



POPSU Plate-forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines

NOM DU RAPPORT : ZAC Norechal

VILLE : FONTAINES-SUR-SAONE

Auteurs : Thomas Brosset, Folorunso Olokose, Chloé Pinty

Institution : Université Lumière Lyon 2 – UMR 5600 Environnement, Ville, Société

Date : Juin 2008

Résumé : Ce projet est une opération de renouvellement urbain sur un quartier d'habitat social de Fontaines-sur-Saône (nord de l'agglomération lyonnaise). Classé en 1994 en catégorie II (territoire sensible), ce quartier a bénéficié en 1995 d'une première opération de réhabilitation de l'habitat. En 2004, une ZAC a été créée. Financée par l'ANRU, ses objectifs sont la restructuration de la voirie, une meilleure intégration du quartier au centre-ville de la commune et la reconstitution du parc de logement (démolition – reconstruction).



Avec le soutien de :



INSTITUT D'URBANISME DE LYON

ZAC NORENCHAL

Fontaines-sur-Saône

Thomas BROSSET – Folorunso OLOKOSE – Chloé PINTY



Juin 2008

Remerciements

Nous tenons à remercier tout particulièrement Madame Noalle GATT, qui a répondu très chaleureusement à toutes nos questions.

Sommaire

Introduction	158
I. La Situation initiale	378
II. Initialisation de la ZAC et lancement du projet	380
A. De nombreuses études préalables avant le lancement de la ZAC	380
B. La création officielle de la ZAC	381
C. La mise en œuvre de la ZAC : la convention publique d'aménagement	382
D. Un portage politique et financier essentiellement assuré par la communauté urbaine	382
E. Un projet en évolution compte tenu des nouvelles contraintes	383
III. La maîtrise du foncier	384
A. Le périmètre	384
B. La ZAC : un outil de remembrement	384
IV. Viabilisation et aménagement	385
A. La démolition	385
B. La viabilisation	385
V. Commercialisation et construction immobilière	387
A. Une commercialisation étalée dans le temps	387
B. Trois acquéreurs sur le périmètre de la ZAC	387
C. La commercialisation, une recette pour le bilan de la ZAC	388
D. Des prix variables en fonction des acquéreurs	389
VI. Résultats	390
A. Achèvement de la ZAC	390
B. Bilan financier	390
Conclusion	393

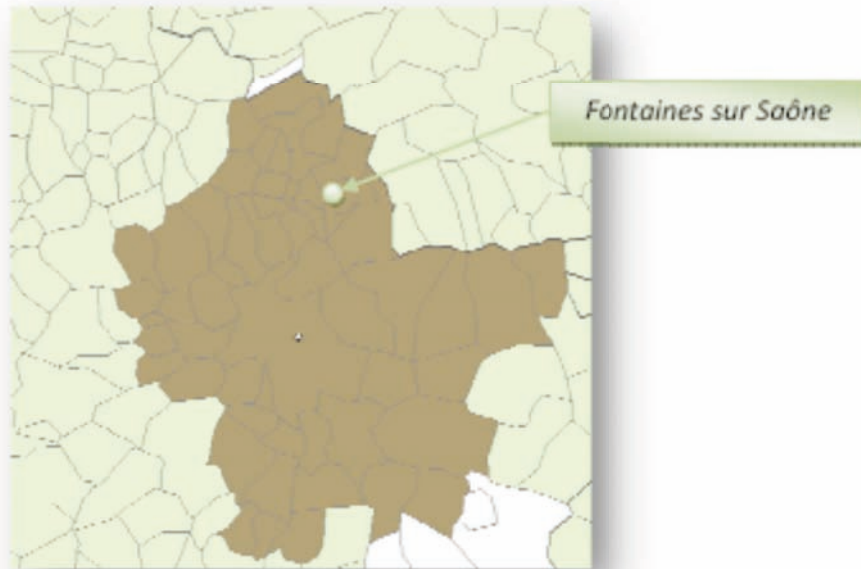
Introduction

La Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) de Norechal se situe sur un quartier social de Fontaines-sur-Saône. Il s'agit d'une opération de renouvellement urbain. Afin de saisir la manière dont a été abordée ce projet par les différents acteurs et comment ont été choisis les outils, nous allons tout d'abord commencer par retracer l'histoire du quartier et le décrire. Nous poursuivrons en étudiant les phases de maîtrise du foncier, puis de viabilisation et d'aménagement et enfin de commercialisation et de construction immobilière. Nous terminerons cette étude en présentant un bilan tel qu'il peut être dressé aujourd'hui alors que le projet n'est pas entièrement terminé.

I. La Situation initiale

En 1953, Fontaines-sur-Saône était une commune semi-urbaine. Le territoire communal relativement réduit était encore peu densément peuplé.

Situation de la commune de Fontaines sur Saône dans le Grand Lyon



Au niveau national, l'année 1953 est aussi marquée par le « Plan Courant » qui comporte trois aspects :

- Foncier : la loi du 6 Août 1953 élargit les droits des pouvoirs publics en matière d'expropriation pour les projets concernant le logement social.
- Financier : la loi du 9 Août 1953 sur la participation des entreprises de plus de 10 salariés met en place un versement de 1% de la masse salariale pour le logement de leurs employés.
- Technique : Nouvelle rationalisation de la production des logements.

Le 17 novembre 1953, motivé par ce plan, le Maire de Fontaines-sur-Saône, M. Charles FERNEY, écrit une lettre à l'OPHLM (Office Public d'Habitations à Loyer Modéré) proposant un terrain pour la réalisation d'un projet de construction.

Ce projet, soumis à la déclaration d'utilité publique du Préfet du Département, a été refusé le 30 novembre 1953 par l'OPHLM car le terrain proposé était trop petit pour le Ministère de la reconstruction et du Logement.

Après plusieurs mois de négociation et la provision d'un nouveau terrain de 825 m² en 1955, un accord a été signé entre la commune et l'OPHLM pour la construction d'un immeuble de 16 logements nommé plus tard « Résidence Charles Ferney ».

En 1956, avec cet accord en poche, le Dr Dugoujon, Président de l'OPHLM du Rhône, propose la construction de 280 logements en immeubles collectifs sur la commune, si le Maire peut trouver le terrain. C'est la condition de l'OPHLM pour construire les logements. Le Maire déclare alors le projet d'utilité publique.

Le Maire entreprend la recherche du terrain. Il propose un terrain de 2 ha 78 situé au nord du bourg. Il est libre à la vente et le propriétaire, Callies de Saliès, dit « Le Norenchal », est favorable à la vente. Le coût est estimé à 12 millions de Francs, il est en rapport avec l'estimation faite par l'Administration des Domaines et il convient à la Commune de Fontaine sur Saône.

Le quartier Norenchal à Fontaines-sur-Saône



La décision est prise d'emprunter l'argent nécessaire à la Caisse des Dépôts et Consignations par le conseil municipal du 21 octobre 1956 avec un taux de 5,5% sur 30 ans. Les garanties d'emprunt sont apportées par le Département du Rhône en 1957.

Le 27 décembre 1957, le terrain est cédé gratuitement à l'OPHLM par un acte notarié. Le projet définitif prend forme sur 27 863m², répartis dans 3 barres de 290 logements :

- 2 bâtiments de 126 logements,
- 1 bâtiment de 38 logements.

Les T3 et T4 représentent 87 % % de l'ensemble des logements.

Le permis de construire est délivré par l'arrêté préfectoral du 11 mars 1959. Les premiers locataires arrivent en 1960.

Depuis 1992, l'Etat, la Commune de Fontaines-sur-Saône, la Communauté urbaine de Lyon, le Conseil Général du Rhône, la Région Rhône Alpes et l'OPAC du Rhône ont soutenu, dans le cadre du Contrat de Ville, un programme de développement social et urbain sur le quartier de la Norenchal. Ce quartier a été au centre d'un projet de développement global avec un volet urbain fort qui s'inscrit dans une échéance à long terme (8-10 ans) et dont l'axe prioritaire est la restructuration du centre du bourg avec le rattachement de la résidence à la ville.

En 1994, il a été classé en catégorie II : « territoire sensible avec des difficultés spécifiques nécessitant une intervention à dominante sociale ». En 1995, les travaux de réparation des appartements sont entrepris, à la charge des locataires, remboursés par une augmentation de 2,87% des loyers à partir de 1997. La même année, l'OPAC du Rhône installe une antenne de ses bureaux dans le quartier.

En 2004, juste avant la création de la ZAC, le site peut être caractérisé par

- 3 barres d'immeubles de logements sociaux, un îlot d'habitat ancien, « Liberté », et la mairie avec son parc ;
- Une topographie de couteau ou Balme ;
- Un bâti hors échelle : contrasté avec la forme urbaine ;
- Un site classé en zone UBb ;
- Une offre de stationnement à réorganiser.

Ces constats ont amené l'OPAC du Rhône à lancer une étude qui a montré les besoins urgents d'intervention dans le quartier.

II. Initialisation de la ZAC et lancement du projet

A. De nombreuses études préalables avant le lancement de la ZAC

Il a été constaté par les partenaires concernés (la commune, la Communauté Urbaine de Lyon et l'OPAC du Grand Lyon) une coupure entre le quartier social de la Norenchal et le reste de la commune de Fontaine sur Saône.

Ces partenaires ont engagé des études et réflexions sur le renforcement de la centralité urbaine et son devenir à long terme. L'OPAC du Rhône a d'abord lancé une étude de capacité sur la composition urbaine du site réalisée par l'architecte T. Roche en 1998.

Ces réflexions ont abouti aux constats suivants :

- Existence de trois barres de logements dégradés et avec l'architecture en rupture avec la forme urbaine de la commune.
- 300 logements de petite surface non adaptés à la demande
- Conflits sociaux et de voisinage.
- Enclavement du quartier de la Norenchal

Le quartier de la Norenchal



Il a été décidé d'inclure le quartier de la Norenchal dans un projet global de l'agglomération lyonnaise dans le cadre de la loi SRU.

Le but est de revitaliser et de développer le centre du bourg de la commune avec 3 objectifs principaux :

- Amélioration de la qualité urbaine du centre du bourg et la restructuration du quartier de la Norenchal pour l'intégrer au centre.
- Requalification des espaces publics pour donner au bourg un nouvel espace central permettant de désenclaver la mairie et son parc et d'améliorer l'accessibilité des rues commerçantes.
- Amélioration des liaisons avec le quai de Saône accompagné de leur requalification et de la création d'une entrée de ville.

L'étude menée en novembre 2000 par les architectes urbanistes Huillard et Blondeau a permis d'engager la réflexion sur la composition urbaine par la commune, le Grand Lyon et les partenaires associés. Cette étude était mandatée par la mission habitat de la communauté

urbaine parce que la question du lien entre le site de la Norenchal et le centre ville de Fontaines-sur-Saône se posait.

A l'issue de cette réflexion, le plan de composition et le programme de la ZAC ont été définis dans le cadre d'une Mission d'Etude Urbaine et Paysagère confiée en 2003 à CIVITA (Sébastien Sperto architecte) et Olivier Poëtte (Architecte). Architecture et programme urbain seront traités en accord avec l'architecte des Bâtiments de France car le site est implanté dans le périmètre d'un monument historique. Cette phase correspond véritablement à l'étude de faisabilité de la ZAC et conduit à sa création.

B. La création officielle de la ZAC

Le 24 juin 2004, le Conseil Municipal, après délibération, a autorisé le Maire de Fontaines-sur-Saône à créer une Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) de 3,8 ha qui englobe le quartier de la Norenchal et la Mairie avec son parc. Même si la commune n'a pas la compétence urbanisme, elle délibère toujours pour éviter ensuite les éventuels conflits d'intérêts entre les collectivités locales. En effet, dans la mesure où la commune de Fontaines-sur-Saône sera amenée à signer les différents permis de construire et partage également les risques financiers de la ZAC à hauteur de 10% du déficit, il est nécessaire qu'il y ait délibération du conseil municipal pour engager les deniers publics. Cet acte a aussi autorisé Le Maire à engager les fonds nécessaires au montage financier et au développement de la ZAC et lui a donné l'autorité de céder au futur aménageur de la ZAC le foncier des parcelles cadastrées AB391 et AB481.

Le 12 juillet 2004, le Conseil Communautaire de Communauté Urbaine de Lyon, après délibération, prend acte du bilan de la concertation préalable à la création d'une ZAC sur le site de la Norenchal à Fontaines-sur-Saône. Il a approuvé le dossier de la création de la ZAC et décidé que les constructions réalisées à l'intérieur de la ZAC de la Norenchal seront exclues du champ d'application de la Taxe Locale d'Equipement (TLE).

Les objectifs de la ZAC sont de :

- Composer un tissu urbain avec une nouvelle centralité mieux intégrée au centre du bourg actuel.
- Créer un quartier d'habitation de 280 logements environ.
- Créer de nouvelles voies de desserte et une nouvelle répartition des stationnements et des espaces publics.

Le programme est basé sur 2 grands axes :

1. Des espaces publics de qualité avec :

- Création de la place centrale en bordure de la rue Gambetta pour relier la Mairie au centre du bourg qui servira d'espace de détente, de rencontre mais également de stationnement.
- Création d'une entrée au centre ville, face au groupe scolaire du centre, en bordure de l'avenue Simon Rousseau, avec l'objectif d'offrir un parvis à l'école. Elle servira de lieu d'attente à la sortie des classes et de stationnement.
- Création d'un belvédère en partie haute du site qui servira de lieu de détente et de chemin piétonnier.
- Création de 3 nouvelles voies de desserte de la ZAC pour désenclaver le quartier.
- Requalification de l'avenue Simon Rousseau, la Place de la Liberté et la Rue Gambetta.

2. Un quartier résidentiel :

Ce quartier s'organisera autour d'îlots d'habitation implantés dans la continuité de l'îlot de la Liberté, donnant d'une part sur la nouvelle Place Centrale et d'autre part sur l'avenue Simon Rousseau et le cœur de la ZAC sera l'îlot central. La partie haute devient plus résidentielle avec 2 groupes de résidences implantées dans la partie haute du parc de la mairie face à la gare.

Les bâtiments seront au maximum 26400 m² de SHON (c'est-à-dire 280-290 logements) soit :

- 170 logements locatifs sociaux (15.200 m² de SHON)
- logements en accession (4.500 m² de SHON)

- logements locatifs libres (6.700 m² de SHON)

Les barres d'immeubles étant composées de logements locatifs sociaux, l'ANRU imposait la reconstitution complète de l'offre de logements sociaux démolis. Un protocole d'accord avec les communes environnantes fixant la répartition géographique de reconstitution de l'offre de logements sociaux a permis de programmer la reconstruction dans d'autres communes, sachant qu'une partie sera reconstituée sur le site lui-même. La démolition des barres et le relogement des locataires n'ont pas été effectués dans le cadre de la ZAC mais ont été portés par l'OPAC du Rhône en tant que bailleur. En effet, compte tenu des règles de financements (ANRU) et du caractère social des logements à démolir, il n'était pas envisageable que la démolition s'opère dans le cadre de la ZAC.

C. La mise en œuvre de la ZAC : la convention publique d'aménagement

Il est important de noter que le projet est porté au niveau de l'agglomération et s'inscrit dans le cadre de la loi SRU. Cette logique permet à la COURLY de régler la question du relogement des habitants des logements sociaux à démolir (ils ont été relogés sur les communes voisines).

Ce projet avec un soutien politique fort de la part des élus communautaires « *s'inscrit dans les perspectives d'un développement durable, et répond de façon concrète aux exigences de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain dite loi SRU et se traduit dans les objectifs généraux du contrat de ville 200-2006* »²⁴³

En application de l'article R311-6-2° alinéa du code de l'urbanisme, l'aménagement et l'équipement de la zone seront réalisés par le biais d'une Convention Publique d'Aménagement (CPA) passée avec l'OPAC du Rhône par la Communauté Urbaine de Lyon. L'OPAC intervient donc en tant qu'aménageur parapublic (EPIC).

Depuis la loi du 20 juillet 2005, le droit des contrats d'aménagement a été modifié en imposant une mise en concurrence des concessions d'aménagement. Cette loi vient donc supprimer la convention publique d'aménagement pour mettre en concurrence aménageurs privés et publics. On peut donc penser que si la ZAC avait été créée plus récemment, l'OPAC du Rhône aurait été en concurrence avec d'autres aménageurs et n'aurait pas forcément obtenu le marché.

Cependant, compte tenu de l'importance du risque financier sur cette opération (opération de long terme impliquant des problématiques de relogement qui pourrait potentiellement bloquer le projet au moins temporairement), il est peu probable que des aménageurs privés aient répondu à ce type d'appel d'offre²⁴⁴.

D. Un portage politique et financier essentiellement assuré par la communauté urbaine

Le portage de ce projet est très fortement politique au niveau communal et dans l'agglomération lyonnaise.

Toutes les études préalables sont dans l'étude d'impact réalisée par l'OPAC du Rhône.

L'OPAC a porté le lancement du projet et sa réalisation : c'est lui qui a engagé les premières études pour convaincre les collectivités (Grand Lyon et Fontaines sur Saône) de la nécessité d'intervenir sur ce site.

Le portage financier est, lui, assuré par le Grand Lyon : si l'opération est en déficit, c'est la communauté urbaine qui doit supporter ce déficit.

Au niveau administratif, l'opération est suivie par un comité de suivi co-présidé par le maire et le vice-président chargé des ZAC à la communauté urbaine et dont fait partie l'OPAC du Rhône aménageur.

²⁴³ Extrait du Registre des Délibérations du Conseil Municipal de la Commune de Fontaine sur Saône du 24 juin 2004.

²⁴⁴ Entretien avec Noalle Gatt, OPAC du Rhône

E. Un projet en évolution compte tenu des nouvelles contraintes

Au départ, sur les trois barres d'immeubles, seulement deux étaient vouées à la démolition, la barre B (au milieu) devant être conservée et réhabilitée. Mais, les études techniques plus précises menées par l'OPAC intégrant des simulations financières ont révélé que le coût de cette réhabilitation était bien trop élevé.

Ces études ont mis en évidence que le coût de la réhabilitation lourde des logements sociaux était plus élevé que la destruction-reconstruction. Le choix a donc été fait, au moment de la création de la ZAC de détruire les 3 barres d'immeubles. La démolition d'une nouvelle barre n'a pas influencé le bilan de la ZAC (démolitions hors ZAC) mais a obligé l'OPAC du Rhône en tant que bailleur à des changements (nouveau relogements, nouvelle concertation). Cette évolution a été la plus lourde, il a fallu intégrer ce nouvel espace libre dans la composition urbaine du quartier.

La phase de concertation préalable menée par la commune de Fontaines sur Saône a également conduit à quelques évolutions assez minimes. Cette phase de concertation a été menée avec les habitants et les riverains, les acteurs institutionnels n'étaient que peu présents : Grand Lyon « spectateur » et Etat « absent ». Pendant cette période dédiée à la concertation préalable (avril 2003), 25 remarques et questions ont été posées généralement sur projet urbain, la circulation, la sécurité routière, le stationnement, les espaces publics, les espaces verts et aires de jeux, et la lisibilité de la maquette.

Toutes ces remarques et questions ne remettent pas en question le projet tel qu'il est présenté. Il a donc été décidé de lancer la phase opérationnelle du projet.

Malgré le fait que la réalisation de la ZAC n'aura pas d'effet sur le climat du quartier, il faudra réaliser des études sur les thèmes suivants :

- Pollution des sols
- Géologiques complémentaires pour préciser les modalités de la fondation des bâtiments
- Imperméabilité des sols qui sera différente de la situation existante
- Effet de la disparition des espaces verts qui seront remplacés par la végétalisation des espaces publics
- Les dévoiements de quelques réseaux.
- En phase transitoire, les besoins en matière d'accueil de la petite enfance.

Il aura également des effets positifs :

- La qualité des bâtiments
- Les stationnements et chemins piétons
- La qualité de vie
- Les commerces

Enfin, pendant la phase de conception du programme, l'ANRU a souhaité diminuer la densité sur le site. Le projet prévoyait en effet de rester sur la densité qui existait avant l'opération. Face à cette nouvelle contrainte, le maire a argué que la densité était nécessaire pour maintenir l'activité du centre ville. La densité prévue initialement a ainsi pu être maintenue.

III. La maîtrise du foncier

A. Le périmètre

Lors de la création de la ZAC, de nombreux propriétaires fonciers se partagent le périmètre arrêté. On compte notamment un certain nombre de petits propriétaires privés sur un petit îlot au Sud du périmètre, en plus de l'OPAC du Rhône et de la commune de Fontaines-sur-Saône. Bien qu'inclus dans le périmètre, cet îlot constitué de petites propriétés privées n'est pas véritablement concerné par l'opération de renouvellement urbain. Il a été intégré afin de pouvoir donner une continuité à l'intervention sur les espaces publics. Le foncier n'étant pas destiné à muter, la maîtrise foncière de ces terrains n'est donc pas nécessaire.

L'intégration de la mairie

Il existait une forte frontière matérialisée par un mur entre la parcelle de la mairie et le tènement foncier où était situé le patrimoine de l'OPAC.

L'OPAC et les différents urbanistes ont insisté pour que les politiques acceptent que le projet puisse permettre l'ouverture du projet vers la mairie. La mairie a donc été intégrée au périmètre afin d'assurer une certaine continuité dans le projet urbain. Il n'y aura donc pas de mutations majeures sur ce terrain (propriété publique de Fontaines sur Saône) mais il était important qu'il soit intégré dans le périmètre.

B. La ZAC : un outil de remembrement

Afin de réorganiser le parcellaire de la ZAC, il est nécessaire de faire intervenir un propriétaire foncier intermédiaire, qui sera l'opérateur. Dans notre cas, il s'agit de l'OPAC du Rhône. L'ensemble des transactions sont inscrites sur le bilan de la ZAC. C'est grâce à cette propriété foncière intermédiaire qu'il va être possible d'intervenir sur le quartier en profondeur.

La commune et le bailleur, les deux propriétaires clés dans l'opération, étant d'accord sur le projet, aucune expropriation n'a été nécessaire. La cession du foncier devait avoir lieu en 2005 mais a été repoussée en 2006 à cause d'un retard intrinsèque aux procédures. En effet, le domaine public étant inaliénable, la commune a dû déclasser son foncier afin de le faire passer du domaine public au domaine privé et ainsi le céder à la ZAC. Ce foncier a été valorisé pour mémoire à auteur de 915 000 € et constitue un apport en nature de la part de la commune. Le bailleur OPAC du Rhône cèdera gratuitement le foncier dont il est propriétaire. Il bénéficiera en contrepartie d'un accès au foncier réaménagé à un prix préférentiel. Les cessions prennent la forme d'un acte de vente à valeur « zéro ».

Nous remarquons ici que le passage par un propriétaire foncier intermédiaire est nécessaire pour mettre en œuvre le projet de restructuration du quartier. Cependant, il n'est pas nécessaire que celle-ci soit totale et peut concerner qu'une partie du périmètre de la ZAC. La propriété foncière intermédiaire est particulièrement utile lorsque le projet prévoit une réorganisation du parcellaire impliquant plusieurs propriétaires.

IV. Viabilisation et aménagement

A. La démolition

Comme nous l'avons remarqué plus haut, à l'origine du projet, la barre « B » n'était pas vouée à la démolition. En effet, de faible hauteur (R+4), plutôt intégrée en termes de morphologie et alignée à la voirie, elle fonctionnait relativement bien du point de vue urbain. Cependant, les coûts de réhabilitation étaient plus importants que la démolition reconstruction. C'est donc ce choix qui a été effectué par le comité de suivi. Cela a été un grand changement dans le projet et l'aménageur a dû justifier ce choix devant les habitants et riverains.

Les démolitions ne font pas partie du programme de travaux de la ZAC. Elles sont réalisées sous maîtrise d'ouvrage OPAC du Rhône, propriétaire. Ces démolitions sont la condition sine qua non de la réalisation du projet de ZAC et on peut donc s'interroger de la pertinence de cette externalisation.

Cependant, ces démolitions bénéficient de subventions propres de la part de l'ANRU et nécessitent une ingénierie spécifique, surtout dans la phase de préparation qu'est le relogement. De plus, l'opérateur qu'est le bailleur OPAC du Rhône est également le principal bénéficiaire de la ZAC. La maîtrise d'ouvrage a ainsi préféré laisser le pouvoir de la démolition au bailleur, qui a ainsi un certain pouvoir sur le calendrier, mais évite aussi d'augmenter le coût de l'opération grâce à des subventions indirectes supplémentaires. La maîtrise d'ouvrage se dégage également du risque que représente cette opération de relogement-démolition. Nous pouvons noter également qu'il n'est pas possible au niveau légal, de vendre des logements sociaux. Il n'est donc pas possible de les céder à la ZAC. Ce choix de laisser la démolition à la charge du bailleur est donc d'autant plus justifiée que celui-ci bénéficie d'un savoir faire éprouvé et d'une bonne connaissance de son patrimoine.

B. La viabilisation

Le programme d'aménagement d'ensemble (PEP) a été approuvé en mai 2006 soit près d'un an après l'approbation du PLU. Ce programme définit quels seront les aménagements pris en charge dans le cadre de la ZAC. Il comprend notamment :

- La création d'une place publique ;
- L'aménagement du parc de la mairie ;
- La requalification de la rue Gambetta ;
- La requalification de la rue Rousseau ;
- La requalification de la place de la liberté ;
- La création de voies de desserte interne (abords d'école) ;
- L'aménagement d'une promenade belvédère ;
- La réalisation de promenades piétonnes ;
- La création d'un réseau mutualisé de télécommunications.

La viabilisation et l'aménagement pris en charge par la ZAC sont mis en œuvre par l'OPAC du Rhône qui a été désigné comme aménageur dans le cadre d'une convention publique d'aménagement (CPA) couvrant la période du 20 septembre 2004 au 1er septembre 2010. Les marchés passés par l'OPAC du Rhône sont soumis au code des marchés publics. Bien que tout les OPAC soient soumis au code des marchés publics, nous apportons cette précision car nous pouvons noter que si un aménageur privé avait été désigné, il aurait été obligé de suivre une procédure spécifique garantissant la transparence et la mise en concurrence (ordonnance de 2005) puisqu'il s'agit d'une maîtrise d'ouvrage déléguée par une personne publique. Les opérations sont financés par les ressources de la ZAC : subventions et produits (vente des terrains).

La conception des espaces publics a été confiée à OPUS aménagement. L'architecte en chef de la ZAC est M. Sperto du cabinet d'architecture CIVITA. Sa mission est de décliner les prescriptions architecturales pour chaque îlot, de veiller à la conformité ou à la bonification du cahier des charges de la ZAC et vise les permis de construire. Les prescriptions architecturales ont été approuvées préalablement par le comité de suivi qui regroupe le maire, le Grand Lyon, l'Etat et l'aménageur.

Le montage ZAC permet de créer une structure de coordination spécifique permettant le portage financier et le pilotage d'une opération de renouvellement urbain. Dans le cas présent, cela permet de croiser à la fois plusieurs financeurs et plusieurs propriétaires autour d'un même projet, de permettre une action globale et cohérente.

V. Commercialisation et construction immobilière

A. Une commercialisation étalée dans le temps

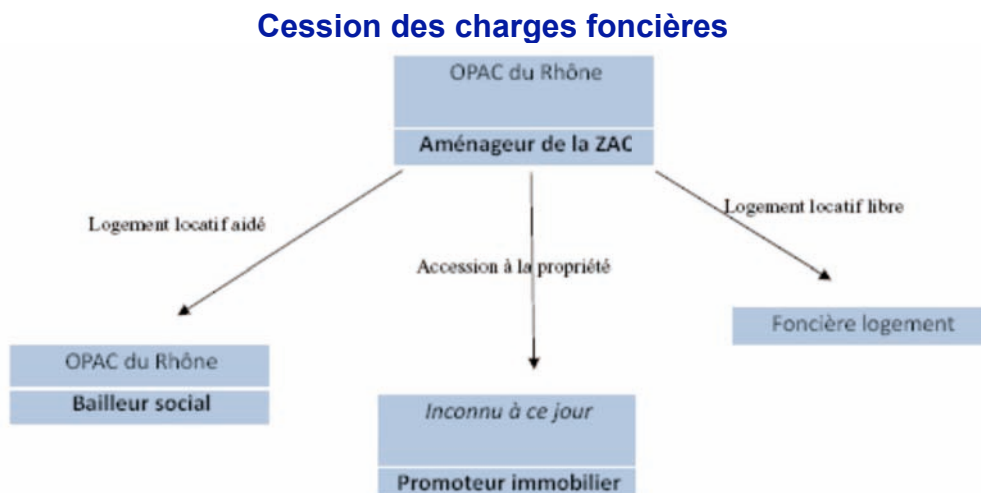
Le planning prévisionnel étale la commercialisation des terrains de 2005 à début 2009, sachant que ce programme sera recalé en fonction des délais de validation des dossiers des partenaires ANRU et Foncière et reste tributaire du planning de relogement des bâtiments B et C. Si la démolition et le relogement des bâtiments préexistants sont effectués hors ZAC, il n'en reste pas moins qu'ils ont des effets directs sur l'opération de ZAC, et notamment sur l'avancée de la procédure.

Selon le programme prévisionnel, la fin de la commercialisation est prévue début 2009, la fin des permis de construire fin 2009 et la construction au-delà de 2011. L'achèvement de la ZAC devrait avoir lieu en 2010, mais compte tenu de la justesse de ce délai, il sera probablement repoussé à l'année 2011. L'achèvement ne peut s'effectuer qu'une fois que l'ensemble des terrains de la ZAC aient été tous commercialisés.

On constate un échelonnement dans le temps assez important de la commercialisation. Ceci peut permettre de faciliter la coordination entre les travaux sur l'espace public et les constructions immobilières. En revanche, tant que les terrains ne sont pas commercialisés, la ZAC ne perçoit comme recettes que les subventions.

B. Trois acquéreurs sur le périmètre de la ZAC

Les charges foncières sont commercialisées en vue de réaliser exclusivement des programmes de logements. Elles sont cédées à trois acteurs différents en fonction du type de logement à réaliser.



- La totalité du programme locatif social est réservé à l'OPAC du Rhône dans le cadre de la reconstruction du patrimoine démoli.
- Le programme locatif libre est réservé à la Foncière Logement. Physiquement, elle a fait le choix d'être présente sur 3 îlots (cf. carte suivante).
- Le programme d'accession à la propriété sera vendu à un promoteur privé. Si le lancement de la consultation n'a pas encore eu lieu, nombreux sont les promoteurs intéressés par l'opération. La consultation se fera en deux temps :
 - Consultation et réception des candidatures des promoteurs avec leurs références, l'architecte, le bureau d'étude HQE, les intentions du programme (esquisses) et l'offre financière.
 - Sur cette base, le comité de suivi retient entre 3 et 5 promoteurs. Ces derniers doivent présenter un projet, un programme, les cibles environnementales développées, l'offre financière (prix d'achat du terrain et l'échelonnement du paiement). Cette seconde phase est rémunérée par la ZAC qui indemnise les architectes et les bureaux d'études HQE.

Conformément à la démarche engagée sur le Grand Lyon, la ZAC de la Norechal n'échappe pas aux considérations HQE pour la construction immobilière.

Les différents îlots



La première tranche a été commercialisée à l'OPAC du Rhône pour la construction de logements sociaux en mai 2005 (îlot 1). Le permis de construire a été déposé fin 2005 et la construction est aujourd'hui en cours. Sur l'îlot 2 Nord (logements OPAC), le permis de construire est prévue pour la fin de l'année et le choix de l'opérateur (architecte) est en cours pour l'îlot 2 Sud (logements Foncière). Les autres îlots n'ont pas encore été commercialisés.

Concernant les espaces publics, ceux directement inscrits dans le périmètre de la ZAC sont financés par la ZAC dans le cadre d'un Programme d'Equipement Public (PEP). L'appel d'offre pour les travaux est en cours actuellement.

Les espaces publics sont donc aménagés dans le cadre de la ZAC puis, à l'achèvement de la ZAC, la ville de Fontaines sur Saône reprend en charge leur gestion. De ce fait, le stationnement sur le site est pris en charge par l'aménageur (dans la phase aménagement) et sera rétrocédé à la collectivité de Fontaines sur Saône.

Les transports en commun existaient déjà à proximité du site (service de bus) et aucun changement n'est prévu ou, s'il y en a, ils ne concernent pas la ZAC (hors périmètre).

C. La commercialisation, une recette pour le bilan de la ZAC

La cession de terrains s'opère dans le cadre de la ZAC et est inscrite dans son bilan en tant que recette. Un architecte conseil CIVITA, lié à l'OPAC en tant qu'aménageur, a réalisé un cahier des prescriptions des contraintes environnementales et architecturales par îlots qui sera transmis aux promoteurs et aux architectes. L'architecte conseil participe donc à l'élaboration des constructions et surtout contrôle qu'il n'y ait pas de dérive par rapport au programme initial prévu dans la ZAC. Ceci constitue donc un travail en amont du permis de construire. Une fois le permis de construire déposé, l'aménageur vérifie qu'il est conforme au projet de ZAC par le biais de l'architecte conseil qui donne son avis (visa). Si cet avis est négatif, le permis de construire sera refusé.

L'OPAC du Rhône coordonne les acteurs et les opérations dans le temps. C'est un travail très technique établi essentiellement avec les maîtrises d'œuvre qui peut nécessiter de la concertation. La communication doit être importante pendant le chantier.

D. Des prix variables en fonction des acquéreurs

Les prix auxquels sont commercialisés les terrains viabilisés varient également en fonction du type de logement futur et, par conséquent, en fonction de l'acquéreur. Le budget prévisionnel de la cession des terrains pour le logement est comme suit :

Répartition, prix, et destination des différents types de charges foncières

Type de logement	surface	Charge foncière
Logement locatif aidé	15 200 m ² (57%)	83,40€/m ²
Accession à la propriété	4 500 m ² (17%)	275€/m ²
Locatif libre	6 700 m ² (25%)	Cession gratuite en compensation du financement de l'ORU

En 2005, l'îlot 1 a été cédé à l'OPAC du Rhône à hauteur de 83€/m² en 2005 au lieu des 83,40€ prévus initialement. Cette modification correspond à un ajustement entre le budget prévisionnel et la réalité de la cession de terrain. Diverses modifications de ce type sont donc à prévoir aux différents moments de la commercialisation, notamment dans le cadre de la revente privé qui doit suivre les évolutions du marché local.

La cession gratuite à la Foncière Logement est un mécanisme connu des opérations qui ont un financement ANRU. La Foncière Logement participe financièrement au déficit de l'opération en échange de l'acquisition de terrains. Ceci lui donne un pouvoir de contrôle et de maîtrise importante dans la conception de l'opération. Elle décide où elle souhaite acquérir ses terrains (là, sur les 3 îlots) et a son mot à dire sur la conception des bâtiments, d'autant plus qu'elle loue ensuite les appartements librement.

L'espace public est, lui, rétrocédé à la ville de Fontaines-sur-Saône gratuitement en échange de sa gestion future. Ce montage est défini au moment du lancement de la ZAC par délibération.

VI. Résultats

A. Achèvement de la ZAC

L'achèvement de la ZAC est prévu pour fin 2010 (avec un délai probable jusqu'en 2011), ce qui ne veut pas dire que toutes les constructions immobilières seront entièrement finies. Cependant, l'ensemble des terrains devant être vendus, il est fort probable que les constructions seront assez avancées : certaines finitions de l'espace public ne peuvent être effectuées qu'après les constructions immobilières.

L'opération n'étant pas encore terminée, il est difficile de décrire ses éléments de composition urbaine et sociale différemment du programme. A priori, la diversification des produits logements proposés sur le site devrait conduire à l'arrivée d'une nouvelle population plus aisée sur le site. Le site va surtout largement changer physiquement, avec une toute nouvelle composition urbaine et la disparition des 3 barres.

Au final, quatre types d'acteurs différents devraient se retrouver sur le site :

- l'OPAC du Rhône, propriétaire des logements sociaux,
- la Foncière Logement, propriétaire des logements locatifs libres,
- les accédants à la propriété, par le biais d'un promoteur,
- la ville de Fontaines sur Saône pour la gestion des espaces publics.

B. Bilan financier

Le bilan financier ne peut être que prévisionnel aujourd'hui. Sur la base des chiffres de 2005, en voici quelques éléments.

Le montant total prévisionnel de l'opération s'élève à 7 804 150€. Dans le cadre d'une ZAC, le bilan financier doit s'équilibrer, les recettes doivent donc être égales au total des dépenses engagées. Les budgets prévisionnels prévoient cet équilibre mais la ZAC n'étant pas encore achevée, on ne peut pas savoir si elle sera effectivement équilibrée ou en déficit.

1. Recettes (TTC)

- Les participations des collectivités (et de l'ANRU, compris dans les financements de l'Etat)

Participations financières des différents partenaires

	Subvention en euros	Pourcentage / total des recettes
Grand Lyon	2 000 000 €	26%
Etat ou Europe	2 242 980 €	29%
Région	813 620 €	10%
Commune	0 €	0%
Total	5 056 600 €	64,79%

Si la commune ne verse aucune subvention en termes d'argent, sa participation est bien réelle : c'est par le biais de la cession gratuite du terrain valorisé ensuite que la collectivité a participé financièrement à l'opération.

- La cession des terrains

Les participations des collectivités représentent la plus grosse part des recettes de la ZAC, ce qui est cohérent dans le cadre d'une opération destinée majoritairement à accueillir du logement social (15 200m²). Dans les cessions de terrains, les plus grosses recettes proviennent des promoteurs à qui les terrains seront vendus plus cher. Au final, ce sont les accédants à la propriété qui permettent en partie de financer le logement social sur cette opération. Bien que les subventions publiques restent majoritaires dans l'opération, l'intérêt de

la ZAC trouve tout son sens ici : elle met en place une sorte de solidarité financière qui permet de faire financer en partie le logement social par l'accèsion à la propriété privée (promoteurs).

Répartition des recettes liées aux cessions de charge foncière

	Charges foncières totales	Pourcentage / total des recettes
OPAC	1 267 500 €	16%
Promoteurs	1 480 050 €	19%
Foncière	0 €	0%
Total	2 747 550 €	35%

2. Dépenses (TTC)

En premier lieu, il est intéressant de noter que les études préalables n'apparaissent pas dans le bilan de la ZAC. Parce qu'elles ont été effectuées bien en amont de la ZAC, ces études avaient déjà été financées par l'OPAC et le Grand Lyon. Les études ont donc été effectuées avant qu'un aménageur soit désigné. C'est une attitude récente puisqu'avant, la désignation de l'aménageur précédait les études qui apparaissaient donc dans le bilan financier des ZAC.

Tableau des dépenses

	Montant en euros	Pourcentage du total de l'opération
Libération des sols	0,00 €	0,00%
Acquisitions foncières	0,00 €	0,00%
Indemnités activités	0,00 €	0,00%
Indemnités relogement	0,00 €	0,00%
Frais de libération des sols	0,00 €	0,00%
		0,00%
Travaux et honoraires	6 769 294,56 €	86,74%
Travaux de libération des sols	17 940,00 €	0,23%
Voierie	2 274 661,64 €	29,15%
Réseaux humides	1 457 732,64 €	18,68%
EDF	61 952,80 €	0,79%
GDF	0,00 €	0,00%
Eclairage public	288 750,28 €	3,70%
Chauffage urbain	0,00 €	0,00%
Télécommunication	55 712,07 €	0,71%
Espaces piétons	895 775,30 €	11,48%
Travaux divers et provision	436 894,02 €	5,60%
Honoraires	1 279 875,81 €	16,40%
		0,00%
Frais	1 337 911,82 €	17,14%
Etudes	0,00 €	0,00%
Communiacion et commercialisation	95 680,00 €	1,23%
Rémunération forfaitaire	574 407,70 €	7,36%
Rémunération pourcentage	119 839,20 €	1,54%
Frais financiers sur découvert	0,00 €	0,00%
Frais financiers sur emprunt	165 717,77 €	2,12%
Frais financiers sur ligne de crédit	0,00 €	0,00%
Provisions	382 267,15 €	4,90%
Total	8 107 206,38 €	
TVA résiduelle	-303 056,38 €	
Total des dépenses	7 804 150,00 €	

Tous les postes de dépenses correspondant à la **libération des sols** sont nuls puisque les démolitions sont menées par l'OPAC du Rhône en tant que bailleur et ne sont pas incluses dans la ZAC. De plus, les acquisitions foncières représentent une dépense nulle puisque les propriétaires initiaux (la commune et le bailleur) ont cédé gratuitement leurs terrains. Dans le contexte actuel de hausse constante du prix du foncier, ces deux « principes » de départ (démolition hors ZAC et acquisitions foncières nulles) ont permis de diminuer considérablement les dépenses de la ZAC.

Les postes de dépenses les plus importants correspondent aux **travaux et honoraires**. En effet, c'est toute la phase viabilisation et aménagement des terrains qui représente la plus grosse dépense et c'est d'ailleurs en ce sens qu'une procédure de ZAC a été décidée sur cette opération d'aménagement. La voirie et les réseaux humides sont les travaux les plus lourds et les plus importants. Les honoraires représentent également une part importante des dépenses. C'est parce qu'ils comprennent les honoraires de gestion (rémunération de l'opérateur) et les honoraires techniques (cabinet conseil, bureau d'étude sur la conception, le suivi des espaces publics...).

Les frais de la ZAC représentent environ 17%. Les frais de commercialisation sont assez peu élevés : 1,23% contre 5% en moyenne dans les opérations d'aménagement²⁴⁵. Ceci est liée au fait que seulement une petite surface de la ZAC sera commercialisée à un acteur extérieur puisque seulement 4500 m² de la ZAC seront destinées à un promoteur. Le reste de la ZAC revient à des acteurs déjà internes à la ZAC et n'impliquent donc pas de publicité. Pour assurer l'équilibre de l'opération dans le temps et prendre en compte les évolutions potentielles, les écarts entre la prévision et la réalité, le bilan prévisionnel gonfle le montant des dépenses par le poste provisions (environ 5%). Cette sorte de marge minimale est prévue pour faire face aux aléas de l'opération et assurer au final un bilan effectivement équilibré.

Enfin, les frais financiers sont eux aussi assez faibles : 2,12% contre 4 à 5% en moyenne²⁴⁶. De plus, ces frais financiers ne portent que sur la ligne de crédit (taux des frais financiers à 5%) et pas sur le découvert. C'est donc que les dépenses et les recettes sont bien ventilées dans le temps et assez équilibrées tout au long de l'opération. Cela est possible grâce à la part importante des subventions qui peuvent être injectées à plusieurs moments de l'opération pour minimiser le déficit en cours d'opération et donc les frais financiers. Ceci est visible sur le tableau de trésorerie prévisionnelle.

Tableau de trésorerie

	Cumul antérieur	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Dépenses	76 381,38 €	1 045 321,38 €	1 172 901,58 €	2 151 704,99 €	1 834 130,70 €	1 523 706,96 €	7 804 146,99 €
Remboursement capital							
Ligne de crédit			191 434,55 €		569 523,91 €	874 362,03 €	1 635 320,49 €
Recettes	171 561,00 €	642 791,00 €	1 364 236,00 €	838 535,00 €	2 403 955,00 €	2 383 072,00 €	7 804 150,00 €
Capital emprunté							
Ligne de crédit		322 193,41 €		1 313 127,08 €			1 635 320,49 €
Solde annuel	95 179,62 €	-80 336,97 €	-100,13 €	-42,91 €	300,39 €	-14 999,99 €	

Si le solde annuel est en déficit sur quatre années, le solde cumulé ne l'est jamais, grâce à la répartition des lignes de crédit. Le capital emprunté, les subventions et les cessions de terrains sont étalés dans le temps de manière à ne jamais être en déficit. En revanche, le taux des frais financiers sur l'emprunt est prévu de 5% pour chaque année, ce qui est une prévision à la hausse. En effet, jusqu'à aujourd'hui, les taux ont évolué de 2,5% à 4,5%, jamais au-delà. Cela permet de garder une marge de manœuvre dans le bilan financier.

²⁴⁵ Fiche CERTU : Ingénierie de l'aménagement opérationnel, fiche n°3 : le bilan prévisionnel

²⁴⁶ Idem

Conclusion

Ce projet de renouvellement urbain nous a permis d'analyser une procédure de ZAC. Dans le cas présent, la ZAC avait pour principal objectif de permettre un remembrement de la propriété foncière pour réparer les erreurs du passé (la division foncière selon le principe du « tour d'échelle » avait eu pour conséquence néfaste le brouillage des limites entre espaces publics et espaces privés suivi d'un manque d'entretien par la collectivité).

Ainsi, même s'il reste important, le Programme d'équipement public n'est pas la pierre angulaire du montage, et c'est pourquoi un PAE ne répondait pas à la problématique de la Norechal. Nous remarquons également que le projet s'inscrit sur une durée extrêmement longue : plus de 13 ans ! Le projet aura mobilisé une somme importante d'argent public, quand bien même ce quartier avait bénéficié de nombreuses politiques publiques auparavant.