Finalement, la procédure de relogement s'est globalement bien passée, à l'exception de quelques cas particuliers⁵⁸. Il reste aujourd'hui 24 ménages à reloger de l'îlot Est d'ici juin 2019 (avec la livraison des derniers logements sociaux de l'îlot Ouest au printemps 2019), pour pouvoir débiter la démolition à l'automne 2019.

Au-delà de la procédure de relogement, les habitants ont été très peu informés du projet urbain et de son avancement. Des réunions d'informations ont été organisées à la mairie de Caluire, mais cela ne permettait pas pleinement aux habitants de participer au projet urbain. Mais, les « rencontres avec les élus »⁵⁹ mensuelles permettent une relation plus directe entre l' élu et l'habitant. Tout cela est complété par des articles de presse municipaux ou métropolitains. Cela correspond donc plus à de la communication qu'à de la concertation ou participation citoyenne.

Conclusion intermédiaire

Le projet urbain Montessuy-Pasteur, consistant en partie en une démolition-reconstruction de logements sociaux, est mis en place dans un contexte difficile – la commune de Caluire-et-Cuire étant déficitaire en logement social au titre de la loi SRU. L'OPAC du Rhône soumet une demande de

⁵⁶ Propos recueilli lors de l'entretien avec la conseillère sociale de LMH le 04/05/2018

⁵⁷ Propos recueilli lors de l'entretien avec une habitante de l'îlot Est le 22/05/2018

⁵⁸ Propos recueilli lors de l'entretien avec la conseillère sociale de LMH le 04/05/2018

⁵⁹ Source : ville de Caluire-et-Cuire

démolition des 282 logements locatifs sociaux de sa résidence aux différents acteurs concernés par le projet : les services de l'Etat, la ville de Caluire, le Grand Lyon et le département du Rhône.

Pour que le Préfet accepte la démolition dans une commune déficitaire, le bailleur social propriétaire achète des logements sociaux en VEFA à deux promoteurs immobiliers sur un tènement proche de sa résidence. Cet accord financier constitue la preuve de la reconstitution de l'offre démolie.

Avec de nombreuses assistances à maîtrise d'ouvrage, les acteurs réalisent des études techniques et sociales afin de proposer un projet urbain cohérent. Le partenariat LMH-ville-Métropole est au centre des négociations et pilote cette opération, en tant que maîtres d'ouvrage.

Le choix des trois partenaires est de ne pas recourir à une procédure classique d'urbanisme (ZAC, PUP, permis d'aménager...) pour le montage de cette opération de renouvellement urbain dans une commune déficitaire. Il faut souligner que ces outils réglementaires ont un cadre, des règlements. Outre ces contraintes, les procédures assurent aux acteurs la mise en place d'un projet urbain complet, qui encadre la participation citoyenne ou la gouvernance par exemple.

Cela mène donc à un montage atypique. L'objectif est de l'analyser plus en détail. En particulier, la question des financements de l'opération patrimoniale de démolition-reconstruction est très opaque, et pourtant c'est le cœur du montage opérationnel du projet urbain. La pression foncière participe également à la complexité de cette opération, ajoutant une contrainte non négligeable lorsque l'objectif est de proposer des logements locatifs sociaux à des bas niveaux de loyer.

PARTIE 2 : LA VALORISATION FINANCIERE DU FONCIER

Dans le cadre du projet de renouvellement urbain Montessuy-Pasteur, aucune procédure d'urbanisme n'a été mise en place ; ainsi, il est intéressant de se demander quel est le montage opérationnel mis en place et notamment comment sont répartis les financements. C'est en effet aux différents acteurs de porter cette décision.

Le protocole habitat de 2012 est le contrat partenarial liant les acteurs centraux mais il n'a pas de valeur juridique⁶⁰. Cependant, il prévoyait que tous les aménagements de surface seraient pris en charge financièrement par les collectivités en fonction de leurs compétences. C'est donc la ville de Caluire-et-Cuire qui sera en charge de la requalification des cœurs d'îlots principalement ; et la Métropole des voiries et de la place Calmette. LMH ne participera donc pas au financement des espaces publics, ce qui est une situation atypique pour un projet urbain comme celui-ci.

Le bailleur social propriétaire doit financer la démolition du parc locatif vieillissant, le relogement des ménages et la reconstruction : quels produits permettent à LMH d'équilibrer le bilan financier de l'opération ? Y a-t-il des accords financiers entre les acteurs ? Et dans quelle mesure les documents règlementaires d'urbanisme contraignent-ils le projet urbain ? Ce sont à ces questions que nous allons nous attacher de répondre désormais.

1. Enjeux des échanges fonciers dans le cadre du projet Montessuy-Pasteur

1.1. La réorganisation foncière liée au projet urbain

Avant le projet, les propriétés foncières des trois maîtres d'ouvrage – OPAC du Rhône, ville de Caluire-et-Cuire et Grand Lyon – étaient imbriquées (cf. figure 14.a.). Pour remplir les objectifs fixés lors de la conception du projet urbain, les acteurs doivent procéder à des acquisitions et à des cessions

⁶⁰ Propos recueilli lors de l'entretien avec la directrice du développement et de l'aménagement de LMH le 09/05/2018

foncières. De la même manière que pour les plans de composition, ils ont débuté leurs réflexions et négociations par l'îlot Ouest.

Un des enjeux était donc de réorganiser la trame urbaine du quartier. Avant le projet, les limites public/privé étaient plutôt floues. Le bailleur social, sur les conseils de son bureau d'études architecte-urbaniste, a décidé de « résidentialiser »⁶¹ toutes les nouvelles constructions ; ce sera également le cas pour celles des promoteurs. La séparation public/privé sera donc marquée, ce qui permet à la fois d'éviter les conflits d'usages mais également d'affirmer de nouveaux espaces publics : les cœurs d'îlots communaux, la place Calmette ainsi que les voiries.

Finalement, la réorganisation des espaces permettra de créer une véritable vie de quartier, notamment grâce à la création de rez-de-chaussée commerciaux, le cadre de vie des habitants étant un enjeu de la ville de Caluire-et-Cuire⁶².

⁶¹ La résidentialisation, qui consiste à donner un caractère privé aux immeubles, par exemple en posant des grilles à l'entrée ou en aménageant un jardin au pied de l'immeuble, permet une appropriation de l'immeuble par ses habitants.

⁶² Propos recueilli lors de l'entretien avec le premier adjoint à l'urbanisme à la ville le 24/05/2018

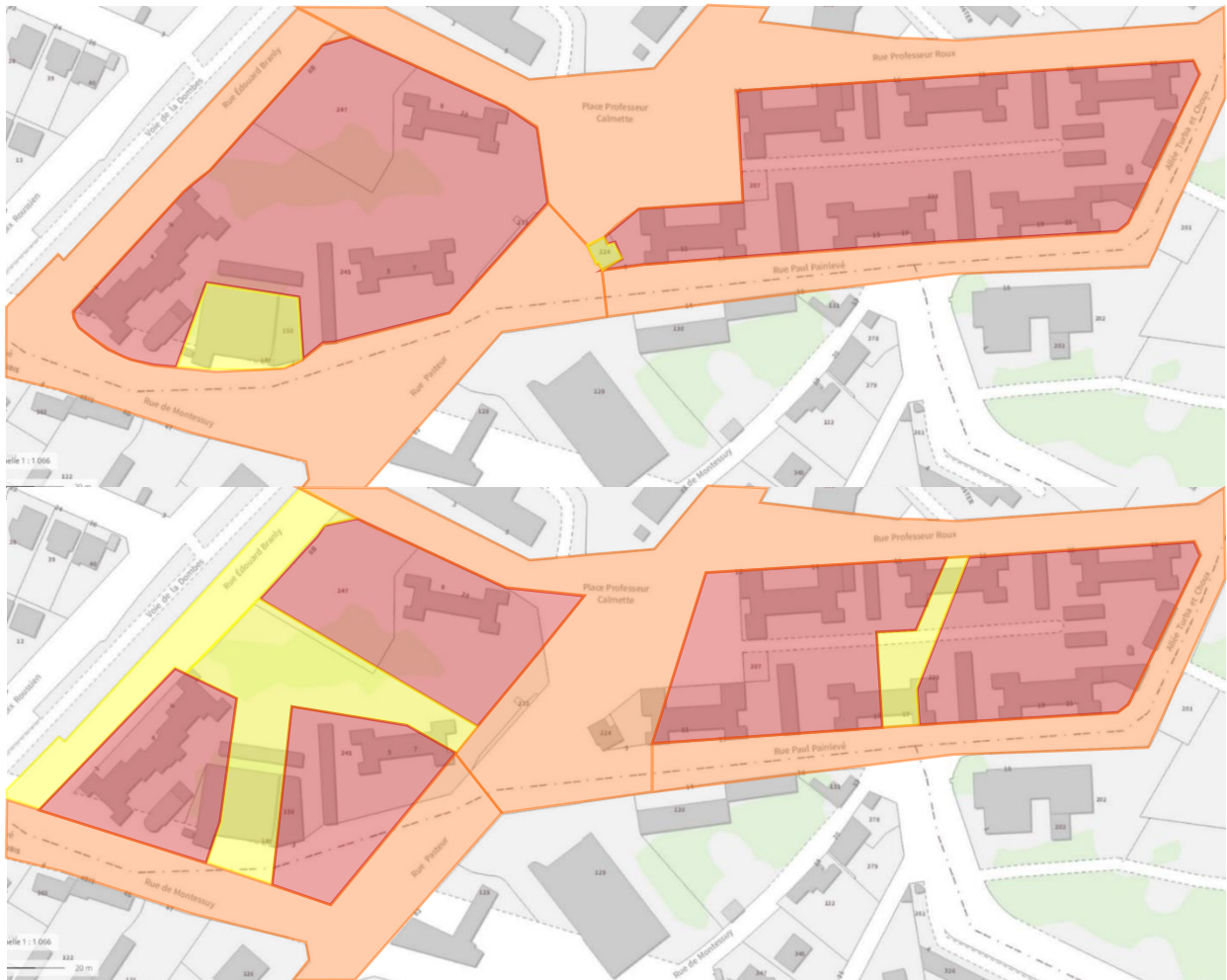


Figure 14 a & b : Avant et après le projet, périmètres des propriétés foncières de l'OPAC du Rhône, la ville et le Grand Lyon
Fond de carte : Carte France Raster ; Réalisation : Emma Jauvert

Propriétaire :

- OPAC du Rhône
- Ville de Caluire-et-Cuire
- Grand Lyon

1.2. Contexte foncier de la ville de Caluire-et-Cuire

La commune de Caluire-et-Cuire se situe en première couronne de la ville de Lyon et est très attractive : on peut la qualifier de « zone tendue »⁶³. Le prix du foncier est donc élevé ; et à cela s'ajoute sa rareté. La collectivité publique a peu de maîtrise foncière ; ce qui rend compliqué sa démarche de production de logement social à un rythme soutenu dans le cadre du rattrapage de la loi SRU.

⁶³ Une zone est dite « tendue » si l'offre de logements disponibles n'est pas suffisante pour couvrir la demande – en termes de volume et de prix (source : <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/les-zonages-des-politiques-du-logement>)

« Notre grosse inquiétude est cette pression foncière⁶⁴ »

De plus, Anne-Sophie Cléménçon expose dans sa thèse une théorie :

« La surface de terrain proposée à la vente ou à la location évolue avec le temps. Elle est inversement proportionnelle à la prise de valeur du foncier⁶⁵ »

Autrement dit, en matière foncière, tout ce qui est cher est rare. Dans les années à venir, avec des prix fonciers constamment en hausse, les opérations d'aménagement d'ensemble seront progressivement inenvisageables. Equilibrer les bilans financiers des opérations est parfois difficile, qui plus est pour produire du logement social étant donné que les loyers sont limités selon le type de financement des logements (PLAI, PLUS, PLS). Les bailleurs sociaux doivent donc trouver des méthodes pour produire du logement social en zone tendue. Les opérations de renouvellement patrimonial sont un moyen permettant au bailleur social de ne pas avoir à acquérir du foncier : en effet, il s'agit de réhabilitation ou de démolition-reconstruction d'un patrimoine bâti existant.

« Les opérations de renouvellement patrimonial sont un levier pour construire du logement social⁶⁶ »

1.3. Clef de voûte de l'équilibre financier du projet

Dans le cas du projet Montessuy-Pasteur, la tension foncière de la commune va finalement devenir un atout. L'OPAC du Rhône possède la majorité du foncier et ne va donc pas avoir besoin d'acquérir de grandes parcelles pour lancer son opération. De plus, les montants des échanges fonciers entre les trois partenaires sont relativement faibles, puisque les acteurs ont considéré que ce serait soit des espaces publics soit des assiettes foncières de logement social⁶⁷. Cette négociation autour de l'usage futur du tènement repose sur l'objectif d'une requalification durable et cohérente du quartier.

Mais, le foncier reste un enjeu central du projet de renouvellement urbain. Ne recevant aucun financement de l'ANRU, le bailleur social doit financer sur ses fonds propres la démolition et le relogement. Pour équilibrer son bilan financier, il décide de proposer l'aménagement d'une offre de

⁶⁴ Propos recueilli lors de l'entretien avec le premier adjoint à l'urbanisme à la ville le 24/05/2018

⁶⁵ Cf. Cléménçon Anne-Sophie, *op. cit.*, p 252.

⁶⁶ Propos recueilli lors de l'entretien avec la directrice du développement et de l'aménagement de LMH le 09/05/2018

⁶⁷ Propos recueilli lors de l'entretien avec le responsable foncier à la ville le 30/04/2018

logements en accession à la propriété. La cession de droits à bâtir aux promoteurs immobiliers permettrait la viabilité financière de l'opération de démolition-reconstruction de logements sociaux.

Ceci repose sur la spéculation liée à la valeur du foncier. Cette dernière augmente avec l'aménagement du territoire, et en particulier avec la création d'infrastructures publiques (transport, écoles...). Nous pouvons citer l'exemple parisien du baron-préfet Haussmann qui basa son plan de financement sur la spéculation, en remboursant les prêts engagés pour les travaux grâce aux recettes liées à la plus-value foncière⁶⁸.

2. L'OPAC du Rhône, acteur central des échanges fonciers

2.1. Le protocole d'accord financier entre l'OPAC du Rhône et les promoteurs immobiliers

Il faut rappeler que l'origine du projet repose sur une transaction foncière entre l'OPAC du Rhône et deux promoteurs immobiliers lyonnais. Juste avant le lancement du projet, le bailleur social aménageur a acheté en VEFA 78 logements locatifs sociaux (îlot Sud) en échange de cession de droits à bâtir à prix préférentiel (îlot Ouest). Un accord financier avait alors été signé entre les différentes parties. Ce document relatait la situation avant et après les différentes opérations (acquisition/cession), ce qui est résumé dans la figure 15 ci-dessous :

⁶⁸ Cf. Geerolf François, « Taxer les plus-values foncières pour financer les infrastructures publiques », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 9, no. 1, 2011, pp. 145-146.



Figure 15 a & b : Avant et après le projet, périmètres des propriétés foncières de l'OPAC et des promoteurs immobiliers (Marignan et 6^{ème} Sens)
 Fond de carte : Carte France Raster ; Réalisation : Emma Jauvert

— Galerie souterraine

Propriétaire :

- OPAC du Rhône
- Marignan
- 6^{ème} Sens Immobilier

L'accord financier se base sur le fait que l'OPAC du Rhône a besoin de logements sociaux préalablement à la démolition pour reloger les habitants de l'îlot Ouest. Ceci est compatible avec les objectifs des promoteurs immobiliers, qui souhaitent lancer de nouvelles opérations sur l'îlot Sud. Etant donné que le PLU impose 30 %⁶⁹ de logements sociaux sur ce tènement, des négociations vont être engagées entre l'OPAC du Rhône et les deux promoteurs.

« L'idée était d'avoir un accord gagnant-gagnant entre les opérateurs et d'être sur une masse d'opération qui soit plus importante. [...] Cela permettait, en dehors de subventions de l'ANRU, de trouver les mécaniques financières qui permettent à un bailleur social de démolir son patrimoine⁷⁰. »

Le protocole d'accord financier a été signé en juin 2011 et le tableau ci-dessous le résume :

⁶⁹ Le pourcentage de logements sociaux exigés par le PLU a évolué au fil des années, de 30 à 40%. Il était de 30% au moment de l'accord OPAC-promoteurs.

⁷⁰ Propos recueilli lors de l'entretien avec la directrice du développement et de l'aménagement de LMH le 09/05/2018

	Dépense	Recette	Surface	Montant HT par m ²	Montant total HT
Acquisition logements sociaux en VEFA (îlot Sud)	OPAC du Rhône	Marignan	SHAB ⁷¹ = 1751 m ²	2180	3 817 180
	OPAC du Rhône	6ème Sens	SHAB = 1713 m ²	2180	3 734 340
Cession foncier îlot Ouest	6ème Sens	OPAC du Rhône	SDP ⁷² = 1800 m ²	300	540 000
	6ème Sens	OPAC du Rhône	SDP = 900 m ²	300	270 000
	6ème Sens	OPAC du Rhône	SDP = 1175 m ²	400	470 000
	Marignan	OPAC du Rhône	SDP = 3875 m ²	400	1 550 000
Démolition îlot Ouest	OPAC du Rhône				1 150 000
	Marignan				575 000
	6ème Sens				575 000

Figure 16 : Synthèse des accords financiers entre l'OPAC du Rhône et les promoteurs immobiliers – Marignan et 6ème Sens (juin 2011)
Source : protocole d'accord quartier de Montessuy ; Réalisation : Emma Jauvert

Ce tableau vise à établir les différentes contributions de chacun dans le cadre de cet accord financier (et sera analysé dans les sous-parties suivantes). Le choix de ne pas faire de total provient du fait que ces chiffres sont dépendants de nombreux autres facteurs (montants engagés pour la construction, le relogement des habitants, les études...).

2.1.1. La production de logement social : cadre de la coopération entre bailleurs sociaux et promoteurs immobiliers

Les bailleurs sociaux doivent trouver des méthodes pour produire du logement social en zone tendue. Dans ce contexte foncier complexe, les acquisitions dans le cadre de la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) deviennent un mode alternatif de production neuve de logements locatifs sociaux. La DDT du Rhône estime que la VEFA concernait 33 % des logements financés (neuf et acquisition-amélioration), entre 2004 et 2010⁷³. L'année 2009 a marqué un pic de développement ; conséquence des mesures prises par le gouvernement dans le cadre du plan de relance « 30 000 logements sociaux en VEFA » à la suite de la crise immobilière. L'essor de cette méthode provient à la fois d'une volonté politique, mais également des contraintes économiques des bailleurs sociaux.

⁷¹ SHAB : surface habitable (somme des surfaces des pièces habitables ou de service et des espaces de circulation intérieurs ; source : Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement)

⁷² SDP : surface de plancher (surface obtenue en déduisant de la surface totale du bâtiment : les combles et les sous-sols non aménageables, les toitures terrasses, balcons, surfaces non closes en rez-de-chaussée, les garages et les locaux affectés à des activités agricoles ; source : Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement)

⁷³ Source : DDT 69 – bilan de la production de logements sociaux en VEFA dans le Rhône entre 2004 et 2010

Le développement de l'acquisition de logements sociaux en VEFA marque un changement majeur dans le secteur du logement, avec la création d'une nouvelle collaboration, entre deux types d'acteurs qui ont longtemps été indépendants.

« La VEFA suppose ainsi l'association entre deux acteurs qui ont des finalités différentes : les promoteurs immobiliers qui jouent un rôle de transfert économique en prenant en charge le foncier, en le faisant évoluer pour vendre des logements réalisés, et les organismes HLM qui ont une mission de service public⁷⁴. »

Souvent qualifié de « gagnant-gagnant », cette forme de partenariat entre un bailleur social et un promoteur présente de nombreux atouts. Pour le bailleur, cela lui permet d'acheter de nouveaux appartements avec des délais courts – formule particulièrement intéressante pour les comptabiliser dans les objectifs triennaux d'une commune déficitaire. En proposant des logements à des prix abordables dans des localisations attractives, la VEFA permet de résoudre une équation financière complexe.

Quant au promoteur privé, ce partenariat lui garantit une sécurité financière – il est vraiment rare que les bailleurs se désistent – ainsi qu'une accélération de la commercialisation de logements. En diversifiant leur offre sur une commune et en favorisant la mixité, la VEFA lui permet également de mettre en avant son rôle social auprès des élus locaux, acteurs centraux de la production de logement sur un territoire.

Mais ce partenariat « gagnant-gagnant » a des limites, ce qui pousse certains acteurs à limiter son développement, ou à revoir les modalités de son organisation. En effet, le fondement du métier de bailleur social repose sur deux fonctions conjointes : la construction et la gestion. Avec une utilisation massive de la VEFA, les bailleurs sociaux perdent peu à peu leurs compétences en maîtrise d'ouvrage directe, et ainsi leurs pouvoirs de négociation en tant que professionnels de la construction avec les promoteurs immobiliers. Par ailleurs, en ne contrôlant pas l'amont de la production de logement, les bailleurs ne peuvent être certains de la durabilité des constructions qu'ils auront à gérer pendant au moins 30 ans, durée des prêts du logement social. Finalement, ce mode de production de logements sociaux neufs modifie le fonctionnement global du secteur du logement social⁷⁵. La stratégie des promoteurs immobiliers évolue ; mais pour les bailleurs sociaux, la VEFA remet en

⁷⁴ Cf. Jourdeuil Anne-Laure, « Le logement social produit par les promoteurs immobiliers privés. L'émergence d'une coopération déséquilibrée entre bailleurs sociaux et promoteurs », *Métropoles*, 2017, p. 1-22.

⁷⁵ *Ibid.*

question leur identité professionnelle. De plus, en ce qui concerne la gestion de leur patrimoine locatif, l'éparpillement des logements dans plusieurs petites opérations questionne également, notamment dans des cas de copropriétés. Pour pallier ces éventuels problèmes, les bailleurs sociaux prévoient de développer des outils et une réorganisation interne, qui leur permettraient de mieux maîtriser le produit final, de sa conception à sa prise en gestion⁷⁶.

Pour revenir au cas particulier du projet Montessuy-Pasteur, il est intéressant de comprendre les aboutissements de la négociation entre l'OPAC du Rhône et les promoteurs immobiliers. En effet, les acteurs ont travaillé leurs budgets afin de trouver un compromis financier. L'OPAC a donc acheté 78 logements locatifs sociaux dont 37 à Marignan et 41 à 6^{ème} Sens. Le montant fixé est de 2180€ HT par mètre carré de surface habitable (ce qui correspond à 2300€ TTC environ). A titre comparatif, la figure 17 montre l'évolution des prix de revient pour la construction neuve (en VEFA et hors VEFA) dans le département du Rhône :

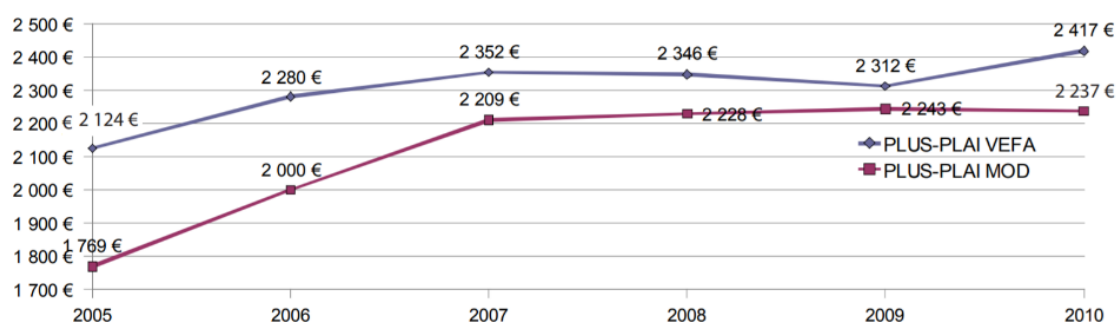


Figure 17 : Evolution des prix de revient (construction neuve) en VEFA et hors VEFA (PLUS-PLAI uniquement)
Source : DDT 69 – bilan de la production de logements sociaux en VEFA dans le Rhône

Finalement, les prix fixés sont très avantageux pour le bailleur social, étant donné l'attractivité foncière et immobilière de la commune de Caluire-et-Cuire. Notamment, d'après les données fournies par 6^{ème} Sens⁷⁷, les appartements privés de l'îlot Sud ont été vendus à 4800€ TTC par mètre carré de SHAB, soit plus du double du montant pour les logements locatifs sociaux (en moyenne), même s'il faut souligner que la qualité des prestations n'est pas identique.

⁷⁶ Source : Caisse des dépôts des territoires (LIQUET Valérie), « Production de logements sociaux : la VEFA, c'est bien mais point trop n'en faut », 2015.

⁷⁷ Données obtenues après un échange par e-mail avec l'assistante de direction de 6^{ème} Sens (15/05/2018)

2.1.2. Synchronisation et équilibre d'un partenariat public-privé

Le temps du bailleur social n'est pas toujours le temps du promoteur immobilier. L'opération débute lorsque les opérateurs privés prévoient de construire dans une zone identifiée par le PLU exigeant un pourcentage de logements locatifs sociaux. Les promoteurs cherchent donc à prendre contact avec un ou plusieurs bailleurs sociaux, afin d'établir un accord de principe, nécessaire à l'obtention du permis de construire⁷⁸. Cet accord stipule notamment les prix de vente des logements et permet la poursuite du processus.

C'est une situation un peu différente qui s'est déroulée dans le cas du projet Montessuy-Pasteur. C'est en effet le bailleur social qui a anticipé le partenariat, avec pour objectif de reloger les habitants pour démolir les trois bâtiments de l'îlot Ouest. Mais cet accord a été signé en 2011 par les différentes parties ; dans quelle mesure l'OPAC du Rhône prend des risques, étant donné que le projet urbain de l'îlot Ouest n'est pas fixé ?

En effet, cet accord stipule que sur l'îlot Ouest, l'OPAC du Rhône cèdera 3 875 m² de SDP à chacun des promoteurs, soit un total de 7 750 m². A ce moment-là, en 2011, les études urbaines, architecturales et paysagères en sont seulement à leurs prémises. Le bailleur social, accompagné par le bureau d'études Babylone, estime que la surface totale de SDP de l'îlot Ouest sera de 15 500 m², ce qui correspond exactement au double de la surface qui va être cédée aux promoteurs immobiliers.

« Ils avaient tout engagé sans avoir une vue d'ensemble⁷⁹. »

En engageant les cessions foncières avec les promoteurs immobiliers, l'OPAC du Rhône prend un risque. En effet, le plan de composition n'étant pas fixé, cela rajoutait une contrainte pour atteindre l'équilibre financier de l'opération. L'aménageur a donc lancé son projet de démolition-reconstruction dans des conditions économiques floues.

La citation précédente du directeur du bureau d'études Babylone met en évidence les difficultés de conception qu'implique cet accord préalable. En plus des contraintes patrimoniales avec la présence de la casemate et de la galerie souterraine, le plan de composition doit proposer un projet urbain cohérent et financièrement viable.

⁷⁸ Source : DDT 69 – bilan de la production de logements sociaux en VEFA dans le Rhône entre 2004 et 2010

⁷⁹ Propos recueilli lors de l'entretien avec le directeur du bureau d'études Babylone le 25/05/2018

Cependant, la recette principale d'un aménageur est la charge foncière⁸⁰. Les marges de négociation de l'OPAC du Rhône lors de l'accord financier étaient restreintes ; ainsi, les prix de cession des mètres carrés de SDP sur l'îlot Ouest sont particulièrement faibles : entre 300 et 400€⁸¹. A titre de comparaison, le prix moyen de mètre carré de SDP est d'environ 900 à 1 000€ dans ce secteur de la commune de Caluire-et-Cuire⁸².

Pour nuancer ce constat, il faut noter que l'OPAC du Rhône a exigé une participation financière des promoteurs immobiliers à la démolition. Les 2,3 millions de coût de démolition des trois bâtiments de l'îlot Ouest⁸³ ont été pris en charge pour moitié par le bailleur social, et un quart pour chaque promoteur immobilier, au prorata des SDP acquises.

Finalement, du point de vue de l'OPAC du Rhône – aujourd'hui LMH –, ce pari sur la viabilité de l'opération n'est pas concluant. La galerie souterraine, traversant le sous-sol de la résidence Montessuy, n'a pas amélioré la situation financière. En effet, le bailleur-aménageur avait fait le choix de garder les terrains les plus contraints (avec la présence de la galerie qui engendre des frais supplémentaires lors des travaux)⁸⁴.

« Une telle opération est compliquée à équilibrer. Uniquement sur la partie Ouest on n'est pas à l'équilibre aujourd'hui. Et la partie Sud le sera sur le très long terme⁸⁵. »

Cette réflexion du point de vue de l'aménageur est en opposition de celle du point de vue des promoteurs immobiliers. Lors de l'accord financier, les différents acteurs ont tenté d'estimer leurs dépenses, afin d'équilibrer le bilan financier global de l'opération (Ouest et Sud). Les promoteurs ayant acquis pour un prix élevé le foncier de l'îlot Sud, l'équilibre financier était menacé lors du doublement du nombre de logements locatifs sociaux. La mixité sociale a suscité un manque à gagner pour les promoteurs⁸⁶. C'est du fait de ces conditions que l'OPAC du Rhône n'a pas eu le choix de « brader »

⁸⁰ La charge foncière correspond aux « recettes attendues de la cession des terrains aménagés ». Source : CERTU, « Mobilisation et valorisation du foncier public », fiche n°3, 2013, p. 2.

⁸¹ Source : protocole d'accord financier entre l'OPAC du Rhône et les promoteurs immobiliers – quartier de Montessuy

⁸² Propos recueilli lors de l'entretien avec la directrice du développement et de l'aménagement de LMH le 09/05/2018

⁸³ Propos recueilli lors de l'entretien avec le responsable d'opérations de LMH le 19/04/2018

⁸⁴ Propos recueilli lors de l'entretien avec la responsable d'opérations de LMH-construction le 15/05/2018

⁸⁵ Propos recueilli lors de l'entretien avec le responsable d'opérations de LMH le 19/04/2018

⁸⁶ Cf. Gimat Matthieu et Pollard Julie, « Un tournant discret : la production de logements sociaux par les promoteurs immobiliers », *Géographie, économie, société*, vol. 18, no. 2, 2016, p. 257-282.

les tènements de l'îlot Ouest ; sinon, les promoteurs auraient refusé la VEFA des logements locatifs sociaux.

Cette réflexion s'est finalement concentrée sur les situations des îlots Sud et Ouest et sur le partenariat bailleur-promoteur dans ce cadre. Pour l'îlot Est, la réflexion engagée est radicalement différente. Aucun accord financier ne contraint le bailleur-aménageur LMH. Ce dernier prévoit donc de lancer une consultation publique et transparente de promoteurs immobiliers, après avoir réalisé un cahier des prescriptions urbaines, architecturales et paysagères précis.

« On écrit un règlement d'urbanisme, architecture, paysage. Et on va même au-delà, puisqu'on a dessiné l'implantation des bâtiments et on fait un avant-projet des cœurs d'îlot pour justement garantir l'effet cité-jardin ; que ça ne soit pas laissé à la libre interprétation des promoteurs. Donc on leur imposera un dessin des cœurs d'îlot, le choix des végétaux, des clôtures⁸⁷. »

L'aménageur va donc fixer un nombre important de critères rigoureux, afin de ne pas reproduire certaines difficultés apparues sur l'îlot Ouest (ajustement des nivellements après le dépôt des permis de construire notamment). Il est possible d'anticiper la phase de réalisation pour l'îlot Est, mais le questionnement du directeur du bureau d'études Babylone illustre les limites de l'influence de LMH :

« Quelle est la force qu'impose le plan d'ensemble de l'aménageur, ou de la collectivité, à chacune des opérations⁸⁸ ? »

Transition

Nous allons nous intéresser à présent aux échanges fonciers de l'OPAC du Rhône avec la ville de Caluire-et-Cuire puis avec le Grand Lyon. Quelles sont les démarches mises en place et quel impact ont-elles sur le projet urbain, et plus particulièrement sur l'équilibre financier de l'opération ?

⁸⁷ Propos recueilli lors de l'entretien avec la directrice du développement et de l'aménagement de LMH le 09/05/2018

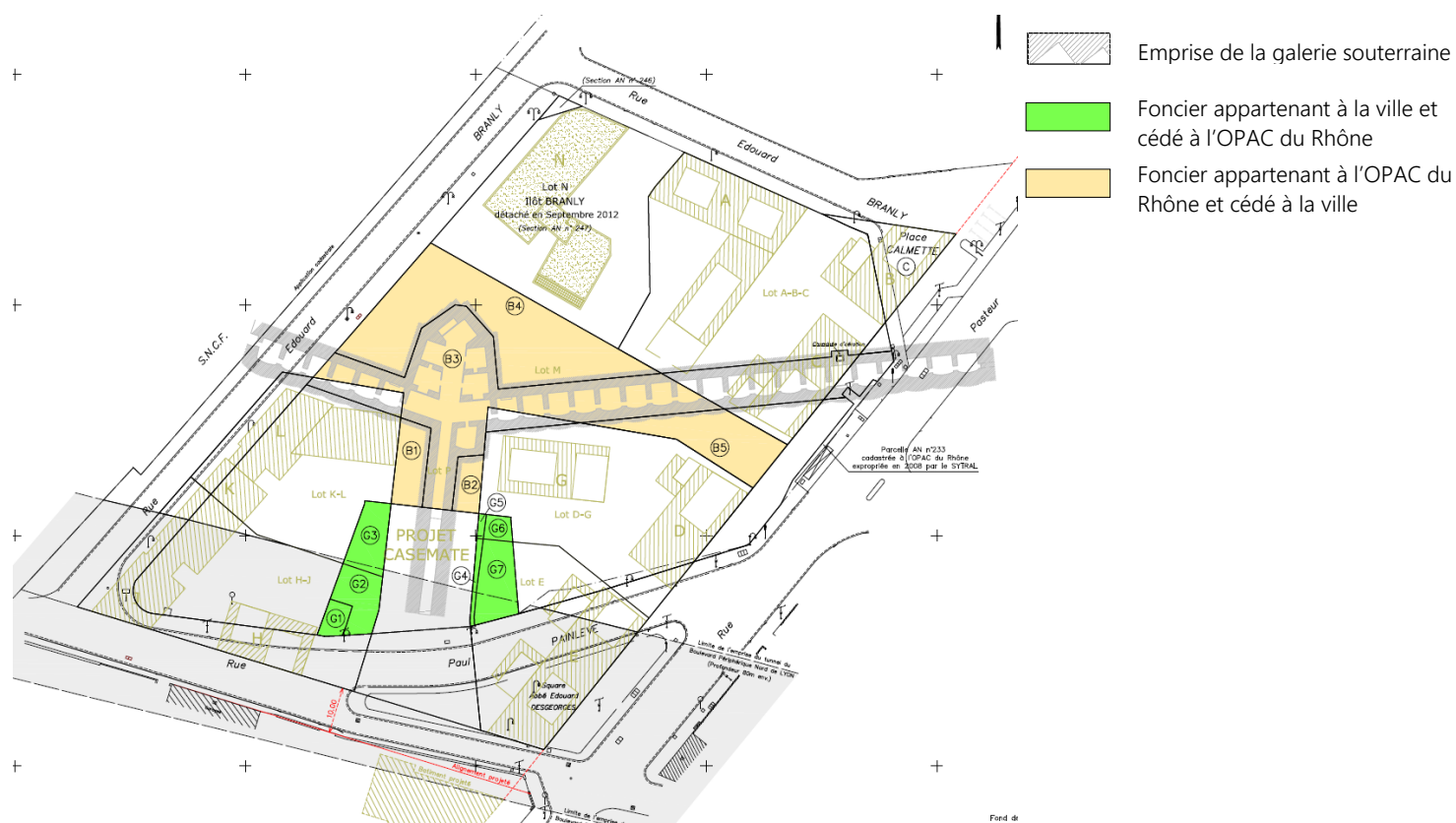
⁸⁸ Propos recueilli lors de l'entretien avec le directeur du bureau d'études Babylone le 25/05/2018

2.2. Les échanges fonciers du projet urbain

« Aujourd'hui, l'opération on pourrait la sortir sur le foncier actuel, on aurait pu se contenter de l'emprise du foncier existant. [...] Techniquement on s'en moque d'avoir un biseau sur l'opération, on le voit sur le plan de composition ; ou alors qu'on soit sur un bâtiment au droit du domaine public. Il s'avère qu'on est dans l'esprit d'un projet de requalification, de redécoupage de ce foncier-là⁸⁹. »

Comme l'illustre cette citation du responsable d'opérations de LMH, les trois acteurs centraux du projet urbain ont décidé d'engager des procédures de négociation afin de réorganiser la trame urbaine du quartier Montessuy-Pasteur.

2.2.1. Les échanges fonciers de l'OPAC du Rhône et de la ville de Caluire-et-Cuire



⁸⁹ Propos recueilli lors de l'entretien avec le responsable d'opérations de LMH le 19/04/2018

Ces échanges fonciers montrent la réorganisation interne de l'îlot Ouest. La ville a choisi de conserver la casemate – élément patrimonial permettant l'accès à la galerie souterraine – et d'aménager un espace central végétalisé de 4 500 mètres carré⁹⁰.

Pour cela, des négociations entre les services techniques des deux institutions ont été amorcées, pour aboutir à une validation des élus de la ville et du directeur général de l'OPAC. Dans ce cadre, la ville a cédé deux locaux de stockage attenants au tunnel de la casemate ; le conseil municipal considérant la « non affectation à un service public des biens⁹¹ » et autorisant donc leur déclassement du domaine public communal. Ces parcelles représentaient 464 m² (avec une constructibilité de 585 m² de SDP). L'évaluation validée par France Domaine⁹² était de 193 050 € (pour un prix de 330€/m² car c'est un terrain constructible). L'OPAC du Rhône quant à lui cède une surface de 2 365 m² au titre des futurs espaces à aménager. Le prix estimé est de 80 €/m² pour des espaces verts d'agrément, ce qui correspond à un prix total de 189 200 €⁹³.

Ces deux montants étant très proches – seulement 3 850 € de différence – un échange sans soulte a été accepté, afin de favoriser la réalisation de cette opération. Ceci illustre et préserve le partenariat fort entre le bailleur social et la ville.

La particularité des échanges fonciers entre la ville et l'OPAC est la division en volume. En effet, la galerie souterraine reliant la casemate et le Fort de Montessuy traverse les sous-sols des deux opérations de renouvellement urbain. L'Etat Descriptif de Division en Volume (EDDV) permet de distinguer les propriétaires de différentes couches : le sol, le sous-sol. Le foncier étant détenu par l'OPAC du Rhône avant le projet, selon le droit français, il possédait également le sous-sol. En termes de gestion, la ville a souhaité être propriétaire de l'ensemble de la galerie, sans porter le foncier correspondant⁹⁴.

Les divisions en volume se dérouleront de la même manière pour le passage de la galerie sur l'îlot Est. En ce qui concerne l'espace central communal d'environ 600 m², les prix fixés par l'OPAC du Rhône et la ville sont en cours de négociation.

⁹⁰ Propos recueilli lors de l'entretien avec la responsable opérationnel de la ville le 07/05/2018

⁹¹ Source : délibération du conseil municipal du 18/09/2015

⁹² France Domaine est un service de la DGFIP qui expertise le prix d'un bien lorsqu'une collectivité l'achète ou le vend [propos recueilli lors de l'entretien avec le responsable foncier de la ville le 30/04/2018]

⁹³ Source : délibération du conseil municipal du 04/02/2013

⁹⁴ Propos recueilli lors de l'entretien avec le responsable foncier à la ville le 30/04/2018

2.2.2. Les échanges fonciers de l'OPAC du Rhône et du Grand Lyon

Au moment des échanges fonciers de l'îlot Ouest, le Grand Lyon n'était pas encore la collectivité de rattachement du bailleur social ; cela ne remet pas en question les négociations conciliantes qui ont eu lieu. Plusieurs emprises ont été déclassées du domaine public communautaire afin d'être cédées à l'OPAC du Rhône : la partie Nord de la rue Painlevé et le square (1 446 m²) ; une partie de la place Calmette (226 m²) et une partie de la rue Branly (235 m²)⁹⁵. Une cession en volume minimale a complété cet échange, afin de prendre en compte le passage en tréfonds du tunnel du boulevard périphérique nord de Lyon. Finalement, au terme des négociations⁹⁶, le montant de la cession s'élève à 774 800 € (comportant une décote de 179 775 € relative à la participation du Grand Lyon à la démolition). Une décote supplémentaire de 100 000 € maximum pourra être demandée par l'OPAC du Rhône en fonction des résultats des études des sols (pollution). En tenant en compte de toutes ces contraintes, la valorisation des terrains pour l'opération de locatif social est de 250 €/m² de SDP⁹⁷.

En parallèle, l'OPAC du Rhône a cédé 378 m² de terrain (réparti sur 3 parcelles) à titre gratuit⁹⁸. Ces tènements ont donc été intégrés au domaine public communautaire de manière automatique à l'aménagement des espaces publics ; ceci pour réaliser plusieurs objectifs du Grand Lyon : élargissement de la Place Calmette pour créer un espace public fédérateur ; réorganiser la trame urbaine et notamment le linéaire de la rue Pasteur pour envisager des aménagements cohérents avec le développement d'une vie de quartier.

En ce qui concerne l'îlot Est, les premières réflexions ont été engagées début 2018 : la Métropole de Lyon cèdera à LMH 654 m². Cette parcelle sera intégrée au terrain d'assiette de l'opération d'aménagement et aura donc vocation à accueillir une opération de logements locatifs sociaux. Les négociations financières ne sont pas encore terminées : lors de cette réunion⁹⁹, la Métropole a proposé un prix de 350 € par mètre carré de SDP et LMH 180 €/m² de SDP – le bailleur social souhaite que la valeur du foncier soit pondérée par les contraintes constructives liées au passage de la galerie souterraine.

⁹⁵ Cf. figure 14

⁹⁶ Source : décision du bureau de la Communauté Urbaine de Lyon : 10/06/2013

⁹⁷ Source : compte-rendu d'une réunion foncier le 22/01/2018 (Grand Lyon et LMH)

⁹⁸ Source : décision du bureau de la Communauté Urbaine de Lyon : 10/06/2013

⁹⁹ Source : compte-rendu d'une réunion foncier le 22/01/2018 (Grand Lyon et LMH)

En parallèle, LMH cèdera 271 m² à la Métropole pour agrandir la place Calmette. Un des six bâtiments de l'îlot Est étant en partie sur ce foncier, LMH devra, préalablement à la cession, effectuer les travaux de démolition : la Métropole participera au prorata de la surface, soit environ 100 000 €. Tous ces prix seront soumis à France Domaine avant une validation définitive.

2.2.3. Les échanges fonciers du Grand Lyon et de la ville de Caluire

Quelques échanges fonciers ont également été effectués entre la ville et le Grand Lyon. La rue Branly, longeant la Voie Verte et l'îlot Ouest, a été déclassée du domaine public communautaire et sera cédée en partie à la ville pour l'aménagement de l'espace « tampon » entre l'axe vert existant et les nouvelles constructions¹⁰⁰. L'autre terrain à céder à la ville de Caluire se situe à proximité de la casemate et sera donc aménagé pour devenir son parvis.

Etant donné que c'est un transfert de domaine public (communautaire à communal), il a été convenu qu'il serait fait à titre gracieux¹⁰¹. L'échange reste à finaliser durant l'année 2018. Pour permettre à la ville de démarrer les travaux d'espaces publics dès juillet 2018, une convention d'occupation temporaire a été établie.

2.3. Equilibre financier du projet de l'aménageur

2.3.1. Un bilan financier estimé

La principale difficulté pour réaliser le bilan financier du projet est la confidentialité des données de LMH. En effet, pour ne pas compromettre leur stratégie entrepreneuriale, ils n'ont pas accepté de communiquer les dépenses engagées. Un bilan financier estimé de l'îlot Ouest est en annexe 1.

¹⁰⁰ Propos recueilli lors de l'entretien avec le responsable foncier à la ville le 30/04/2018

¹⁰¹ Propos recueilli lors de l'entretien avec la cheffe de projet voiries du Grand Lyon le 16/04/2018

Avant le projet de renouvellement urbain, le bailleur social était propriétaire de la quasi-totalité du foncier du quartier concerné. Avec pour but la réorganisation de la trame urbaine, les échanges fonciers OPAC-ville-Grand Lyon sont relativement minimes d'un point de vue financier.

« Il y a eu des échanges fonciers mais pas de grosses masses financières¹⁰². »

N'ayant pas d'aides financières de l'ANRU, c'est finalement la vente de la charge foncière qui permet à l'aménageur de financer son opération de démolition-reconstruction. Cependant, en ce qui concerne l'îlot Ouest, la situation est un peu particulière. L'accord financier de l'OPAC du Rhône avec les promoteurs a fait chuter les recettes liées au foncier (en échange de prix avantageux pour les logements sociaux en VEFA de l'îlot Sud). Il faut tout de même souligner que les promoteurs immobiliers participent aux coûts de la démolition, à hauteur de 1,15 millions sur 2,3 millions d'euros au total. Cette somme représente la moitié des dépenses de l'OPAC en tant qu'aménageur pour l'îlot Ouest :

« Pour moi, sur ce type d'opération, pas loin de la moitié du montant de l'opération est lié à la démolition¹⁰³. »

Finalement, il peut être estimé que les dépenses de l'aménageur sont d'environ 5 millions d'euros : études amont (techniques, financières, sociales, urbaines...), acquisitions foncières, honoraires liés à la maîtrise d'œuvre (géomètre, études géotechniques...), démolition (avec désamiantage et dépollution), relogement des ménages, communication et dévoiement des réseaux. En particulier, le relogement et la sécurisation du site représente une dépense importante : environ 3 000 € par ménage, soit un total de 500 000 € pour l'îlot Ouest (comprenant également l'éviction des commerces).

En parallèle, les recettes de charges foncières vendues aux promoteurs s'élèvent à 2 830 000 euros (cf. figure 16) et permettent de financer un peu plus de la moitié des dépenses de LMH. Sachant que les prix de cession étaient entre 300 et 400 €/m² de SDP, LMH peut espérer des recettes bien plus importantes pour l'îlot Est (entre 900 et 1000 €/m² de SDP). Vendre plus cher aux promoteurs permet de faire financer en partie l'opération par les bénéficiaires directs : les acquéreurs.

« Cela permettait, en dehors de subventions de l'ANRU, de trouver les mécaniques financières qui permettent à un bailleur social de démolir son patrimoine. Parce que la démolition n'est qu'un coût. Donc

¹⁰² Propos recueilli lors de l'entretien avec le responsable d'opérations de LMH le 19/04/2018

¹⁰³ Propos recueilli lors de l'entretien avec le responsable d'opérations de LMH le 19/04/2018

il faut aussi trouver des recettes ; et ces recettes passent par les droits à construire qu'on cède aux promoteurs¹⁰⁴. »

Mais l'objectif final de ce projet urbain se situe au-delà de l'unique rentabilité financière. L'opération ne vise pas uniquement à répondre à une demande de renouvellement d'une offre de logements, mais plutôt à valoriser un quartier. Les dépenses engagées par les collectivités dans le cadre de leurs compétences ne donnent pas lieu à un bilan, donc à aucun déficit au sens d'une procédure d'aménagement classique (type ZAC par exemple). Les investissements réalisés dans le cadre du projet urbain peuvent être perçus comme un levier plutôt que comme une charge.

2.3.2. Un bailleur social dans une démarche de profit ?

Outre la viabilité financière du projet, il est légitime de se demander si LMH a pour objectif de dégager des profits importants ou non. Etant une institution parapublique, le bailleur social réalise des missions d'intérêt général. La directrice de l'aménagement et du développement de LMH affirme que :

« L'objectif c'est que toutes les recettes, tous les droits à construire qu'on dégage, payent le coût de démolition, de relogement, les études et la communication : ni plus ni moins¹⁰⁵. »

Un élément qui permet d'appuyer cette citation est la construction de logements en accession sociale dans le programme de l'îlot Est. En effet, ces logements ne participent pas au rattrapage de la loi SRU et ne sont donc pas comptabilisés dans le protocole habitat. Un des huit immeubles de l'îlot Est sera donc réservé pour la création d'appartements en accession sociale. Ce plot aurait pu être dédié à des logements en accession privée à la propriété ; ce choix correspond donc à une perte de recettes pour le bailleur social.

Plusieurs éléments justifient ce choix. LMH a identifié un besoin de ses locataires, qui n'ont pas les ressources financières nécessaires pour l'accession privée à la propriété, en particulier dans leur quartier de Caluire. Ainsi, cela permet de libérer des logements locatifs sociaux dans des périmètres très recherchés. Grâce à l'accession sociale, le bailleur social peut proposer des parcours résidentiels ascendants à ses locataires tout en assurant une rotation dans le parc locatif.

¹⁰⁴ Propos recueilli lors de l'entretien avec la directrice du développement et de l'aménagement de LMH le 09/05/2018

¹⁰⁵ Propos recueilli lors de l'entretien avec la directrice du développement et de l'aménagement de LMH le 09/05/2018

Un autre avantage mérite d'être souligné : les logements en accession sociale permettent de rembourser rapidement les prêts correspondants ; l'organisme les porte donc seulement 2 à 3 ans, le temps de la construction. Les marges financières sont non négligeables et permettent à LMH de dégager des fonds d'autofinancement, dans un contexte où les aides publiques diminuent. Cela leur permet également d'exercer le métier de maître d'ouvrage, d'entretenir ce savoir-faire, compensant alors les acquisitions en VEFA.

Le plus complexe pour ce type d'opérations est d'acquérir du foncier à un prix permettant de rentabiliser économiquement le projet. Dans le cas du projet Montessuy-Pasteur, la maîtrise du foncier est donc une opportunité pour le bailleur social de proposer une nouvelle offre sociale :

« C'est un choix politique d'entreprise, on a envie de construire de l'accession sociale¹⁰⁶. »

3. Evolution des documents réglementaires d'urbanisme

3.1. Etat des lieux des modifications du PLU

Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) du Grand Lyon est opposable depuis le 05/08/2005, après avoir été adopté par l'assemblée communautaire lors de la séance du 11/07/2005¹⁰⁷. Il est la référence sur le territoire de l'agglomération lyonnaise pour la délivrance des autorisations liées au droit des sols. Sur cette aire urbaine, il est complété par le Programme Local de l'Habitat (PLH), adopté le 10/01/2007. Puis, le Grand Lyon engage le 16/04/2012 la révision du PLU intercommunal en un Plan local d'urbanisme et de l'Habitat (PLU-H), dans le but que l'évolution des documents d'urbanisme suivent les transformations de la ville et des projets. Le PLU-H a été adopté par le conseil métropolitain le 16/03/2018 (il est actuellement soumis à enquête publique, clôturée le 07/06/2018).

S'agissant de l'opération étudiée, il a été régulièrement nécessaire de procéder à des ajustements, la plupart du temps sous la sollicitation du bailleur social propriétaire.

Ainsi, dans quelle mesure les évolutions du projet urbain Montessuy-Pasteur impactent-elles les multiples modifications des documents réglementaires d'urbanisme ? Et de quelle manière le PLU influe-t-il grandement sur la rentabilité de l'opération ?

¹⁰⁶ Propos recueilli lors de l'entretien avec la directrice du développement et de l'aménagement de LMH le 09/05/2018

¹⁰⁷ Source : site internet de la Métropole de Lyon

3.1.1. Premier zonage du PLU

Lorsque le PLU est approuvé en 2005, aucun projet urbain n'est prévu sur ce secteur. La résidence Montessuy se situe dans le zonage UC2b (secteur constituant une liaison entre les quartiers centraux et les quartiers périphériques de moindre densité¹⁰⁸).

La politique globale de la Métropole n'impose pas de secteur de mixité sociale (SMS) aux communes. Pour tout nouveau programme de logement, les SMS fixent un taux de logement social à y réaliser. Un des avantages de cet outil

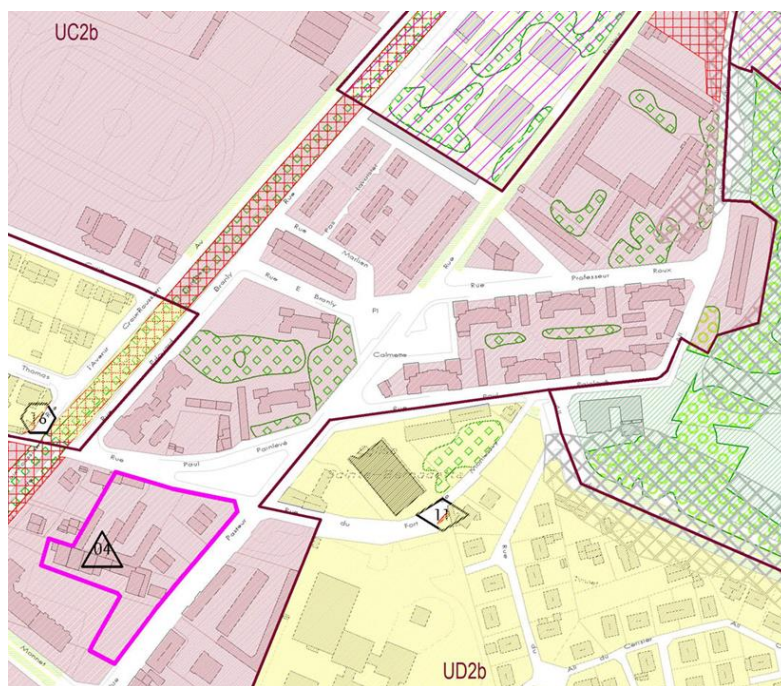


Figure 19 : Extrait du zonage du PLU (2005)

Source : cahier des charges de l'étude de cadrage du Grand Lyon

est l'équité entre tous les propriétaires et promoteurs voulant s'implanter sur la commune : la règle est claire dès l'acquisition du foncier. A l'inverse, un inconvénient est son manque de souplesse : il n'est pas possible de réaliser des opérations uniquement privées dans des quartiers d'habitat social, afin de favoriser la mixité.

La Métropole a souhaité laisser choisir les communes, s'ils voulaient ou non des secteurs de mixité sociale. La ville de Caluire-et-Cuire a refusé l'implantation de cet outil, préférant une politique « d'emplacement réservé ». En effet, le service urbanisme de la ville de Caluire-et-Cuire identifie des parcelles foncières – en zones urbanisée (U) ou à urbaniser (AU) – où un pourcentage de logement social est imposé pour toute opération de logements, y compris privée. L'article L123-2-B du code de l'urbanisme précise cela :

« Dans les zones urbaines ou à urbaniser, le plan local d'urbanisme peut instituer des servitudes consistant [...] à réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit¹⁰⁹. »

¹⁰⁸ Source : règlement du PLU

¹⁰⁹ Source : Code de l'urbanisme

Le PLU peut donc imposer des contraintes précises aux terrains concernés, et notamment fixer un pourcentage minimum de SDP affectée à la réalisation de logement social, mais aussi un nombre minimum de logements à édifier (en précisant éventuellement les catégories de logements).

La commune de Caluire-et-Cuire a donc choisi d'identifier plusieurs emplacements réservés pour logement social. L'un d'eux se situe au sein du périmètre d'étude, sur l'actuel « îlot Sud ». En 2005, 30 % de logement social est exigé pour toute nouvelle opération. C'est notamment un moyen d'assurer le rattrapage de la loi SRU, comme l'explique le premier adjoint à l'urbanisme de la ville :

« Il y a des actions menées, puisque nous n'avons pas de SMS, mais je négocie au cas par cas avec les promoteurs. Sachant que de toute façon, on demandait systématiquement 25 % ; maintenant on en est plutôt à 30 % et on va bientôt passer à 50 %¹¹⁰. »

Outre ces secteurs, d'autres particularités de ce zonage sont à souligner. La présence d'espace végétalisé à mettre en valeur en cœur d'îlot rappelle bien la notion de cité-jardin, même si l'organisation urbaine reste floue pour l'îlot Ouest.

3.1.2. Prémises du projet urbain et création d'une OAQS

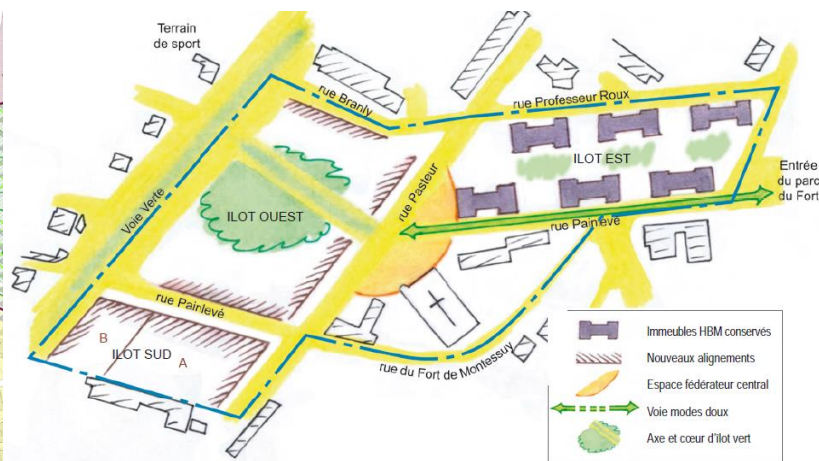
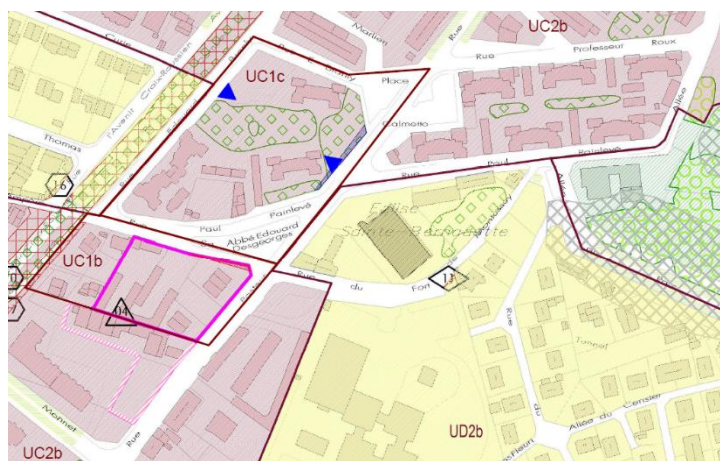


Figure 20 : Extrait du zonage du PLU et OAQS n°10 (2010)
Source : PLU – Projet de modification n°7 – Dossier d'enquête publique

Une étude de cadrage est réalisée par le Grand Lyon à partir de 2007. Cette étude met en évidence les différents enjeux du quartier Montessuy-Pasteur ainsi que les premiers principes d'aménagement. Des éléments de traduction réglementaire ont été apportés à la collectivité, afin

¹¹⁰ Propos recueilli lors de l'entretien avec le premier adjoint à l'urbanisme à la ville le 24/05/2018

d'inscrire le projet dans le Plan Local d'Urbanisme : pour cela, le Grand Lyon décide de créer une Orientation d'Aménagement relative à des Quartiers ou à des Secteurs (OAQS), annexée au PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable). La démolition de l'îlot Est n'est pas encore envisagée, c'est pourquoi la réorganisation de la trame urbaine se concentre sur l'Ouest de la rue Pasteur : de nouveaux alignements de la trame bâtie, un cœur d'îlot végétalisé avec une réintégration de la casemate, la création d'un axe vert privilégiant les modes doux en lien avec la voie verte voisine ainsi que la mise en valeur de l'espace fédérateur central. Deux débouchés piétonniers seront également créés en continuité de ces aménagements : un sur la rue Pasteur et un sur la rue Branly

Pour accompagner cette recomposition urbaine, les zonages ont été modifiés. Initialement UC2b (PLU 2005), l'îlot Ouest deviendra UC1c et l'îlot Sud UC1b suite à la modification n°7. Les secteurs UC1 et UC2 se différencient principalement par l'emprise au sol des constructions et par les règles d'implantation par rapport aux voies. En effet, dans le secteur UC1, le coefficient d'emprise au sol est limité à 40 % (contre 25 % pour le secteur UC2)¹¹¹. Les constructions doivent être implantées en retrait de la limite de référence, à une distance minimale de 5 mètres pour le secteur UC2 : c'est cette clause qui était la plus contraignante pour les acteurs du projet, et qui est donc évitée avec le secteur UC1. Plus en détail, l'indice « b » signifie que la hauteur maximale des constructions est limitée à 18 mètres, soit R+4 environ (contre 21 mètres pour l'indice « c », soit R+5). Le changement de secteur entre complètement dans les politiques menées par l'OPAC du Rhône : une densité maximale signifie des recettes foncières plus importantes.

Il faut également souligner que le périmètre de l'emplacement réservé de l'îlot Sud est nettement réduit en comparaison à celui établi en 2005. La raison est le lancement de la construction d'une opération de logements mixtes dans le secteur le plus au Sud.

¹¹¹ Source : règlement du PLU actuel

3.1.3. Évolution du projet et révision du zonage du PLU

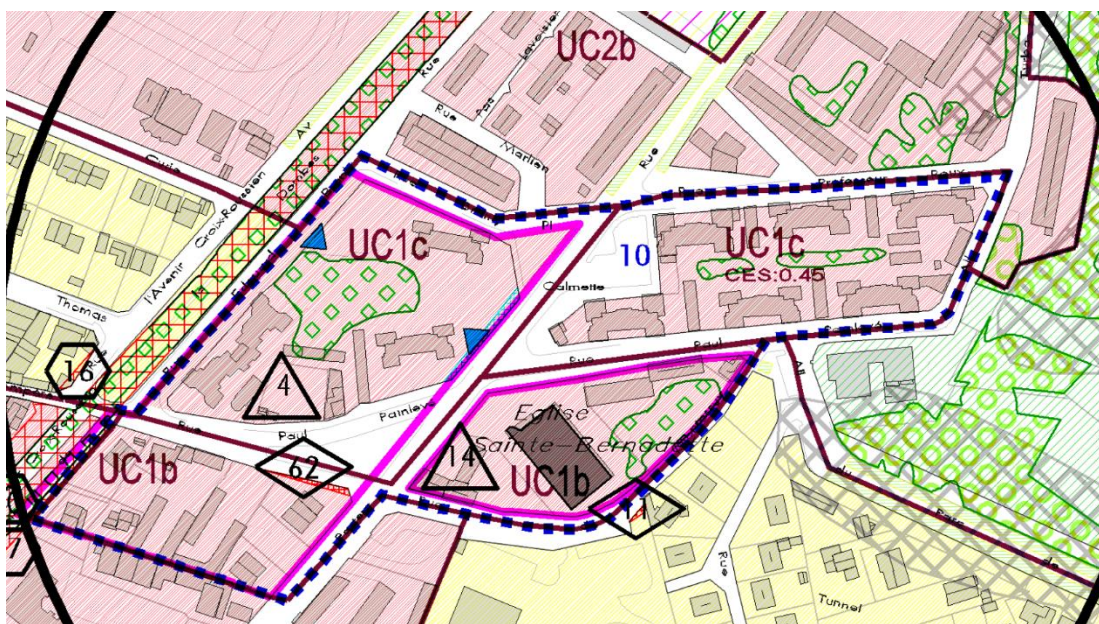


Figure 21 : Extrait du zonage du PLU (2015)
Source : PLU du Grand Lyon en ligne

L'autorisation de démolition des bâtiments de l'îlot Est et donc la modification profonde du projet urbain nécessite une modification du PLU. Une étude de cadrage a été lancée en 2013 par le Grand Lyon en mandatant son cabinet d'architectes conseils, Herz et Pouzergue. Les principes généraux d'aménagement sont alors établis : conservation de l'allée de platanes ; front bâti le long de la trame viaire ; quinconces des bâtiments pour un ensoleillement maximal. Le secteur UC2b était contraignant en termes de densité, mais c'est surtout la règle d'implantation du bâti qui a permis la modification en secteur UC1c.

L'emplacement réservé pour logement social s'est étendu et comprend désormais l'îlot Sud et l'îlot Ouest. Ce changement ne contraint pas le projet urbain de l'îlot Ouest étant donné que des logements sociaux doivent être reconstruits pour compenser l'offre démolie¹¹². Cependant, les différents acteurs du projet décident d'augmenter le pourcentage à 40 % de SDP, avec quelques nuances : des pourcentages différents par programme de constructions peuvent être autorisés¹¹³.

La modification du PLU est aussi l'opportunité pour l'église Sainte Bernadette et ses alentours de faire évoluer le zonage, passant de UD2b à UC1b. La zone UD correspond à une zone d'habitat

¹¹² Source : Protocole Habitat pour le renouvellement de l'habitat et la requalification urbaine du quartier Montessuy-Pasteur (décembre 2012)

¹¹³ Source : PLU – servitudes d'urbanisme particulières

mixte assurant une transition entre les quartiers centraux (UA, UB et UC) et les secteurs de plus faibles densités. Ce changement va permettre à la Paroisse (en lien avec le Grand Lyon) d'envisager différents aménagement et projets. Mais ce secteur fait également partie d'un emplacement réservé, à hauteur de 30 % de logements sociaux.

3.1.4. Modification de l'Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP)



Figure 22 : Orientation d'Aménagement et de Programmation n°3 (2017)
Source : Révision n°2 du PLU-H de Caluire-et-Cuire

Depuis 2012, le Grand Lyon a lancé la révision de son PLU en PLU-H. Les OAQS deviennent donc des OAP. Celle qui nous concerne devait être modifiée pour être compatible avec les objectifs du projet de renouvellement urbain. Mandaté par LMH, le bureau d'études Babylone a pris en compte les enjeux liés à la démolition-reconstruction de l'îlot Est, aidé de l'étude de cadrage du Grand Lyon :

« Jusqu'en 2016, Babylone suivait le plan de composition. Ils avaient commencé à travailler sur toutes les orientations. Aujourd'hui, le PLU est la traduction de l'OAP qu'on avait dessinée¹¹⁴. »

Plusieurs objectifs transversaux du projet urbain ont été identifiés (qui sont aujourd'hui encore les composantes essentielles de la requalification urbaine du secteur) : renforcer la trame paysagère du quartier ; restructurer la place Calmette en un espace public fédérateur ; aménager des voies

¹¹⁴ Propos recueilli lors de l'entretien avec le responsable d'opérations de LMH le 19/04/2018

modes doux ; valoriser les éléments de patrimoine bâti remarquable ; favoriser la mixité sociale à l'échelle de l'ensemble du projet.

3.1.5. Apparition des polygones d'implantation dans le PLU-H



Figure 23 : Extrait du zonage du PLU-H (2017-2018)
Source : PLU-H du Grand Lyon en ligne

Dans le cadre de la révision du PLU intercommunal, le plan de zonage a évolué. Les emplacements réservés pour la construction de logement social ont été supprimés. Premièrement, la réalisation de l'îlot Sud est terminée et compte aujourd'hui 60 % de logements sociaux, suite aux accords financiers avec l'OPAC du Rhône. L'îlot Ouest, toujours en cours de réalisation, comptera 47 % de logements sociaux, ce qui permet au projet urbain d'être conforme au PLU sur ce point.

Dans le cadre du PLU-H, les catégories de zonage ont été modifiées. Les îlots Ouest, Sud et Sainte Bernadette se trouvent en URm1c, zone composite à dominante d'habitat collectif à intermédiaire :

« Cette zone, à caractère mixte, constitue une liaison entre les quartiers centraux et les quartiers périphériques. De volumétrie variée selon les secteurs, le bâti s'organise majoritairement, en ordre discontinu, de façon dense en front de rue ou avec de faibles reculs. Une "morphologie en peigne" peut être adoptée sous certaines conditions. Dans les cœurs d'îlot, où l'emprise du bâti est moindre, la présence végétale est significative¹¹⁵. »

¹¹⁵ Source : règlement du PLU-H voté en 2018

Pour cette zone, le nouveau règlement distingue les hauteurs maximales des constructions de premier (16m) et de second rang (13m). Il faut également souligner que l'emprise au sol n'est plus réglementée.

L'îlot Est a également changé de zonage, de UC1c à URc2b. Ceci correspond à une zone d'immeubles collectifs « en plots » : un bâti ordonné de manière discontinue au sein d'une composition paysagère où domine la végétalisation des espaces libres¹¹⁶. Contrairement à la zone URm1c, le coefficient d'emprise au sol est limité à 30 %, ce qui est en continuité avec la volonté de recréer une cité-jardin à l'Est. Les hauteurs maximales de façade sont de 16 mètres, ce qui correspond à l'objectif du projet qui est de construire des immeubles en R+4+attique, tout en conservant le même gabarit qu'avant la démolition.

Un ajout important du PLU-H est l'apparition de polygones d'implantation (les contours noirs avec les flèches délimitent leurs périmètres, cf. figure 25). Toute nouvelle construction doit être implantée à l'intérieur de l'emprise définie graphiquement. Les polygones permettent de déroger à certains articles du règlement de la zone URc2b : pas de réglementation relative à l'implantation des constructions par rapport aux emprises publiques et voies créant une limite de référence ni par rapport aux limites séparatives ; et la zone déroge au 30 % d'emprise au sol des constructions.

Les polygones d'implantation permettent de laisser une marge de manœuvre importante à l'aménageur ainsi qu'aux constructeurs. Dans le cadre du projet urbain Montessuy-Pasteur, la conception partenariale assure à la Métropole une réalisation cohérente et durable des opérations immobilières. Cependant, laisser les polygones d'implantation pour le zonage du PLU-H bloque tous les leviers d'action de la Métropole, car ceux-ci permettent de déroger à la majorité du règlement. Ainsi, dès que la phase de coordination avec le bailleur social sera terminée, les polygones d'implantation seront remplacés par un zonage classique (probablement URm1c comme à l'Ouest). Cela permettra à la collectivité de maîtriser les futurs aménagements et constructions via l'outil réglementaire qu'est le PLU-H¹¹⁷.

¹¹⁶ Source : règlement du PLU-H voté en 2018

¹¹⁷ Propos recueilli lors de l'entretien avec l'urbaniste territoriale du Grand Lyon le 09/03/2018

3.1.6. Validation de modification de l'OAP

L'OAP inscrite dans le PLU-H actuellement à l'enquête publique ne correspond pas au plan de composition actuel de l'îlot Est ; LMH a donc demandé sa modification. En effet, cette OAP a été conçue par le bureau d'études Babylone, dont la mission s'est terminée début 2017. Le bureau d'études Gautier Conquet a assuré la continuité en commençant à travailler sur le projet fin 2017. La volonté de LMH était de remettre en question certains principes adoptés par Babylone, et notamment la construction des bâtiments au-dessus de la galerie. Cet aléa souhaitait être évité ; pour cela, le bureau d'études a proposé un nouveau plan de composition (cf. figure 12) avec des bâtiments plus longs et moins larges, ce qui permet de ne pas enchâsser la galerie souterraine.

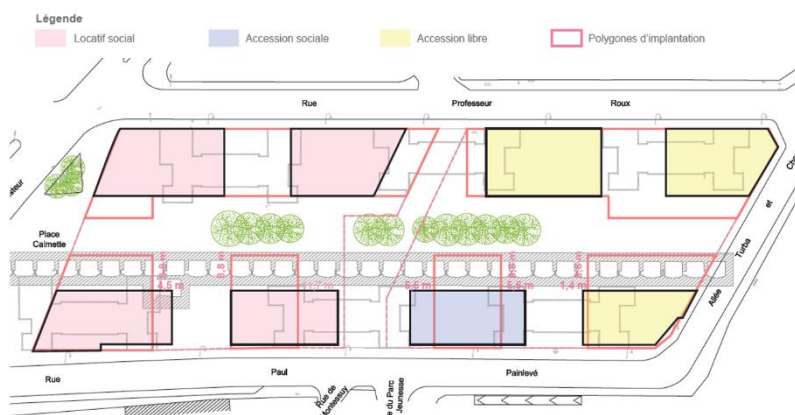


Figure 10bis : Plan de composition actuel de l'îlot Est
Source : comité de pilotage du 14 mai 2018

« En recréant cela aujourd'hui, il s'avère qu'on n'est plus compatible avec ce qu'on avait déjà préconisé. Donc c'est tout l'enjeu avec l'enquête publique. Sauf que cela veut dire que cela nécessite une revalidation devant les élus, puisqu'eux-mêmes ont été habitués à voir tel ou tel schéma¹¹⁸. »

L'OAP n'a pas encore été finalisée ; mais le nouveau plan de composition a été validé par les élus de la ville et de la Métropole lors d'un comité de pilotage le 14/05/2018. LMH souhaite profiter de l'enquête publique du PLU-H (en vigueur fin 2018) pour demander des ajustements pour que le nouveau plan de composition soit compatible avec le zonage ainsi que l'OAP correspondante.

3.2. Les possibilités d'actions des collectivités publiques

De nombreuses modifications du PLU ont été entreprises au cours du projet urbain Montessuy-Pasteur. Ces évolutions sont, dans la plupart des cas, sollicitées par le bailleur social

¹¹⁸ Propos recueilli lors de l'entretien avec le responsable d'opérations de LMH le 19/04/2018

aménageur. Les bureaux d'études mandatés élaborent des plans de composition du projet de renouvellement urbain, qui se traduisent ensuite dans le PLU pour en assurer la conformité. LMH initie donc une démarche pro-active pour obtenir les modifications de réglementation qui permettront à la fois la réalisation de l'opération mais aussi sa viabilité économique.

Cependant, quels sont les leviers d'action des collectivités publiques (ville, Métropole) et des services de l'Etat leur permettant de contrôler les objectifs poursuivis par le bailleur social ?

Tout d'abord, au-delà des documents règlementaires locaux, l'Etat fixe le cadre des politiques nationales et locales du logement, ainsi que les moyens de ces politiques. Dans un contexte de décentralisation, les responsabilités des collectivités territoriales augmentent¹¹⁹, notamment avec la délégation des aides à la pierre à la Métropole de Lyon. Les subventions de l'Etat pour le bailleur social dans le cadre de la construction de logements sociaux (PLAI et PLUS) ont été nettement réduites pour l'opération Montessuy-Pasteur. La principale raison était de montrer son mécontentement vis-à-vis de la stratégie de démolition-reconstruction. Ceci met en évidence que les moyens financiers sont souvent les leviers d'actions les plus facilement employés pour les collectivités publiques, et en particulier pour l'Etat qui n'a pas de rôle opérationnel local :

« C'était une décision politique, juste pour les freiner dans leur velléité de tout casser et tout refaire¹²⁰. »

Ensuite, le PLU tente de maîtriser l'impact d'un projet, à la fois concernant le zonage du foncier mais également la densité et les caractéristiques visuelles. La Métropole de Lyon est en charge d'adopter les modifications ; même si elles sont préalablement débattues lors des réunions stratégiques avec LMH et la ville principalement. Ainsi, le projet évolue de manière concertée, avec un objectif d'intérêt général :

« Après, cela se fait quand même assez facilement quand il s'agit de produire du logement social de négocier des petits ajustements règlementaires à la marge pour permettre la sortie de l'opération. La collectivité fait aussi les efforts pour produire du logement social¹²¹. »

Outre le partenariat ville-Métropole-LMH, la commune de Caluire-et-Cuire mène des politiques liées aux logements sur son territoire. En choisissant de ne pas implanter de secteur de

¹¹⁹ Cf. Jourdeuil Anne-Laure, *op. cit.*, p. 8.

¹²⁰ Propos recueilli lors de l'entretien avec le responsable unité logement social et suivi HLM à la DDT 69 le 18/04/2018

¹²¹ Propos recueilli lors de l'entretien avec la cheffe de projet voiries du Grand Lyon le 16/04/2018

mixité sociale, les élus ont pris la décision de régler les situations au cas par cas avec les promoteurs et bailleurs sociaux, lors de la demande de permis de construire notamment. Dans un but d'atteindre les 25% de logement social d'ici 2025, la ville doit mettre en œuvre différentes stratégies. La construction de logements privés ralentit en effet le rattrapage de la loi SRU :

« Malgré ce que pourrait autoriser le PLU, j'essaie de réduire et de freiner les ardeurs des promoteurs¹²². »

Les marchés fonciers et immobiliers étant tendus, cela laisse peu de marge de manœuvre aux collectivités publiques, qui peuvent très rarement utiliser les outils juridiques tels que la DUP (Déclaration d'Utilité Publique) et l'expropriation¹²³, politiquement difficiles à assumer. Cela guide ensuite les possibilités d'utiliser un projet urbain dans la réalisation des objectifs stratégiques locaux.

Les difficultés pour utiliser des outils juridiques lourds viennent aussi de la baisse des finances publiques locales. En effet, les communes doivent jongler entre politiques du logement et de la dette au sein du marché foncier : elles cherchent à vendre le foncier public à des prix intéressants pour combler la dette publique ; ce qui complique l'achat de nouveaux terrains à bas prix pour construire des logements sociaux¹²⁴.

Conclusion intermédiaire

La valorisation financière du foncier est un des enjeux centraux du projet de renouvellement urbain. Céder des parcelles foncières à des promoteurs immobiliers permet au bailleur social de financer son opération de démolition-reconstruction. Mais de nombreux facteurs influencent les droits à bâtir ainsi que le contenu du projet : contraintes patrimoniales, reconstitution de l'offre de logements démolie, objectifs sociaux et environnementaux...

La loi SRU contraint fortement ce projet urbain. La commune étant déficitaire en logement social, la reconstitution de l'offre démolie ainsi que le rattrapage du taux sont au cœur des objectifs. Cela nécessite donc d'attribuer un nombre important de droits à bâtir à la construction de logements sociaux.

¹²² Propos recueilli lors de l'entretien avec le premier adjoint à l'urbanisme à la ville le 24/05/2018

¹²³ Cf. Linossier Rachel, Verhage Roelof, « La co-production public/privé dans les projets urbains », *BOINO Paul, Lyon La production de la ville, Parenthèses*, 2009, p.144-171.

¹²⁴ Cf. Piganiol Marie, « Le prix du compromis politique. Quand les politiques du logement et de la dette s'affrontent dans le marché foncier », *Revue française de sociologie*, 2017, p. 267-293.

Le PLU impose également de nombreuses contraintes en termes de droit des sols. Modifier le zonage peut avoir une influence cruciale sur la viabilité du projet urbain. En particulier, la modification de la zone UC2 à UC1 a permis une urbanisation beaucoup plus dense, de 25 % à 40 % d'emprise au sol. Cela facilite à la fois la construction de logement social, mais également la cession de droits à bâtir aux promoteurs, principale recette de l'aménageur.

L'opacité des financements de l'opération la différencie des procédures d'urbanisme : en effet, dans une ZAC par exemple, un bilan financier prévisionnel est engagé dès le début du projet, avec des bilans annuels qui permettent de réguler cette estimation. L'ingénierie financière mise en place par ce type d'outil n'est pas aussi détaillée ici, et en particulier elle est internalisée pour chaque acteur. Finalement, ce manque de transparence empêche les acteurs de connaître la situation financière de ses partenaires, ce qui peut être une information manquante lors des négociations. La question de l'équilibre lors des accords financiers est alors soulevée.

PARTIE 3 : DENSIFICATION ET PROJET URBAIN

Les échanges fonciers et plus particulièrement la cession de droits à bâtir à des promoteurs immobiliers permet à LMH de financer en partie l'opération de démolition-reconstruction. Or, le protocole habitat signé en 2012 stipule que tous les logements sociaux démolis devaient être reconstruits sur site. Cela représente donc 282 logements locatifs sociaux auxquels s'ajoute un développement de l'offre en accession privée à la propriété. Le protocole prévoyait donc 536 appartements au total, soit un quasi doublement du nombre initial.

Cette forte densification est à questionner : est-elle limitée par des documents règlementaires d'urbanisme ? En quoi la densification est-elle un facteur clef de la viabilité économique de l'opération globale de renouvellement urbain ? Dans quelle mesure permet-elle de proposer une offre de logements mixtes en alliant les multiples enjeux d'un projet urbain ?

1. La densification, un moyen de financer les logements locatifs sociaux ?

1.1. Le phénomène de densification

1.1.1. Cadre législatif

La densification résidentielle, enjeu majeur des politiques publiques liées au logement, est défini par le Code de l'urbanisme (article R. 112-1) :

« La densité d'une construction est définie par le rapport entre la surface de plancher hors œuvre nette de cette construction et la surface de terrain sur laquelle elle est ou doit être implantée¹²⁵. »

Mais cette définition implique de nombreux risques d'imprécision. Lorsque la surface du terrain considéré est vaste, la probabilité de présence d'équipements ou d'espaces particuliers (forêts,

¹²⁵ Source : Code de l'urbanisme

espaces publics, voiries...) augmente. La notion de densité, basée sur une moyenne, ne sera donc plus significative et difficilement comparable¹²⁶.

Aujourd'hui, la France est confrontée à une pénurie de logements ; tendance accentuée en ce qui concerne les logements sociaux. La pression foncière des agglomérations ne facilite pas le montage et l'équilibre financier des opérations immobilières. De nombreux phénomènes sociaux influent sur la demande croissante en logement : en particulier, le desserrement des ménages nécessiterait 150 logements supplémentaires par an, pour le maintien de la population de la ville de Caluire-et-Cuire à 43 000 habitants¹²⁷.

L'engagement politique national sur les questions liées à la densification a émergé au début des années 2000¹²⁸. La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU, 13 décembre 2000) où la nécessité de densifier répond aux objectifs visant à promouvoir un aménagement plus cohérent, plus solidaire et plus soucieux du développement durable. La loi Engagement National pour l'Environnement (ENE, dite loi Grenelle II, 12 juillet 2010) vise à mieux maîtriser les effets de l'étalement urbain, notamment en imposant une densité minimale de construction dans les zones non desservies par les transports collectifs via les PLU. Enfin, la densification comme outil au service de la production de logements est un des principaux objectifs de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR, 24 mars 2014).

Pour analyser la densification et ses impacts au sein du projet Montessuy-Pasteur, il est nécessaire de bien distinguer la densité mesurable et la densité perçue. Cette dernière ne correspond pas à une réalité physique, mais bien à la perception qu'en ont les habitants, les usagers. Elle s'appuie le plus souvent sur des images issues de références sociales et culturelles (considérant par exemple que le grand ensemble est une forme urbaine très dense). Des critères qualitatifs interviennent pour différencier cette notion subjective : diversité des formes, hauteur et détails des bâtiments, espaces communs...

¹²⁶ Cf. Segaud Marion, Brun Jacques, Driant Jean-Claude et al., *Dictionnaire critique de l'habitat et du logement*, Ed. Armand Colin, Paris, 2002.

¹²⁷ Propos recueilli lors de l'entretien avec le premier adjoint à l'urbanisme à la ville le 24/05/2018

¹²⁸ Cf. Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE93), rapport « La densité, un atout pour la Seine-Saint-Denis », 2013.

« La perception des densités urbaines varie considérablement d'une culture à l'autre, et selon les individus, voire selon les moments pour un individu donné¹²⁹. »

En effet, la densité ne correspond ni à une forme urbaine spécifique, ni à une grande hauteur précise de bâtiments. Il est possible d'évaluer quantitativement la densité d'une opération en considérant la hauteur du bâtiment, sa compacité ainsi que le nombre de logements et d'habitants ; mais cela reste une évaluation partielle.

1.1.2. Le débat actuel, entre préconisations des urbanistes et opposition des citoyens

« La densification urbaine est appréhendée comme un moyen de répondre à différents objectifs politiques tels que la production de logements en nombre suffisant, la lutte contre l'étalement urbain et la préservation des espaces naturels et agricoles, la promotion des transports en commun ou encore l'intensification urbaine par le couplage de la densification et de la mixité des fonctions¹³⁰. »

Cette citation illustre le fondement des politiques publiques liées à la densification. En opposition aux quartiers pavillonnaires, les zones denses s'inscrivent dans les objectifs de développement durable urbain, en particulier dans la lutte contre l'étalement urbain¹³¹. De la périurbanisation à des formes d'habitat et de ville plus compactes, les raisons des urbanistes et de certains élus sont nombreuses aujourd'hui : écologiques principalement, mais aussi concernant la rationalité des services publics. En effet, il est très difficile d'avoir un réseau de transports en commun efficace, des réseaux techniques ou encore des équipements collectifs dans des zones où l'urbanisation est peu dense. Le développement de l'habitat pavillonnaire multiplie les déplacements motorisés et donc les émissions de gaz à effet de serre.

Notamment, Nicolas Hulot propose dans son ouvrage « Pour un pacte écologique » (2006) la création d'une charte d'élaboration de projets d'aménagement et de développement durable, avec de nombreux objectifs :

« La "reconquête et la réhabilitation d'espaces délaissés et dégradés", l'obligation de préserver les coupures vertes entre zones urbaines, l'établissement de "corridors écologiques", la soumission de

¹²⁹ Cf. Pumain Denise, Paquot Thierry, Kleinschmager Richard et al., *Dictionnaire : la ville et l'urbain*, Ed. Economica, Paris, 2006.

¹³⁰ Cf. Touati Anastasia, Crozy Jérôme, *La densification résidentielle au service du renouvellement urbain : filières, stratégies et outils*, Ed. La documentation Française, 2015.

¹³¹ Cf. Morel-Brochet Annabelle, « La densification : un tabou dans l'univers pavillonnaire ? », *Norois*, 2014.

l'autorisation de toute nouvelle urbanisation périphérique à la "création ou réhabilitation d'un espace naturel ou agricole de qualité et de surface équivalentes"¹³². »

Ces différentes mesures, à appliquer dans les différents projets urbains sur le territoire français, permettraient alors de créer des tissus urbains denses facilitant la mixité fonctionnelle : une économie d'espace pour une meilleure utilisation des réseaux. La compacité urbaine favoriserait également un espace public vivant, porteur de liens sociaux et d'échanges.

Mais cette notion est très controversée et de nombreux groupes (associations, habitants mais aussi des élus) s'opposent à sa mise en œuvre au niveau local. C'est pour cette raison que les urbanistes utilisent très peu le terme de « densification » lors de la conception de projets urbains¹³³.

L'intuition des densités des différentes formes urbaines ne correspond pas aux densités réelles. A titre de comparaison entre les densités en fonction des types d'habitat, une étude a été menée par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France dans la région parisienne. Les résultats peuvent paraître surprenant : une densité de 0,8 pour les grands ensembles d'habitat collectif de tours et de barres ; contre 4,9 pour l'habitat haussmannien. L'espace au sol des grands ensembles est le principal facteur explicatif¹³⁴. A l'inverse, l'habitat de type haussmannien est objectivement plus dense mais ses caractéristiques modifient la perception des citoyens. Le terme « densification » peut effrayer, et c'est finalement le cas lorsqu'il est inconsciemment associé à des formes urbaines telles que les grands ensembles¹³⁵.

De plus, il est intéressant de questionner la durabilité – à la fois environnementale, économique, sociale et politique – de la densification, ceci étant le principal argument des urbanistes aujourd'hui. La compacité n'est une condition ni nécessaire ni suffisante pour qu'une ville soit considérée comme durable¹³⁶. Ainsi, la tentative de rendre les villes plus durables en utilisant uniquement des stratégies de forme urbaine est contre-productive. Par exemple, une concentration des activités économiques – et donc de la population aux heures de pointe – risque d'augmenter la congestion, de diminuer la

¹³² Cf. SALLEZ Alain, COUTROT Bernard, « Considérations sur les densités urbaines ; et Poitiers », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2009, p. 329-343.

¹³³ Cf. Fouchier Vincent, « La densification : une comparaison internationale entre politiques contrastées. Éclairage du schéma directeur francilien par des exemples étrangers », *Les Annales de la recherche urbaine*, 1995, p. 95-108.

¹³⁴ Cf. Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France, note rapide « appréhender la densité », n°384, 2005.

¹³⁵ Cf. SALLEZ Alain, COUTROT Bernard, *op. cit.*, p. 11.

¹³⁶ Cf. Neuman Michael, « The Compact City Fallacy », *Journal of Planning Education and Research*, 2005, p. 11-26.

qualité urbaine, tout cela ayant des effets négatifs en termes de pollution et donc de durabilité environnementale¹³⁷.

1.2. La densification résidentielle dans le cadre du projet urbain Montessuy-Pasteur

1.2.1. Une réserve foncière, l'opportunité de lancement du projet



Figure 24 : Niveau de densité nette en fonction de la forme urbaine d'habitat
 Source : Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE93), rapport « La densité, un atout pour la Seine-Saint-Denis », 2013

Avant le projet urbain, l'îlot Ouest, avec 110 logements sur 10 000 m² d'assiette foncière (soit un hectare), avait une densité correspondant à une forme urbaine d'habitat collectif discontinu. A titre de comparaison, l'îlot Est avait une densité résidentielle nette d'environ 215 logements par hectare, ce qui correspond à un habitat intermédiaire (cf. figure 26).

« Sur l'îlot Est, la composition urbaine est très structurée de type habitat jardin alors que sur l'îlot Ouest, l'implantation des bâtiments suit la forme de la parcelle non géométrique¹³⁸. »

¹³⁷ Cf. Bochet Béatrice, Pini Giuseppe et Gay Jean-Bernard, « La ville dense et durable : un modèle européen pour la ville ? », *Géoconfluences*, 2004.

¹³⁸ Source : état des lieux foncier (23/01/2008)



Figure 25 : Photographie aérienne de l'îlot Ouest avant le projet
Source : Géoportail

La très faible densité de l'îlot Ouest est la principale raison qui a encouragé le bailleur social à engager la démolition de ces logements en premier (avant l'îlot Est). Les trois immeubles sont déconnectés de la trame urbaine et de nombreux espaces sont libres de toute construction : on peut les qualifier de « dents creuses

urbaines ». Etant donné la pression foncière de la commune de Caluire-et-Cuire, ces terrains peu denses constituent une réelle ressource pour une requalification urbaine du quartier.

La configuration urbaine de l'îlot Ouest va permettre de lancer des opérations immobilières en parallèle de la démolition des logements sociaux. L'OPAC du Rhône a ainsi cédé des charges foncières à des promoteurs immobiliers. Par exemple, le parking à l'angle Nord-Ouest a été cédé à 6^{ème} Sens Immobilier avant que la démolition n'ait commencé, ce qui représente un apport financier non négligeable pour le bailleur social. En même temps, la démolition progressive des trois immeubles permet de reconstruire du logement social sur le foncier libre. La proximité avec la Voie Verte est également un atout pour la commercialisation du foncier puis des logements¹³⁹. Ainsi, la densité résidentielle et l'organisation spatiale de l'îlot Ouest vont permettre à l'aménageur de rentabiliser son opération (construction logements privés) tout en relogant les ménages (construction logements sociaux).

¹³⁹ Propos recueilli lors de l'entretien téléphonique avec la cheffe de projet renouvellement urbain à la DDT 69 le 28/05/2018

1.2.2. Une offre renouvelée de logements

Diversification de l'offre démolie

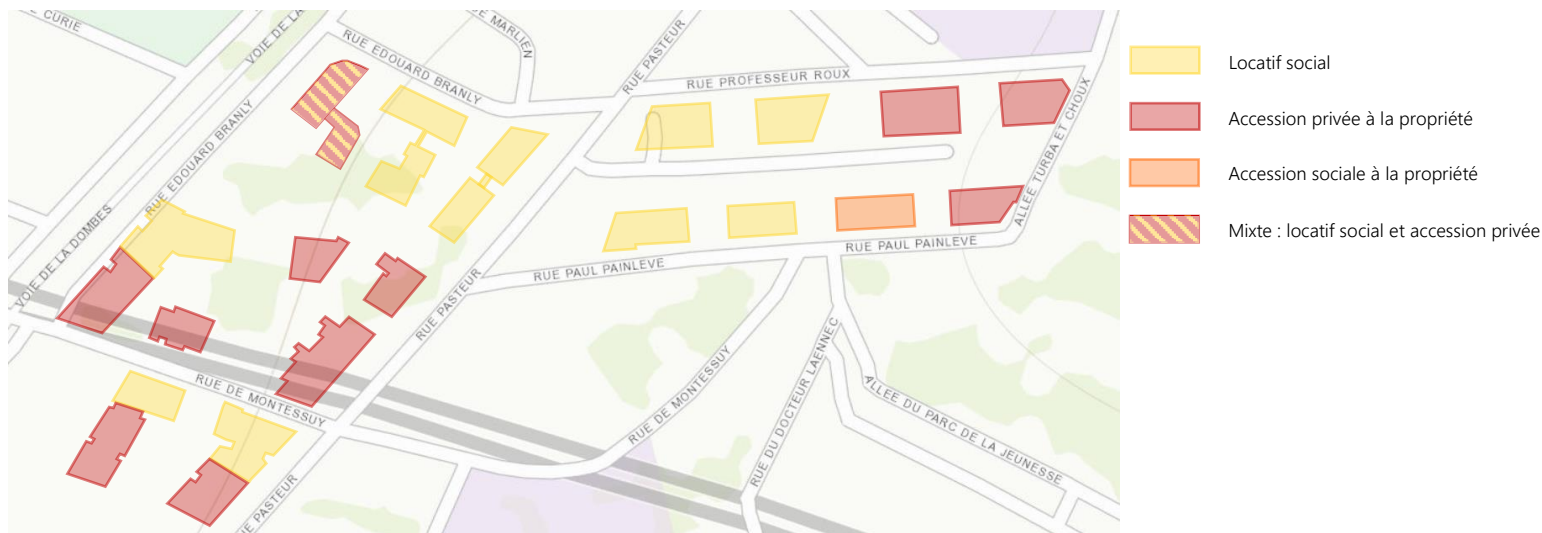


Figure 26 : répartition des logements par type : îlots Sud, Ouest et Est après le projet urbain
Fond de carte : World Topographic Map ; Réalisation : Emma Jauvert

En termes de calendrier, l'îlot Sud a été livré durant l'été 2014¹⁴⁰, comprenant 130 logements dont 78 en locatif social PLUS-PLAI, 10 en locatif PLS en usufruit¹⁴¹ et 42 en accession privée à la propriété.

L'îlot Ouest est décomposé en 6 lots, en cours de réalisation. Le lot Greenway de 29 logements a été livré en 2015 (angle Nord-Ouest). Le lot JH a lui été livré en novembre 2017, comptant 28 logements (angle Sud-Ouest). Les quatre autres lots seront livrés courant 2018, jusqu'à juin 2019. L'îlot Ouest compte au total 221 logements, dont 104 logements locatifs sociaux PLUS-PLAI, 13 en locatif PLS en usufruit et 104 en accession privée à la propriété¹⁴².

Les opérations sur l'îlot Est n'ont pas encore débuté, la démolition étant prévue pour la fin de l'année 2019. 100 logements locatifs sociaux PLUS-PLAI seront construits dans quatre immeubles. Trois des quatre autres plots seront réservés à l'accession privée (78 logements) et le dernier immeuble à l'accession sociale (25 logements).

¹⁴⁰ Source : réunion de coordination (septembre 2017)

¹⁴¹ Dissociation du droit de propriété, pour une durée temporaire et contractuelle de 15 à 20 ans (ici, 18 ans), entre le droit d'usage (l'usufruit qui permet la location du bien) et le droit portant sur le patrimoine (la nue-propriété). Ici, l'acquéreur de l'usufruit est LMH et l'investisseur en nue-propriété est le promoteur immobilier (source : <https://www.perl.fr/usufruit-locatif-social-comment-ca-marche>).

¹⁴² Source : comité de pilotage (14/05/2018)

Finalement, en comptabilisant les logements des trois îlots du projet Montessuy-Pasteur, on atteint 554 logements, contre 282 avant l'opération, soit un peu moins du double. La densification de l'îlot Sud est la plus impressionnante, de 5 logements par hectare à 290 (car il n'y avait que deux maisons individuelles avant l'opération). De 110 logements par hectare à 160 à l'Ouest et de 215 à 225 à l'Est, la densité résidentielle a également fortement augmenté au sein de ces deux îlots.

L'organisation urbaine et spatiale a pour objectif de permettre une densification importante tout en conservant une qualité de vie agréable. Augmenter la densité résidentielle – c'est-à-dire les mètres carrés de SDP – permet au bailleur social-aménageur de reconstruire un nombre identique de logements locatifs sociaux sur site, tout en cédant des droits à bâtir à des promoteurs immobiliers après avoir aménagé le foncier. Cette cession dégage d'importants revenus pour LMH.

Une mixité sociale contrainte

Comme nous pouvons l'observer avec la figure 28, deux options ont été employées pour créer de la mixité sociale au sein des opérations immobilières. La solution la plus souvent mise en place consiste à construire des bâtiments distincts (ou au moins à séparer les cages d'escalier). Ceci évite une gestion commune, entre copropriétaires privés et bailleur social. L'exception au sein de ce projet urbain – qui correspond à la deuxième option – est l'immeuble appelé « Greenway », à l'angle Nord-Ouest de l'îlot Ouest. La commercialisation des logements a été complexe pour plusieurs raisons, en particulier dû à la difficulté de projeter les potentiels acheteurs dans un projet non encore abouti. Le promoteur immobilier a finalement décidé de céder 18 appartements à l'OPAC du Rhône, pour « boucler » son opération et éviter d'avoir trop longtemps des logements vacants.

« La mixité ne consiste pas seulement à attirer des "classes moyennes" de l'extérieur, mais à éviter le départ des habitants ayant un peu de revenus, ce départ étant un facteur de paupérisation des "quartiers sensibles"¹⁴³. »

Le paradoxe de cette situation est le départ spontané des ménages les plus aisés. Pour éviter le relogement contraint proposé par LMH, ces ménages saisissent l'opportunité de concrétiser des projets résidentiels ascendants. En particulier, 5 % des habitants ont choisi d'accéder à la propriété,

¹⁴³ Cf. Lelévrier Christine, « La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ? », *Espaces et sociétés*, 2010, p. 59-74.

ou de partir dans le logement privé grâce à leurs propres recherches (cela ne fait pas partie du processus de relogement mis en place par LMH pour ses locataires)¹⁴⁴.

A l'inverse, les ménages avec les plus faibles ressources sont le plus souvent relogés dans des environnements proches – géographiquement mais aussi socialement, car il est difficile de trouver une offre adaptée avec des loyers faibles. Dans le cas du projet Montessuy-Pasteur, une large part de la population a souhaité être relogée dans le quartier (90 %¹⁴⁵).

« Les gens étaient vraiment attachés à leur quartier, leurs habitudes¹⁴⁶. »

Donc, dans quelle mesure un projet de renouvellement urbain permet-il de favoriser une mixité sociale complexe ? Cette question sera approfondie dans la suite de l'analyse.

1.2.3. Loi SRU et reconstitution hors site

La loi SRU du 13 décembre 2000 puis la loi Duflot du 18 janvier 2013 imposent à la commune de Caluire-et-Cuire d'atteindre 25 % de logements sociaux d'ici 2025. Pour cela, des objectifs triennaux sont mis en place pour accompagner le développement de l'offre locative de la ville. Etant donné la longue durée du projet urbain, il s'inscrit dans plusieurs périodes triennales. En 2011, la commune de Caluire-et-Cuire comptait 16,85 % de logements locatifs sociaux¹⁴⁷. Il est intéressant d'analyser l'évolution du taux de logement social suite à la démolition-reconstruction du quartier Montessuy-Pasteur, projet phare de la ville.

Avant le projet, la résidence Montessuy-Pasteur comptait 282 logements locatifs sociaux. La reconstruction de ces appartements « un pour un » permettra de ne pas faire baisser le taux SRU suite à la démolition. Cependant, la construction de logements en accession privée à la propriété fait augmenter le dénominateur du taux SRU : le nombre de résidences principales de la commune.

Au sein du protocole habitat, les acteurs concernés ont donc proposé une « reconstitution hors site », c'est-à-dire la construction supplémentaire de logements locatifs sociaux au sein de la commune. Pour cela, trois sites ont été identifiés (dont un qui a changé depuis 2012, pour des raisons de faisabilité). Le foncier fait initialement partie des réserves communales, puis est cédé à LMH ou à

¹⁴⁴ Propos recueilli lors de l'entretien avec la conseillère sociale de LMH le 04/05/2018

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ Source : Protocole Habitat pour le renouvellement de l'habitat et la requalification urbaine du quartier Montessuy-Pasteur (décembre 2012)

un promoteur immobilier (puis achat en VEFA par LMH) pour le lancement de l'opération immobilière. La ville participe également au financement des logements sociaux, à hauteur de 35 € par mètre carré de SDP.

Les 76 logements locatifs sociaux reconstitués hors site représentent 30 % du nombre de logements en accession libre à la propriété construits dans le cadre de l'opération de renouvellement urbain. Cette reconstitution hors site va donc permettre d'augmenter le taux SRU afin que la commune respecte ses objectifs triennaux. A terme, la ville souhaite être en conformité avec la loi¹⁴⁸.

Au-delà de la reconstitution hors site, des modifications du projet urbain ont un impact sur le taux SRU. Notamment, les 23 logements PLS en usufruit n'étaient pas prévus dans le protocole habitat. Les promoteurs immobiliers ont sollicité le bailleur social lorsqu'ils avaient des difficultés à commercialiser. Cette proposition a de nombreux avantages : le taux SRU de la ville de Caluire-et-Cuire va augmenter, dans une période où les objectifs triennaux concernant le nombre de logements locatifs sociaux à produire sont difficiles à atteindre ; le bailleur social développe une offre locative à des prix abordables dans un secteur où la pression foncière fait augmenter les prix ; le promoteur immobilier évite la vacance des logements mais reste propriétaire de la nue-propriété, ce qui lui permettra de les commercialiser après la période d'usufruit. Il faut souligner que cette solution est temporaire puisque l'usufruit à une durée de 18 ans ici. Il est crucial que la commune soit vigilante et anticipe le moment où ces logements basculeront du parc social au parc privé.

	Ilot Sud	Ilot Ouest	Ilot Est	TOTAL	Hors-site
Nombre logements sociaux avant démolition	0	110	172	282	
Nombre logements sociaux après reconstruction (PLAI, PLUS)	78	104	100	282	76
Nombre logements sociaux après reconstruction (PLS en usufruit)	10	13	0	23	
Nombre logements en accession sociale	0	0	25	25	
Nombre logements en accession privée à la propriété	42	104	78	224	
Nombre logements total par îlot	130	221	203	554	76

Figure 27 : tableau récapitulatif du nombre de logements par type (avant et après le projet)
Source : comité de pilotage du 14/05/2018

¹⁴⁸ Propos recueilli lors de l'entretien avec le premier adjoint à l'urbanisme à la ville le 24/05/2018

1.3. La densification, entre politiques locales et viabilité économique

1.3.1. Les collectivités locales : une opposition des politiques menées

La densification et sa mise en œuvre au niveau local dépend du cadre réglementaire national, mais surtout des leviers dont disposent les collectivités. Un des axes majeurs de la loi ALUR (pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové, 24 mars 2014) est la lutte contre l'étalement urbain. Ainsi, la loi renforce les obligations des SCoT avec une analyse de la consommation d'espaces naturels ou agricole, mais aussi des capacités de densification.

A l'échelle de l'agglomération lyonnaise, le SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale) a adopté des objectifs de développement résidentiel plus intensif. Un développement démographique fort et la limitation de la tâche urbaine sont les deux enjeux qui ont amené la Métropole de Lyon à mettre en œuvre la densification sur son territoire.

« Pour produire 150 000 logements supplémentaires à horizon 2030 tout en préservant 50% du territoire en armature verte, le SCoT préconise pour les PLU des valeurs-guides de densité différentes selon les types d'urbanisation (renouvellement ou extension) et les types de communes et leur desserte en transport collectif¹⁴⁹. »

Les valeurs-guides de densité du SCoT oscillent entre 30 et 35 logements par hectare, en renouvellement urbain. A titre de comparaison, l'augmentation de la densité de l'îlot Ouest correspond à 92 logements par hectare, et l'Est 37¹⁵⁰. Ceci souligne la réelle opportunité foncière et immobilière qu'a constitué l'îlot Ouest, permettant une densification bien plus importante que les objectifs fixés par le SCoT.

Bref rappel de la situation politique de la commune de Caluire-et-Cuire :

Depuis mars 2008, Philippe Cochet est le maire de Caluire-et-Cuire (réélu en mars 2014). Président du groupe politique 'Les Républicains et apparentés' à la Métropole de Lyon, il a également longtemps été un des députés du Rhône (entre 2002 et 2017). Il est considéré comme le leader de l'opposition au sein de la Métropole ; même si cette opposition politique reste nuancée étant donné que cette dernière a pour rôle la mise en œuvre de politiques métropolitaines.

¹⁴⁹ Cf. SEPAL (Syndicat Mixte d'Etudes et de Programmation de l'Agglomération Lyonnaise), « Le Scot 6 ans après : Quelle trajectoire pour l'agglomération lyonnaise ? », 2016, <https://www.scot-agglolyon.fr/wp-content/uploads/2017/08/Scot-6ans-apres-web.pdf>.

¹⁵⁰ Calcul : différence entre le nombre de logements avant et après l'opération, en fonction de l'assiette foncière

« On met de côté nos approches, nos étiquettes politiques. On est là pour le bien commun et pour faire avancer les dossiers¹⁵¹. »

En opposition sur les grands projets et sur la politique générale, la ville et la Métropole sont partenaires au sein de ce projet urbain. A la fois entre services et entre élus, le travail technique est très constructif. Cependant, quels sont les moyens dont disposent la ville de Caluire-et-Cuire pour tenter de contraindre la densification, tout en encourageant la réalisation du projet urbain Montessuy-Pasteur ?

« Depuis déjà bien longtemps, nous nous sommes opposés à une densification de Caluire-et-Cuire comme certains souhaitent l'imposer. La qualité de vie que beaucoup de communes nous envient repose sur un équilibre de notre territoire : le respect des huit quartiers, avec leurs différences et leurs spécificités, le maintien d'espaces verts, les réflexions sur les transports, sur les commerces, sur les équipements, etc. [...] La Ville de Caluire assure une croissance raisonnée, dans l'intérêt général et avec la double priorité de satisfaire les habitants d'aujourd'hui tout en préparant l'avenir¹⁵². »

Cet extrait du magazine communal Rythmes (2016) est cohérent avec les propos du premier adjoint à l'urbanisme à la ville de Caluire-et-Cuire :

« Le maître-mot pour la ville de Caluire c'était : un, être vigilant sur la densification ; et deux, être vigilant sur le cadre de vie¹⁵³. »

La politique en termes d'urbanisme et de logement portée par la ville de Caluire-et-Cuire va à l'encontre de celle menée par la Métropole de Lyon, en particulier en ce qui concerne la question de la densification. Le premier adjoint à l'urbanisme à la ville explique que les Caluirards les ont élus pour réaliser un programme politique lié au cadre de vie, avec notamment un invariant : le développement démographique n'est pas encouragé.

L'avis des habitants – et électeurs – est particulièrement important pour les élus de la ville ; ils souhaitent que le processus de relogement se déroule le mieux possible, mais aussi que le projet urbain proposé corresponde à leurs attentes. L'avis ponctuel de la seule habitante interrogée soulevait la proximité importante entre les différents bâtiments¹⁵⁴ – ce qui provoque un fort vis-à-vis entre les logements –, ce qui matérialise l'une des caractéristiques évidentes de la densité et des formes urbaines choisies.

¹⁵¹ Propos recueilli lors de l'entretien avec le premier adjoint à l'urbanisme à la ville le 24/05/2018

¹⁵² Source : magazine Rythmes de la commune de Caluire-et-Cuire (avril 2016)

¹⁵³ Propos recueilli lors de l'entretien avec le premier adjoint à l'urbanisme à la ville le 24/05/2018

¹⁵⁴ Propos recueilli lors de l'entretien avec une habitante de l'îlot Est le 22/05/2018

Mais être vigilant ne signifie pas être contre toute forme de densification. L'adjoint à l'urbanisme à la ville de signale que les élus sont pour une « gestion de la densification¹⁵⁵ », étant bien conscients que la situation géographique en première couronne de Lyon ne permettrait pas d'échapper totalement à de l'habitat dense. C'est dans ce cadre que la ville de Caluire-et-Cuire a soutenu vivement le projet urbain Montessuy-Pasteur mené par l'OPAC du Rhône puis LMH ; alors qu'il serait possible de voir ici une contradiction dans leurs politiques publiques.

La Métropole est en charge de l'élaboration du PLU-H (validé en 2018), mais la Ville reste compétente pour l'attribution des permis de construire sur son territoire. Ces moyens complémentaires permettent à chacun des acteurs de maîtriser la densification au sein des projets urbains. Cependant, la densification permet au bailleur social aménageur de céder des droits à bâtir et constitue donc un outil de financement de son opération ; c'est donc un élément clef du projet, qui peut faire basculer sa viabilité financière.

« Il y a le politique "on veut lutter contre la densification", mais après il y a la réalité des faits : sinon on n'aurait rien fait du tout¹⁵⁶. »

1.3.2. Le coût réel de la densification

La densification, couplée avec la valorisation financière du foncier, permet de produire du logement social en zone tendue. Cette opération urbaine et immobilière permet au bailleur social le financement des logements locatifs sociaux grâce à la conception de l'ensemble du projet urbain. Il faut noter que la négociation des droits à bâtir est donc un des principaux enjeux du bailleur social sur une opération de renouvellement patrimonial. Le bailleur social doit donc mener des négociations avec la ville et la Métropole, pour trouver un compromis entre leurs politiques de densification et la viabilité économique du projet urbain. Ce raisonnement est appuyé par une citation de la directrice du développement et de l'aménagement de LMH :

« La densité est un enjeu essentiel pour nous. Parce que de la densité, dépendent les bilans financiers. [...] La densité c'est une question technique, mais c'est une question politique : qu'est-ce qui est acceptable en termes de densité ?¹⁵⁷ »

¹⁵⁵ Propos recueilli lors de l'entretien avec le premier adjoint à l'urbanisme à la ville le 24/05/2018

¹⁵⁶ Propos recueilli lors de l'entretien avec la responsable opérationnel de la ville le 07/05/2018

¹⁵⁷ Propos recueilli lors de l'entretien avec la directrice du développement et de l'aménagement de LMH le 09/05/2018

Mais il est nécessaire de déconstruire une opinion commune : la densification n'est pas qu'une recette nette, comme cela pourrait être le cas en considérant uniquement la vente de charges foncières. Elle permet de financer les logements locatifs sociaux à travers le développement d'une offre privée de logements ; en effet, densifier signifie avoir plus de droits à bâtir et donc plus de recettes. Mais la densification a également un coût.

« Les coûts de construction et les prix fonciers augmentent avec la densité¹⁵⁸. »

La densification ne permet pas de faire des économies sur les travaux. Les coûts de construction de l'habitat dense sont plus onéreux car la réalisation est plus complexe et nécessite donc plus d'ingénierie et de moyens financiers et commerciaux. En ce qui concerne le foncier, le prix du terrain suivrait le carré de la densité¹⁵⁹. Mais ce n'est pas un obstacle pour la conception puis la réalisation d'un projet de requalification urbaine, car cela témoigne d'une forte attractivité. Finalement, la densification participe à équilibrer le bilan financier de l'opération, mais les coûts liés à ce phénomène ne sont pas à négliger.

1.3.3. Une densité idéale ?

Pour rappel, après le projet urbain, l'îlot Sud a une densité résidentielle de 290 logements par hectare, l'îlot Ouest 160 et l'îlot Est 225. Existe-t-il une densité idéale, alliant bénéfice maximal et bonheur des habitants ?

« D'après l'étude menée par les chercheurs norvégiens Holden et Norland¹⁶⁰, une quantité de 70 logements par hectare permettrait d'obtenir un équilibre harmonieux entre une occupation raisonnable du territoire et une sociabilité heureuse¹⁶¹. »

Cette position est totalement théorique, et exclut de nombreuses urbanisations et formes urbaines, elles-mêmes généralement fruit d'une histoire longue. La mesure de la densité doit être accompagnée d'études sur les occupations véritables de l'habitat et des espaces publics, pour analyser

¹⁵⁸ Cf. Castel Jean-Charles, « Quel prix de revient des constructions ? », *Constructif*, 2013.

¹⁵⁹ Cf. Bouteille Arnaud, « Les déterminants économiques de la densité parcellaire », *Études foncières*, 2008, p. 6-10 ; cité par Castel Jean-Charles, « Quel prix de revient des constructions ? », *Constructif*, 2013.

¹⁶⁰ Cf. Holden Erling, Norland Ingrid, « Three Challenges for the compact City as a Sustainable Urban Form : Household Consumption of Energy and Transport in Eight Residential Areas in the Greater Oslo Region », *Urban Studies*, 2005 ; cité par Pranas-Descours Jean-Pierre, *Densité, architecture et territoire*, Ed. Jovis, 2016, p. 12.

¹⁶¹ Cf. Pranas-Descours Jean-Pierre, *Densité, architecture et territoire*, Ed. Jovis, 2016.

de manière précise les habitudes des habitants et des usagers puis en déduire une estimation de leur qualité de vie.

Cependant, en ce qui concerne la mobilité, la théorie en tant que méthodologie quantitative peut faire ses preuves : une densité de 70 logements par hectare serait le bon compromis limitant l'usage de la voiture la semaine et également la mobilité récréative le week-end¹⁶². Mais, dans quelle mesure les avantages de la ville compacte (notamment la baisse des émissions de gaz à effet de serre) sont contrebalancés par une mobilité longue distance – qui augmenterait avec la densité ?

Il est difficile de croire que la densification idéale peut être quantifiée, tant les contextes de chaque projet sur chaque territoire sont différents. Par contre, la densité visuelle peut être observée par chaque passant ou habitant : en termes de gabarit, d'emprise au sol, de forme ou spécificité des bâtiments, de l'espace commun libre de toute construction... Finalement, c'est sur cette notion que vont se concentrer les différents acteurs du projet, puisque c'est celle qui impactera le quotidien des habitants.

« La densité est surtout visuelle. Avant, en gabarit, on était plus haut que ce qu'on propose aujourd'hui¹⁶³. »

2. Le projet : allier densité résidentielle et cadre de vie

La mise en œuvre de la densification résidentielle dépend de nombreux facteurs inhérents au contexte du projet urbain : marchés fonciers et immobiliers, formes urbaines privilégiées, tissus urbains... L'objectif final de cette démarche est de rendre la ville plus compacte afin de limiter l'étalement urbain, qui a de nombreuses conséquences environnementales notamment.

Le développement d'une offre de logements doit s'inscrire dans des enjeux plus globaux, visant en particulier à préserver la qualité urbaine du quartier pour garantir un cadre de vie agréable aux habitants et usagers. Ainsi, comment articuler densité optimale et qualité architecturale, urbaine et paysagère du projet ?

¹⁶² Cf. Nési Hélène, « Formes urbaines et consommation d'énergie dans les transports », *Etudes foncières*, 2010, p.30-32.

¹⁶³ Propos recueilli lors de l'entretien avec la directrice du développement et de l'aménagement de LMH le 09/05/2018

2.1. La qualité urbaine, architecturale et paysagère

Au-delà de leurs caractéristiques intrinsèques, les quartiers urbains doivent faire face aux mêmes défis : proposer aux habitants un cadre de vie agréable, des infrastructures et des services publics de qualité, tout en garantissant le vivre-ensemble, le droit à un environnement sain, l'accès à un logement décent, le maintien des équilibres écologiques...¹⁶⁴ Dans le cadre du projet de renouvellement urbain Montessuy-Pasteur, les acteurs centraux se mobilisent et amorcent des réflexions sur la conciliation d'une densité résidentielle forte et d'une qualité urbaine, architecturale et paysagère. Etant un des premiers projets d'une telle ampleur sur la commune de Caluire-et-Cuire, il fera donc l'objet d'expérimentations dans de nombreux domaines (densité urbaine, énergie, biodiversité, mobilité douce, participation des habitants...).

2.1.1. Les aménagements des espaces publics : la cité-jardin

L'aménagement des espaces publics autour du bâti est conçu par le partenariat Ville de Caluire-et-Cuire, LMH et Métropole de Lyon. L'amélioration de la qualité de vie des habitants et des riverains est au centre de leurs préoccupations. C'est un enjeu essentiel du projet urbain, qui a notamment pour but de favoriser les espaces paysagers, pour tempérer la forte densification en cours dans le quartier.

L'axe vert, de la Voie Verte des Dombes au Fort de Montessuy

L'aménagement phare du projet urbain est l'affirmation de la liaison transversale Est-Ouest, reliant la Voie Verte récente au Fort historique de Montessuy. Ce dernier ainsi que la casemate constituent l'héritage militaire de la ville de Caluire-et-Cuire, qui met donc en œuvre une valorisation de ce patrimoine.



Figure 28 : Photographie du Fort de Montessuy
Source : présentation du comité de pilotage le 14/05/2018

¹⁶⁴ Cf. Charlot Antoine, *Vers un nouveau modèle urbain, du quartier à la ville durable*, Ed. Victoires, 2012, 159p.

« C'est pour cela qu'on a souhaité que pour l'îlot Est, il y ait une césure pour qu'on oriente vraiment ce quartier vers le Fort de Montessuy. Pour nous, il faut qu'on trouve quelque chose, une destination à ce Fort, qu'il y ait des activités qui puissent se faire dedans¹⁶⁵. »

Afin de valoriser le Fort de Montessuy, l'axe vert transversal sera consacré aux modes doux. Cette liaison aura aussi pour objectif d'insérer des espaces naturels dans le quotidien des habitants : ils traverseront un petit jardin ou un espace boisé à chaque fois qu'ils sortiront de chez eux¹⁶⁶. Le végétal est un enjeu essentiel des milieux urbains, que ce soit sur le plan écologique, social, économique ou politique¹⁶⁷.

Peu à peu, les villes sont passées à une gestion intégrée et responsable de leurs espaces verts. En particulier, lors de la phase d'avant-projet des espaces publics, les acteurs ont amorcé une réflexion concernant la conservation d'arbres remarquables. Si la faisabilité l'autorise, cette solution permet de ne pas couper pour replanter des arbres. Ainsi, seront conservés un tilleul à l'Ouest et tous les platanes à l'Est, assurant l'alignement historique de la cité-jardin.

Pour imaginer ce que sera devenu le quartier Montessuy-Pasteur en 2020 ainsi que la qualité attendue des espaces publics, la figure suivante montre une perspective générale de l'îlot Ouest :

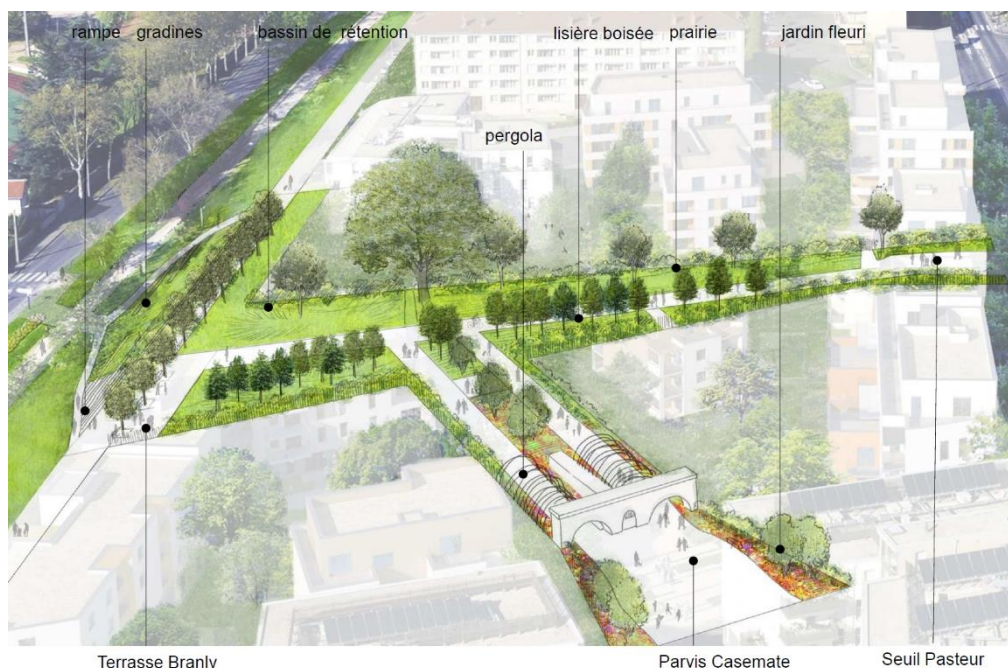


Figure 29 : Perspective générale du cœur d'îlot végétalisé (Ouest)
Source : phase Avant-Projet (ville de Caluire-et-Cuire) – janvier 2017

¹⁶⁵ Propos recueilli lors de l'entretien avec le premier adjoint à l'urbanisme à la ville le 24/05/2018

¹⁶⁶ Propos recueilli lors de l'entretien avec le directeur du bureau d'études Babylone le 25/05/2018

¹⁶⁷ Cf. Bigot Denis, *Aménagement des espaces paysagers*, Ed. du Moniteur, 2016.

La place Calmette

La place Calmette a été identifiée comme l'espace central fédérateur (cf. figure 32). Elle regroupera plusieurs fonctions : accès aux rez-de-chaussée commerciaux, espace de repos et de détente, passage le long de la rue Pasteur. Son aménagement restera suffisamment souple et ouvert pour imaginer de nouvelles fonctionnalités ultérieurement.

Cette ambition implique d'étendre cet espace de connexion et de rencontre sur la voirie et jusqu'au parvis de l'église Sainte Bernadette. Pour cela, un large plateau permettra de ménager une continuité de traitement entre la promenade commerciale, la voirie et le parvis de l'église, dont l'aménagement gagnera à être mené en cohérence avec l'espace public. A ce propos, les discussions avec la Paroisse sont engagées.

La présence de la nature renforcera le cadre de vie de cet espace spacieux et polyvalent. Au-delà des préoccupations environnementales, la nature apporte beaucoup à la qualité de vie urbaine. Ces initiatives tendent même à tisser des liens entre les citoyens. Ces espaces associés au désir de nature sont en effet des lieux d'urbanité, de partage et de convivialité. Outre ces bénéfices sociaux, les espaces verts aident à lutter contre les îlots de chaleur urbains et participe à la régulation du climat local¹⁶⁸.

¹⁶⁸ Cf. Charlot Antoine, op. cit., p. 100.



Figure 30 : visuels de la Place Calmette après le projet urbain
 Source : AVP Espaces publics (Métropole de Lyon) – 2018

2.1.2. Des îlots ouverts

« Dans le principe de l'îlot ouvert : j'ai une vue sur mon cœur d'îlot, mais j'ai toujours aussi de ma fenêtre, un œil qui peut s'échapper et voir le paysage, l'horizon¹⁶⁹. »

Ce principe a été appliqué par l'architecte-urbaniste du bureau d'études Babylone dans le cadre du projet urbain, sur la rue Pasteur en particulier.

L'architecte Christian de Portzamparc¹⁷⁰ formalise le concept d'îlot ouvert dans les années 1980, notamment en l'opposant aux deux types d'îlots les plus communs à ce moment-là : le bloc

¹⁶⁹ Propos recueilli lors de l'entretien avec le directeur du bureau d'études Babylone le 25/05/2018

¹⁷⁰ Cf. De Portzamparc Christian, propos recueillis par Nicolas Véron, « Entretiens sur l'urbanisme (II) », *Commentaire*, 1996, p. 905-910.

haussmannien marquant un front continu sur rues ; le plan ouvert des grands ensembles déconnecté de la trame viaire.

L'îlot ouvert est composé de bâtiments le long d'une rue. La hauteur des immeubles est restreinte (sans être uniforme). L'alignement des façades sur rue est creusé d'échancrures, sans continuité. Ce concept permet de retrouver une forte densité tout en préservant les vues et la lumière en cœur d'îlot. Le principe de « subsidiarité » est un des fondements de cette forme urbaine et architecturale¹⁷¹: une hiérarchisation claire entre espaces publics, semi-publics et privés ; concept rejetant ainsi la rue traditionnelle multifonctionnelle.

Les alternances entre vides et pleins, entre constructions hautes et basses permettent de répondre aux besoins d'individualité des habitants. Le front bâti intègre des retraits et des jardins, évitant ainsi la mitoyenneté, et pourtant le système viaire est parfaitement lisible et bien vécu. La lumière plonge dans l'îlot et dans les logements, ménageant transparences et perméabilités visuelles lointaines.

« Ce travail sur la forme urbaine a un effet non négligeable sur la perception de la densité en donnant au regard une profondeur de champ qui le fait plonger depuis l'extérieur de l'îlot dans des jardins intérieurs d'usage généralement privé, tout en offrant aux logements des angles de vue plus variés¹⁷². »

Les percées visuelles ou végétales permettent aux usagers de ressentir différemment la densité. Plus généralement, l'organisation urbaine d'un quartier en « îlot ouvert » permet une meilleure acceptation de la densification par les habitants, les élus car cette forme urbaine allie densité et espaces verts développés et adaptés.

Mais, les enjeux sociaux sont également au cœur de tout projet urbain. Dans quelle mesure cette nouvelle proposition spatiale, urbaine et architecturale influe-t-elle sur les aspects sociaux du quartier ?

¹⁷¹ Propos recueilli lors de l'entretien avec le directeur du bureau d'études Babylone le 25/05/2018

¹⁷² Cf. FNAU (Fédération nationale des agences d'urbanisme), *Habitat, formes urbaines, densités comparées et tendances d'évolution en France*, Paris, 2006.

2.2. Une nouvelle organisation sociale du quartier

2.2.1. Une résidentialisation controversée

La notion d'îlot ouvert évoque la hiérarchisation des domaines publics, semi-publics et privés. En effet, cela peut être comparé à des poupées russes : un logement, dans un immeuble, dans un espace commun (cour, jardinet, cheminement intérieur à la résidence), dans un îlot (groupement de plusieurs immeubles et leurs espaces communs aux habitants), dans un espace public (quartier puis ville). Finalement, ce principe repose sur la séparation claire de tous ces espaces, pour permettre une identification aisée de la limite public-privé – afin d'éviter les conflits d'usage.

« Il faut que l'intimité de chaque petite échelle soit suffisamment bien faite, pour qu'ensuite je puisse aller rencontrer les autres¹⁷³. »

« La résidentialisation est un principe de réorganisation urbaine qui consiste sur le terrain à regrouper ou découper les immeubles (tours et barres) en unités résidentielles. A faire en sorte que la limite entre l'espace public et celui privé de l'immeuble (dévolu aux locataires) soit clairement définie¹⁷⁴. »

Ainsi, l'objectif est qu'il n'y ait plus d'espaces privés à usage collectif. Ces lieux seront clairement délimités mais surtout affectés à un usage précis. Les collectivités locales et les bailleurs sociaux émettent une hypothèse : si les habitants identifient cet espace privé, ils peuvent se l'approprier et le respecter¹⁷⁵. Le concept de résidentialisation serait alors vecteur d'intimité et de convivialité, permettant aux habitants de se garer (voiture, vélo...), de jardiner, de personnaliser leur entrée...

Selon Camille Gosselin¹⁷⁶, qui étudie plus particulièrement la résidentialisation face aux enjeux de sécurité, ces lieux plus appropriables seraient favorables au développement du lien social ainsi qu'à la surveillance informelle. L'objectif final serait de réguler les dysfonctionnements sociaux¹⁷⁷ du

¹⁷³ Propos recueilli lors de l'entretien avec le directeur du bureau d'études Babylone le 25/05/2018

¹⁷⁴ Cf. Michelin Nicolas « Comment éviter de passer de la barre à l'îlot ou les logiques interprétatives contre la résidentialisation », *L'archipel métropolitain*, 2002, p. 232-327.

¹⁷⁵ Cf. Gérard Bénédicte, « Délimiter l'espace public et l'espace privé dans les grands ensembles d'habitation », *Revue des Sciences Sociales*, 2005, p. 40-47.

¹⁷⁶ Cf. Gosselin Camille, Malochet Virginie, « Jusqu'où ne pas aller trop loin ? Les bailleurs sociaux face aux enjeux de sécurité », *Espaces et sociétés*, 2017, p. 127-143.

¹⁷⁷ « On est sur des familles qui peuvent avoir des difficultés en termes d'appropriation du logement, ou de comportements au sein de la résidence ou du quartier » (propos recueilli lors de l'entretien avec la conseillère sociale de LMH le 04/05/2018)

quartier. Cependant, la résidentialisation a une portée limitée, et permet seulement de décaler les problèmes : en particulier, déplacement vers l'extérieur des phénomènes de regroupements qui se tenaient auparavant dans les parties communes des immeubles. Il faut tout de même souligner que ceci peut être satisfaisant pour les bailleurs sociaux, considérant que l'espace public est plus adapté pour faire face à ces problèmes.

Dans le cadre du projet urbain Montessuy-Pasteur, tous les immeubles vont être résidentialisés. Dans quelle mesure cela va-t-il affecter une amélioration de l'accessibilité piétonne de ce quartier ? En effet, la résidentialisation clôturera certains passages, qui assuraient parfois une perméabilité piétonne. Ici, et en particulier concernant l'îlot Ouest, de nombreux cheminements piétons sont empruntables. Laisser ouvertes les traversées piétonnes au sein de l'îlot provoquerait même des conséquences néfastes :

« Pour le public, ça n'a aucun intérêt de pouvoir passer là. Voire même dans certains cas c'est contre-productif, parce qu'ici on a des commerces, on veut que les gens passent devant. [...] C'est très important d'avoir une rue qui soit avant tout le lieu de rencontre¹⁷⁸. »

La résidentialisation en France peut être comparée aux « gated communities » (à un niveau de sévérité moindre). Ce sont des quartiers résidentiels dont l'accès est contrôlé et dans lesquels l'espace public est privatisé ; ils regroupent même parfois des services tels que des structures sportives, des écoles, des magasins... Les résidents sont uniquement propriétaires de maisons individuelles en général, ou de petits immeubles en copropriété. Ces espaces créent une forte ségrégation, créant une discontinuité physique mais surtout sociale¹⁷⁹.

A moindre échelle, il est intéressant de se questionner sur l'impact de la notion de résidentialisation sur la mixité (sociale et fonctionnelle) ainsi que sur la population.

¹⁷⁸ Propos recueilli lors de l'entretien avec le directeur du bureau d'études Babylone le 25/05/2018

¹⁷⁹ Cf. Le Goix Renaud, « Les gated communities à Los Angeles, place et enjeux d'un produit immobilier pas tout à fait comme les autres », *L'Espace géographique*, 2002, p. 328-344.

2.2.2. Un principe de mixité sociale

Premièrement, il est nécessaire de nuancer la résidentialisation à Caluire-et-Cuire vis-à-vis de l'exemple des « gated communities ». Le quartier Montessuy-Pasteur reste ouvert sur ses alentours et propose une offre mixte de logements : à la fois social/privé, mais aussi locatif/accession. Ceci est complété par une mixité fonctionnelle, avec l'implantation d'une dizaine de rez-de-chaussée commerciaux et de service le long de la rue Pasteur (axe majeur du quartier, avec notamment la ligne forte de transport en commun C1).

Le principe de mixité sociale est basé sur le fait que les populations modestes doivent pouvoir avoir accès aux localisations urbaines les plus aisées, afin notamment que des catégories sociales différentes se rencontrent¹⁸⁰. L'idée que le mélange et l'échange entre groupes sociaux sont préférables à la séparation fait consensus aujourd'hui : la ville mixte serait plus égalitaire et plus harmonieuse.

« Reste à savoir si l'action sur la forme saura faire oublier leur image dégradée [des bâtiments] et attirer de nouveaux ménages. Si tel est le cas, ce sera au prix d'une spécialisation accrue du territoire urbain, posant la question politique de la place des pauvres dans la ville¹⁸¹. »

La promotion de la mixité sociale est un objectif clair des projets de renouvellement urbain dans les quartiers d'habitats sociaux, notamment en rendant les quartiers attractifs pour des populations plus aisées. L'action doit se concentrer à la fois sur l'offre de logements proposée mais aussi sur l'image du quartier. En cas de pérennisation de la coexistence de différents groupes sociaux dans le quartier, il est possible de s'interroger sur le sens de cette proximité : est-ce une réelle mixité, c'est-à-dire un partage d'un espace, une vie en commun ? Ou est-ce seulement une cohabitation silencieuse ?¹⁸²

La résidentialisation semble favoriser les échanges avec les habitants d'une même résidence. Or, pour des questions en apparence de gestion, les bailleurs sociaux et les promoteurs immobiliers préfèrent séparer les types de logements dans des résidences différentes. Finalement, est-ce que le mélange n'est effectif qu'avec des personnes issues de groupes sociaux proches ?

¹⁸⁰ Cf. Germain Annick, Rose Damaris, Twigge-Molecey Amy, « Mixité sociale ou inclusion sociale ? Bricolages montréalais pour un jeu à acteurs multiples », *Espaces et sociétés*, 2010, p. 143-157.

¹⁸¹ Cf. Gérard Bénédicte, « L'évolution de la mixité sociale, enjeu du renouvellement urbain des grands ensembles d'habitation de l'agglomération strasbourgeoise », *Géographie, économie, société*, 2011, p. 69-92.

¹⁸² *Ibid.*

En effet, dans le cas du projet Montessuy-Pasteur, la répartition des logements sociaux et des logements privés est séparée pour plusieurs raisons. Il est intéressant d'analyser le point de vue des habitants, les premiers concernés par ces choix. La résidence Greenway, bâtiments à l'angle Nord-Ouest de l'îlot Ouest, est un cas particulier. Initialement annoncée en tant que résidence exclusivement privée, 18 logements sont finalement des logements sociaux pour des raisons de difficulté de commercialisation. Les acquéreurs de logements privés ont engagé une procédure judiciaire contre le promoteur immobilier 6^{ème} Sens, notamment pour la perte de valeur financière de leurs appartements. Cet exemple illustre la perception du logement social par les futurs habitants du quartier, pour des raisons en apparence financières qui pourraient en dissimuler d'autres.

Les actions entreprises seront-elles suffisantes pour influencer sur la mixité sociale de ce quartier ? Il est difficile de répondre aujourd'hui à cette question qui relève du long terme.

2.3. Le projet de renouvellement urbain : une troisième phase ?

Le projet de renouvellement urbain du quartier Montessuy-Pasteur a débuté au début des années 2010 et sa fin est estimée au milieu des années 2020, pour une durée d'environ 10 ans. Cette restructuration urbaine était nécessaire étant donné l'état dégradé du bâti, et cela a été l'opportunité d'engager une réflexion globale.

Le Fort de Montessuy est au cœur des enjeux de la ville de Caluire-et-Cuire en tant qu'élément patrimonial à valoriser. La création d'un axe vert entre la Voie Verte et ce site va permettre le développement d'activités liées aux modes doux et à la nature en ville.

« Il y a le petit immeuble rue Turba-Choux. On aurait aimé qu'il soit intégré dans le programme îlot Est. Peut-être que ça se fera un jour, mais c'est vrai qu'il n'a aucune raison d'être de ce côté de la rue. De ce côté-là, on est vraiment sur la nature, et c'est un peu dommage qu'il y ait eu cet immeuble dans les années 1950. On ne réfléchissait pas de la même manière qu'actuellement¹⁸³. »

Le premier adjoint à l'urbanisme explique ici une des volontés de la ville : démolir l'immeuble de logements sociaux situé rue Turba-Choux, entre l'îlot Est et le Fort de Montessuy. Ainsi, cela permettrait une percée visuelle de l'îlot Ouest jusqu'au Fort. Cependant, l'Etat n'est pas enclin à donner

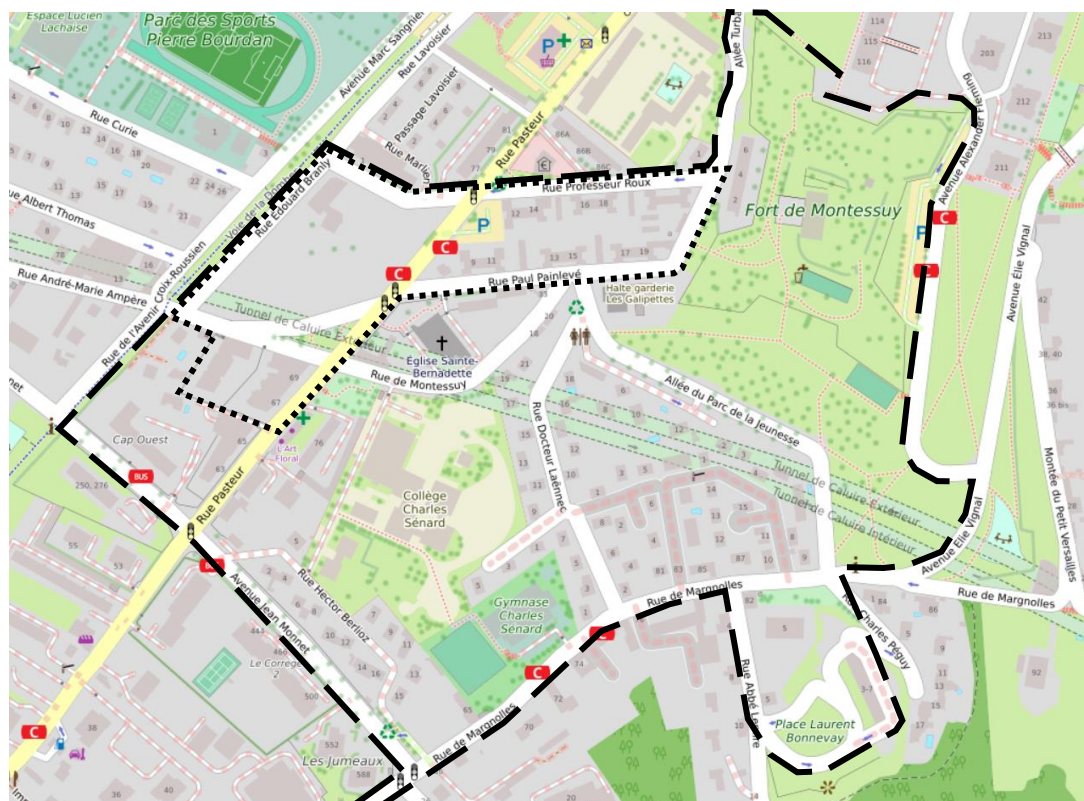
¹⁸³ Propos recueilli lors de l'entretien avec le premier adjoint à l'urbanisme à la ville le 24/05/2018

son accord, étant donné que la commune de Caluire-et-Cuire est déjà en difficulté pour remplir les objectifs triennaux de la loi SRU.

La démolition de logements sociaux semble être une banalité dans ce cas, qui pourrait être envisagée pour des raisons paysagères et patrimoniales. Dans quelle mesure la valorisation du Fort de Montessuy justifie-t-elle la démolition de logement sociaux, construits pour répondre aux besoins liés à l'intérêt général ? Aujourd'hui, la réflexion est à l'état initial sur ces questions, même si quelques idées commencent à germer du côté de la ville de Caluire-et-Cuire mais aussi du côté du bailleur social LMH.

Pour compléter ce projet d'envergure, l'îlot Sainte Bernadette sur la parcelle de l'Eglise est aujourd'hui à l'étude. Le parvis de l'Eglise s'insère dans la phase 2 (îlot Est) du projet de renouvellement urbain, pour créer une continuité avec la place Calmette au Nord.

Il est donc intéressant de se questionner sur le périmètre défini par les différents acteurs, sur la continuité entre ces trois phases mais aussi sur le type de projet envisagé (requalification d'espaces publics, démolition/réhabilitation de logement social, agrandissement d'un groupe scolaire, aménagement d'une place...) : à suivre...



- Périmètre Montessuy 1 et 2
- Périmètre Montessuy 3

Figure 31 : Périmètres d'étude du projet urbain ainsi que de la réflexion de requalification globale du quartier
Fond de carte : Open Street Map ; Réalisation : Emma Jauvert

Conclusion intermédiaire

De nos jours, la lutte contre l'étalement urbain s'intensifie ; ce qui conduit à un phénomène de densification de plus en plus courant. Dans tout projet urbain de démolition-reconstruction, augmenter la densité résidentielle est cruciale pour deux raisons : reconstruire l'offre démolie (en particulier quand c'est du logement social) ; mais surtout pouvoir céder plus de droits à bâtir. En effet, la densification est une question politique, négociée par le bailleur social-aménageur dans le but d'équilibrer financièrement son opération.

Mais densification ne signifie pas « entassement ». Le projet urbain Montessuy-Pasteur illustre comment densification et qualité urbaine, architecturale et paysagère peuvent s'articuler. Plusieurs principes ont été mis en place, en coordination avec tous les acteurs décideurs du projet (ville, Métropole, LMH) : l'îlot ouvert, avec un linéaire marqué sur la trame viaire mais des percées visuelles et paysagères. Enfin, les enjeux sociaux et en particulier la mixité sociale liée au concept de résidentialisation est à questionner.

CONCLUSION

Le projet Montessuy-Pasteur est une opération de renouvellement urbain complexe. Le partenariat tripartite – ville de Caluire-et-Cuire, Métropole de Lyon et Lyon Métropole Habitat – a permis de prendre en charge le montage opérationnel ainsi que de la conception globale des différents aménagements. Ce sont les trois maîtres d’ouvrage du projet.

Le contexte de cette opération est particulier puisqu’elle est implantée dans une commune déficitaire en logement social au titre de l’article 55 de la loi SRU, et dans un quartier où la pression foncière et immobilière est forte. Le développement de l’offre de logement social n’y est pas aisé, qui plus est hors des périmètres de la géographie prioritaire nationale de l’ANRU, gages de financements. De plus, les acteurs ont fait le choix de ne pas recourir à des outils d’urbanisme, tels que la procédure de ZAC ou de PUP. Ce travail de fin d’études a donc cherché à comprendre puis analyser comment le bailleur-aménageur, en lien avec les différents acteurs concernés, propose un projet de renouvellement urbain dans ce contexte particulier.

Le bailleur social et aménageur – l’OPAC du Rhône puis LMH – a engagé la démolition des 282 logements locatifs sociaux de la résidence Montessuy, avec l’approbation des services de l’Etat, de la ville de Caluire-et-Cuire, du Grand Lyon et du département du Rhône. L’accord du Préfet a été le plus difficile à obtenir dans ce contexte : c’est l’acquisition de logements sociaux en VEFA à proximité de l’opération à deux promoteurs immobiliers qui a prouvé l’engagement du bailleur social pour la reconstruction anticipée. En 2012, un contrat partenarial signé par tous les acteurs impliqués dans le projet a défini les modalités de reconstitution de l’offre démolie ainsi que les objectifs en termes de relogement des habitants. Le projet urbain comprend donc la construction de 381 logements sociaux (dont 76 hors-site) ainsi que de 249 logements en accession à la propriété.

A l’inverse de la situation dans le cadre d’une procédure d’urbanisme (type ZAC ou PUP), l’aménageur LMH ne participe pas financièrement aux aménagements des espaces publics, compétences de la ville et de la Métropole. La répartition des financements est donc plutôt originale dans cette opération, où chaque maître d’ouvrage finance ses propres opérations. Une gouvernance

tripartite s'est donc mise en place, s'est inventée au fil de l'opération, puisqu'elle n'était pas régulée par un cadre réglementaire lié à une procédure.

Les maîtres d'ouvrage-pilotes de l'opération n'ont par contre pas fait de démarche pour inclure les habitants ou les riverains dans les réflexions autour du projet urbain. L'expertise d'usage de ces derniers lors de la conception de l'opération aurait pourtant certainement été utile lors de la phase de réalisation.

Outre les aides à la pierre de l'Etat et de la Métropole pour la construction de logement social, LMH n'a reçu aucune aide financière dans le cadre de cette opération de renouvellement patrimonial. Le bailleur-aménageur doit donc trouver une formule pour financer la totalité des dépenses liées au projet : la démolition, la reconstruction, les études, le relogement, voire la communication...

Etant propriétaire des bâtiments de la résidence ainsi que des assiettes foncières, la tension du marché foncier va finalement être un atout pour le bailleur social. La valorisation financière du foncier est sa principale recette, par le biais de la cession de droits à bâtir – c'est-à-dire de surfaces de plancher – à des promoteurs immobiliers dans le cadre du développement de l'offre privée de logements. Mais, cette charge foncière dépend de nombreux paramètres, qui influent sur la viabilité économique finale du projet : contraintes patrimoniales, contraintes des droits du sol, reconstitution de l'offre de logements démolie, objectifs sociaux et environnementaux...

En particulier, la densité résidentielle est un des facteurs qui impacte le bilan financier de l'opération. La modification des documents règlementaires d'urbanisme (PLU principalement) – suite à la demande pro-active du bailleur social – lui permet de jouer sur le coefficient d'emprise au sol ainsi que sur les hauteurs maximales des bâtiments. Le phénomène de densification va permettre à LMH de construire le nombre exigé de logements locatifs sociaux (et ainsi répondre aux objectifs triennaux fixés par la loi SRU), tout en cédant des droits à bâtir aux opérateurs privés.

Avec une maîtrise du foncier, l'opération de renouvellement patrimonial va finalement être un levier d'action pour le bailleur social pour proposer une offre de logements sociaux neufs en zone tendue.

Bien qu'en partie opaque à l'étape du projet où nous sommes, la viabilité économique de l'opération est indispensable. Cependant, le projet de requalification urbaine du quartier a de nombreux autres enjeux. L'objectif des trois acteurs piliers est de développer une offre de logements

tout en garantissant un cadre de vie agréable pour les habitants et riverains. L'aménagement des espaces publics tels que les cheminements ou les cœurs d'îlots permet de conserver la forme urbaine de « cité-jardin ». Assurer une qualité urbaine, architecturale et paysagère est un des objectifs de l'opération, notamment à travers le concept d'îlot ouvert, alternant trame bâtie sur rue et césure paysagère et lumineuse. Mais il ne faut pas oublier les enjeux environnementaux, avec notamment la lutte contre l'étalement urbain qui s'intensifie de nos jours. Ainsi, le SCoT conduit les porteurs de projet vers des projets économes en espace au sol, ce qui oriente donc la forme urbaine choisie et les aménagements en cœur d'îlot.

Finalement, ne pas recourir à une procédure réglementaire d'urbanisme est une décision prise par les acteurs porteurs du projet ; nous allons maintenant nous intéresser aux conséquences de ce choix concernant différents aspects de l'opération de renouvellement urbain.

En effet, il y a d'autres moyens pour fabriquer la ville que ce que nous avons qualifié d'urbanisme « ordinaire ». Les outils couramment mobilisés en France sont la Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) et le Projet Urbain Partenarial (PUP). De manière générale, ces procédures permettent à la fois un contrôle du programme et de la forme de l'opération, mais aussi une maîtrise de la répartition des dépenses d'aménagement et donc des conditions financières de réalisation de l'opération. Il faut souligner que le PUP est considéré comme un outil conventionnel de financement plutôt que comme une procédure d'urbanisme opérationnel.

En ce qui concerne la gouvernance, ces deux outils sont initiés par la collectivité publique compétente en matière d'urbanisme. Tous les acteurs sont identifiés en amont du recours à la procédure : Etat, collectivités locales, aménageur, propriétaires fonciers, constructeurs... Ils sont ensuite liés via une convention stipulant les responsabilités de chacun : ils n'ont donc plus la possibilité de se rétracter. Dans le cas de l'opération étudiée, le seul contrat partenarial liant les acteurs n'a aucune valeur juridique. Etant donné que c'est un projet à long terme (plus de dix ans), cela représente donc un risque en termes de suivi et de réalisation. Cet aléa ne s'est finalement pas concrétisé ici, ce qui peut s'expliquer par la relation particulière qu'ont les acteurs centraux, travaillant ensemble sur de multiples projets sur le territoire de la ville de Caluire-et-Cuire et au-delà.

En termes de répartition des financements, les deux outils sont similaires : l'aménageur doit participer financièrement à la réalisation des équipements publics, proportionnellement aux besoins que créent son projet. Ces opérations nécessitent une bonne évaluation dans le cadre du bilan

financier et une prise en compte de la charge foncière. A l'inverse, pour le projet Montessuy-Pasteur, il n'y a aucune transparence des bilans financiers et il est très difficile d'obtenir des renseignements concernant les transactions financières entre les acteurs. L'ingénierie financière de chaque acteur a donc été internalisée ; ils n'ont donc aucune visibilité sur la situation financière de leurs partenaires. En particulier, l'équilibre financier entre le bailleur social et les promoteurs immobiliers reste flou.

La place des habitants est aussi un enjeu des projets urbains aujourd'hui. Dans le cadre d'une ZAC, la collectivité doit délibérer sur les modalités d'une concertation avec les habitants, les associations locales. Cette concertation est effective pendant toute la durée de l'élaboration du projet. La mise en place de dispositifs participatifs est donc obligatoire et permet à tous les acteurs d'évoluer par rapport à leurs positions initiales, suite à l'échange d'argumentaires notamment. Le cadre réglementaire du PUP se rapproche de l'urbanisme dit « ordinaire ». En effet, les acteurs (la collectivité public ou l'aménageur) ont la possibilité d'organiser une concertation préalable dans un souci de transparence. Cette concertation peut concerner la définition du projet, la délimitation du périmètre, la liste des équipements publics nécessaires pour le projet ; mais elle n'est pas obligatoire. Sur ce point, le PUP est donc considéré comme une démarche plus souple et négociée que la ZAC. C'est également le cas pour le quartier Montessuy-Pasteur, au sein duquel les acteurs ont très peu sollicité l'avis des habitants ou riverains.

Une des exigences communes du recours à une ZAC ou à un PUP est la constitution d'un dossier, comprenant le programme des équipements publics, le descriptif du projet de programme des constructions à réaliser dans la zone, ainsi que les modalités prévisionnelles de financement. Ce dossier, élaboré par tous les partenaires du projet, permet de concrétiser les différents enjeux et objectifs des opérations concernées : aussi bien en termes de forme urbaine que d'aménagement des espaces publics. En ce qui concerne le cas étudié, cette réflexion s'est déroulée sur le long terme, au fil des évolutions du projet. Sans cadre réglementaire, les acteurs ont abouti à un projet concret et réalisable, récapitulant la quasi-totalité des objectifs fixés au début du partenariat.

Finalement, l'urbanisme « ordinaire » est un moyen de fabriquer la ville avec plus de souplesse et de liberté que dans le cadre d'une ZAC ou d'un PUP. Cependant, comme seulement le droit commun s'applique, la qualité, la mise en œuvre du projet urbain et l'association-concertation des habitants dépendent de la volonté des différents acteurs. Même hors des procédures d'urbanisme, le projet de renouvellement urbain de Montessuy-Pasteur peut toutefois être considéré comme exemplaire concernant de nombreux aspects.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

BERLAND-BERTHON Agnès, *La démolition des immeubles de logements sociaux : histoire urbaine d'une non-politique publique*, Editions du Certu, Paris, 2009, 446 p.

BIGOT Denis, *Aménagement des espaces paysagers*, Ed. du Moniteur, 2016.

CHARLOT Antoine, *Vers un nouveau modèle urbain, du quartier à la ville durable*, Ed. Victoires, 2012, 159p.

CHOAY Françoise, MERLIN Pierre et al., *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Ed. Quadrige, Paris, 2005.

CLEMENCON Anne-Sophie, *La ville ordinaire, généalogie d'une rive, Lyon 1781-1914*, Ed. Parenthèses, 2015, 284 p.

FNAU (Fédération nationale des agences d'urbanisme), *Habitat, formes urbaines, densités comparées et tendances d'évolution en France*, Paris, 2006.

PRANLAS-DESCOURS Jean-Pierre, *Densité, architecture et territoire*, Ed. Jovis, 2016.

PUMAIN Denise, PAQUOT Thierry, KLEINSCHMAGER Richard et al., *Dictionnaire : la ville et l'urbain*, Ed. Economica, Paris, 2006.

SEGAUD Marion, BRUN Jacques, DRIANT Jean-Claude et al., *Dictionnaire critique de l'habitat et du logement*, Ed. Armand Colin, Paris, 2002.

TOUATI Anastasia, CROZY Jérôme, *La densification résidentielle au service du renouvellement urbain : filières, stratégies et outils*, Ed. La documentation Française, 2015.

Articles scientifiques

BACKOUCHE Isabelle, MONTEL Nathalie, « La fabrique ordinaire de la ville », *Histoire urbaine*, 2007 (n° 19), p. 5-9.

BOCHET Béatrice, PINI Giuseppe et GAY Jean-Bernard, « La ville dense et durable : un modèle européen pour la ville ? », *Géocofluences*, 2004, p 1-3.

BOUTEILLE Arnaud, « Les déterminants économiques de la densité parcellaire », *Études foncières*, 2008, p. 6-10

CASTEL Jean-Charles, « Quel prix de revient des constructions ? », *Constructif*, 2013, p. 1-4.

DE PORTZAMPARC Christian, propos recueillis par Nicolas Véron, « Entretiens sur l'urbanisme (II) », *Commentaire*, 1996, p. 905-910.

FOUCHIER Vincent, « La densification : une comparaison internationale entre politiques contrastées. Éclairage du schéma directeur francilien par des exemples étrangers », *Les Annales de la recherche urbaine*, 1995, p. 95-108.

GEEROLF François, « Taxer les plus-values foncières pour financer les infrastructures publiques », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 9, no. 1, 2011, p. 145-146.

GERARD Bénédicte, « Délimiter l'espace public et l'espace privé dans les grands ensembles d'habitation », *Revue des Sciences Sociales*, 2005, p. 40-47.

GERARD Bénédicte, « L'évolution de la mixité sociale, enjeu du renouvellement urbain des grands ensembles d'habitation de l'agglomération strasbourgeoise », *Géographie, économie, société*, 2011, p. 69-92.

GERMAIN Annick, ROSE Damaris, TWIGGE-MOLECEY Amy, « Mixité sociale ou inclusion sociale ? Bricolages montréalais pour un jeu à acteurs multiples », *Espaces et sociétés*, 2010, p. 143-157.

GIMAT Matthieu et POLLARD Julie, « Un tournant discret : la production de logements sociaux par les promoteurs immobiliers », *Géographie, économie, société*, vol. 18, no. 2, 2016, p. 257-282.

GOSELIN Camille, MALOCHET Virginie, « Jusqu'où ne pas aller trop loin ? Les bailleurs sociaux face aux enjeux de sécurité », *Espaces et sociétés*, 2017, p. 127-143.

HOLDEN Erling, NORLAND Ingrid, « Three Challenges for the compact City as a Sustainable Urban Form : Household Consumption of Energy and Transport in Eight Residential Areas in the Greater Oslo Region », *Urban Studies*, 2005.

JOURDHEUIL Anne-Laure, « Le logement social produit par les promoteurs immobiliers privés. L'émergence d'une coopération déséquilibrée entre bailleurs sociaux et promoteurs », *Métropoles*, 2017, p. 1-22.

LE GOIX Renaud, « Les gated communities à Los Angeles, place et enjeux d'un produit immobilier pas tout à fait comme les autres », *L'Espace géographique*, 2002, p. 328-344.

LELEVRIER Christine, « La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ? », *Espaces et sociétés*, 2010, p. 59-74.

LINOSSIER Rachel, VERHAGE Roelof, « La co-production public/privé dans les projets urbains », *BOINO Paul (dir.), Lyon La production de la ville*, Ed. Parenthèses, 2009, p.144-171.

MICHELIN Nicolas « Comment éviter de passer de la barre à l'îlot ou les logiques interprétatives contre la résidentialisation », *L'archipel métropolitain*, 2002, p. 232-327.

MONGEARD Laetitia, VESCHAMBRE Vincent, « Eléments pour une histoire de la déconstruction : évolutions en matière de démolition de l'habitat social (agglomération lyonnaise : 1978-2013) », *deuxième congrès francophone d'histoire de la construction*, 2014, p. 1-19.

MOREL-BROCHET Annabelle, « La densification : un tabou dans l'univers pavillonnaire ? », *Norois*, 2014.

NESSI Hélène, « Formes urbaines et consommation d'énergie dans les transports », *Etudes foncières*, 2010, p. 30-32

NEUMAN Michael, « The Compact City Fallacy », *Journal of Planning Education and Research*, 2005, p. 11-26.

PIGANIOL Marie, « Le prix du compromis politique. Quand les politiques du logement et de la dette s'affrontent dans le marché foncier », *Revue française de sociologie*, 2017, p. 267-293.

RODE Sylvain, « La conception de projets d'aménagement urbain comme processus collectif », *Espaces et sociétés*, 2017, p. 145-161.

SALLEZ Alain, COUTROT Bernard, « Considérations sur les densités urbaines ; et Poitiers », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2009, p. 329-343.

Travaux universitaires

MENEZ Florence, *Le partenariat public-privé en aménagement urbain : évolution et métamorphose de la maîtrise d'ouvrage urbaine des années 1960 à nos jours*, Thèse de doctorat de géographie, aménagement et urbanisme, Université Lyon 2, dir : Scherrer Franck, 2008.

SOURCES

Terrain

Avant-projet « aménagement des voiries et espaces publics du quartier Montessuy » (février 2018)

Comptes-rendus des comités de pilotage : 27/06/2011, 05/07/2012 et 27/04/2015

Comptes-rendus des comités techniques : 30/03/2012

Compte-rendu d'une réunion foncier le 22/01/2018 (Grand Lyon et LMH)

Délibération du bureau de l'OPAC du Rhône : 14/02/2013

Délibération de conseils municipaux (Caluire) : 14/05/2012 & 04/02/2013 & 18/09/2015 & 09/11/2015

Décision du bureau de la Communauté Urbaine de Lyon : 10/06/2013

Diagnostic social réalisé par l'Observatoire Social de Lyon (2008)

Diagnostic technique réalisé par l'OPAC du Rhône (avril 2009)

Expertise commerciale sur le quartier Montessuy-Pasteur (février 2017)

Protocole d'accord financier entre l'OPAC du Rhône et les promoteurs immobiliers – quartier de Montessuy

Protocole Habitat pour le renouvellement de l'habitat et la requalification urbaine du quartier Montessuy-Pasteur (décembre 2012)

PLU et PLU-H du Grand Lyon

Site internet de la Métropole de Lyon

Site internet de la ville de Caluire-et-Cuire

Etudes et éléments règlementaires

Caisse des dépôts des territoires (LIQUET Valérie), « Production de logements sociaux : la VEFA, c'est bien mais point trop n'en faut », 2015.

CERTU, « Mobilisation et valorisation du foncier public », fiche n°3, 2013, p. 1-6.

Circulaire n° 98-96 du 22 octobre 1998 relative aux démolitions de logements locatifs sociaux, à la programmation des logements PLA construction-démolition et au changement d'usage de logements sociaux.

Code de l'urbanisme (article L123-2-B et article R.112-1).

Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE93), rapport « La densité, un atout pour la Seine-Saint-Denis », 2013.

DDT 69, « Bilan de la production de logements sociaux en VEFA dans le Rhône », 2012.

Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France (IAURIF), note rapide « appréhender la densité », n°384, 2005.

Ministère de la Cohésion des Territoires, « Le zonage A, B, C : mode d'emploi », 2014.

SEPAL (Syndicat Mixte d'Etudes et de Programmation de l'Agglomération Lyonnaise), « Le Scot 6 ans après : Quelle trajectoire pour l'agglomération lyonnaise ? », 2016.

Annexe 1 : bilan financier partiel de l'îlot Ouest

Tableau des dépenses des 3 acteurs centraux du projet (informations rassemblées par Emma Jauvert) :

LYON METROPOLE HABITAT				
Motif/action			Montant	Dépense
Etudes amont	Etudes techniques internes	Faisabilité technique, financière	?	LMH
	Etudes urbaines, architecturales et paysagères	Babylone, de 2009 à 2016 (AMO)	?	LMH
Foncier	Acquisitions foncières 1	Foncier Métropole déclassé	674 800 à 774 800 €	LMH
	Acquisitions foncières 2	Foncier ville déclassé	0	LMH
Démolition & relogement	MOE	Honoraires MOE démolition, CSPS, études géotechniques...	?	LMH
	Démolition, désamiantage, dépollution	3 bâtiments particulièrement amiantés	1 150 000 €	LMH
	Relogement (transfert, sécurisation)	3000 euros/ménage + éviction commerce	500 000 €	LMH
Aménagement	Dévoisement des réseaux	Gaz, électricité...	500000	LMH
TOTAL MIN			2 824 800 €	
TOTAL MAX			2 924 800 €	
VILLE DE CALUIRE-ET-CUIRE				
Motif/action			Montant	Dépense
Foncier	Acquisition foncière	Foncier LMH (parvis casemate & cœur d'îlot & galerie)	0	Ville
Aménagement & construction	Espaces publics communaux	Parvis casemate & cœur d'îlot & galerie	1 100 000 €	Ville
	Agrandissement Voie Verte	Rue Branly		Ville
TOTAL			1 100 000 €	
METROPOLE DE LYON				
Motif/action			Montant	Dépense
Etudes amont	Etudes de cadrage	2007-2008	31 700 €	Grand Lyon

	Etudes voiries (BE)	2016-2017 : Déplacement (Citec) & Voirie et Réseaux Divers (Sitetudes) & archi urbaniste paysagiste (Urban Studio)	50 000 €	Grand Lyon
Foncier	Acquisition foncière	Foncier LMH (voiries)	0	Grand Lyon
Aménagement & construction	Voiries	Rues Branly et Montessuy (perpendiculaires à la rue Pasteur) & rive Ouest de la rue Pasteur	1 321 159 € TTC	Grand Lyon
TOTAL			1 402 859 €	

Table des matières

Notice analytique	3
Remerciements	4
Sommaire.....	5
Table des illustrations	8
Table des annexes.....	9
Liste des sigles.....	10
Introduction.....	11
Constats initiaux.....	11
Le terrain d'étude.....	12
Localisation et histoire urbaine du quartier.....	12
Définition du terrain d'étude	13
Questionnement.....	15
Méthodologie adoptée	16
Annonce du plan.....	17
Partie 1 : Le projet de démolition-reconstruction et son évolution dans une commune déficitaire.....	19
1. Les coulisses de la réflexion amont de l'OPAC du Rhône.....	19
1.1. La résidence Montessuy, une offre de logements vieillissants.....	20
1.1.1. Contexte.....	20
1.1.2. Des conditions d'habitat et de vie extrêmes pour les habitants.....	22
1.1.3. Le renouvellement urbain d'un quartier, plusieurs solutions.....	23
1.2. Naissance du projet de renouvellement urbain	25
1.2.1. Contexte d'une demande de démolition de logements sociaux dans une commune déficitaire	25
La démolition de logement social : du tabou à l'outil d'aménagement.....	25
La demande d'autorisation préalable de démolition de l'OPAC du Rhône à l'Etat.....	27
1.2.2. Le tournant de la négociation entre l'OPAC du Rhône et l'Etat	28

1.2.3.	Le protocole habitat.....	30
2.	Le projet urbain et ses évolutions	31
2.1.	Le projet urbain : des prémisses à la réalisation	32
2.1.1.	Les premiers principes.....	33
	L'étude de cadrage urbain et l'AEU (Approche Environnementale de l'Urbanisme)	33
	Les principes d'aménagement – îlot Ouest	34
2.1.2.	De 2012 à aujourd'hui, les évolutions des plans de composition.....	35
	2012 : le plan de composition d'ensemble	35
	2018 : tournant pour la conception de l'îlot Est	36
2.2.	L'aménagement des abords des opérations immobilières, enjeu essentiel du vivre-ensemble	37
2.2.1.	Des espaces publics communaux alliant végétalisation et contraintes patrimoniales ..	37
2.2.2.	Une transformation progressive de l'espace public métropolitain	39
2.2.3.	La stratégie commerciale	40
2.3.	La co-production de la ville, entre collectivités locales et bailleur social	41
2.3.1.	Une gouvernance de projet fragile.....	42
	Un projet de renouvellement urbain hors des procédures d'urbanisme	42
	La mise en place du partenariat LMH-ville-Métropole.....	44
	Les limites d'une coordination inter-institutions.....	45
2.3.2.	La place des habitants.....	45
	Conclusion intermédiaire.....	46
	Partie 2 : La valorisation financière du foncier	49
1.	Enjeux des échanges fonciers dans le cadre du projet Montessuy-Pasteur	49
1.1.	La réorganisation foncière liée au projet urbain	49
1.2.	Contexte foncier de la ville de Caluire-et-Cuire	51
1.3.	Clef de voûte de l'équilibre financier du projet	52
2.	L'OPAC du Rhône, acteur central des échanges fonciers	53

2.1.	Le protocole d'accord financier entre l'OPAC du Rhône et les promoteurs immobiliers	53
2.1.1.	La production de logement social : cadre de la coopération entre bailleurs sociaux et promoteurs immobiliers	55
2.1.2.	Synchronisation et équilibre d'un partenariat public-privé	58
	Transition	60
2.2.	Les échanges fonciers du projet urbain	61
2.2.1.	Les échanges fonciers de l'OPAC du Rhône et de la ville de Caluire-et-Cuire	61
2.2.2.	Les échanges fonciers de l'OPAC du Rhône et du Grand Lyon	63
2.2.3.	Les échanges fonciers du Grand Lyon et de la ville de Caluire	64
2.3.	Equilibre financier du projet de l'aménageur	64
2.3.1.	Un bilan financier estimé	64
2.3.2.	Un bailleur social dans une démarche de profit ?	66
3.	Evolution des documents règlementaires d'urbanisme	67
3.1.	Etat des lieux des modifications du PLU	67
3.1.1.	Premier zonage du PLU	68
3.1.2.	Prémises du projet urbain et création d'une OAQS	69
3.1.3.	Évolution du projet et révision du zonage du PLU	71
3.1.4.	Modification de l'Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP)	72
3.1.5.	Apparition des polygones d'implantation dans le PLU-H	73
3.1.6.	Validation de modification de l'OAP	75
3.2.	Les possibilités d'actions des collectivités publiques	75
	Conclusion intermédiaire	77
	Partie 3 : Densification et projet urbain	79
1.	La densification, un moyen de financer les logements locatifs sociaux ?	79
1.1.	Le phénomène de densification	79
1.1.1.	Cadre législatif	79
1.1.2.	Le débat actuel, entre préconisations des urbanistes et opposition des citoyens	81

1.2. La densification résidentielle dans le cadre du projet urbain Montessuy-Pasteur	83
1.2.1. Une réserve foncière, l'opportunité de lancement du projet	83
1.2.2. Une offre renouvelée de logements.....	85
Diversification de l'offre démolie	85
Une mixité sociale contrainte	86
1.2.3. Loi SRU et reconstitution hors site	87
1.3. La densification, entre politiques locales et viabilité économique	89
1.3.1. Les collectivités locales : une opposition des politiques menées.....	89
1.3.2. Le coût réel de la densification.....	91
1.3.3. Une densité idéale ?	92
2. Le projet : allier densité résidentielle et cadre de vie	93
2.1. La qualité urbaine, architecturale et paysagère.....	94
2.1.1. Les aménagements des espaces publics : la cité-jardin	94
L'axe vert, de la Voie Verte des Dombes au Fort de Montessuy	94
La place Calmette	96
2.1.2. Des îlots ouverts	97
2.2. Une nouvelle organisation sociale du quartier.....	99
2.2.1. Une résidentialisation controversée.....	99
2.2.2. Un principe de mixité sociale	101
2.3. Le projet de renouvellement urbain : une troisième phase ?.....	102
Conclusion intermédiaire.....	104
Conclusion	105
Bibliographie	109
Sources	112
Annexe 1 : bilan financier partiel de l'îlot Ouest.....	114
Table des matières.....	116