

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

NOM DU RAPPORT : La Cité Internationale

VILLE : LYON

Auteurs : Corinne Bertholet, Florent Nouvelot, François Perreton

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

Date : Juin 2006

Résumé : Ce projet, situé entre le Rhône et le Parc de la Tête d'Or dans le nord du 6^e arrondissement de Lyon est une opération de reconversion de l'ancien site du palais de la foire de Lyon.

La création en 1984 d'un parc des expositions à Chassieu, dans l'est de l'agglomération rend ce site vacant. Il est alors décidé d'y construire un complexe visant à permettre le développement de la « vocation européenne » de la métropole lyonnaise, comprenant notamment un centre de congrès, projet confié par concours à l'architecte italien Renzo Piano.



Avec le soutien de :

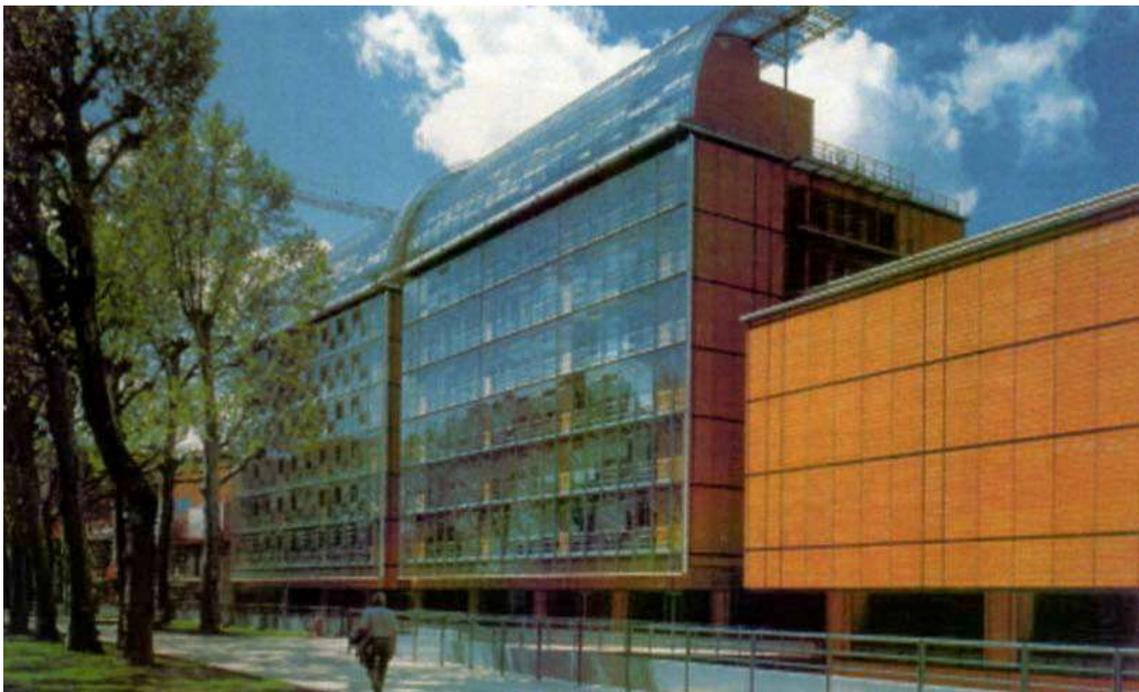


INSTITUT D'URBANISME DE LYON

CITE INTERNATIONALE

Lyon 6^e arrondissement

Corine BERTHOLET, Florent NOUVELOT, François PERRETON



Juin 2006

SOMMAIRE

Introduction	39
I. Les prémices d'un projet urbain complexe à vocation internationale (1984 – 1989)	43
<i>A. Le choix réfléchi d'installer des fonctions internationales sur le site</i>	<i>43</i>
<i>B. La désignation de Renzo Piano</i>	<i>45</i>
<i>C. Une maîtrise d'ouvrage publique nouvelle : la création d'une SEM pour l'aménagement de la Cité Internationale</i>	<i>46</i>
<i>D. La question de la préservation des anciens bâtiments</i>	<i>47</i>
II. Des évolutions conséquentes provoquant un retard du projet (1989 – 1993)	48
<i>A. Des changements conséquents en terme d'acteurs : le choix d'un maître d'ouvrage privé</i>	<i>49</i>
<i>B. ...et d'un maître d'œuvre unique</i>	<i>50</i>
<i>C. La SEM délaisse son rôle d'aménageur au profit d'un rôle important de pilotage</i>	<i>50</i>
<i>D. Une forte évolution du projet urbain : la densification du site mais abandon très rapide du projet de tour</i>	<i>50</i>
<i>E. La mise en place de la ZAC d'aménagement en 1992</i>	<i>51</i>
<i>F. Le désengagement de la SARI dans une période de crise économique</i>	<i>51</i>
<i>Conclusion</i>	<i>52</i>
III. La période des avant-projets et des aménagements (1992-1999)	53
<i>A. Un nouvel aménageur privé en position de force</i>	<i>53</i>
<i>B. Un programme long à déterminer en raison du grand nombre d'acteurs mobilisés</i>	<i>54</i>
<i>C. 1993 : le véritable début des aménagements</i>	<i>55</i>
<i>D. De nouvelles ambitions pour la Cité Internationale ?</i>	<i>55</i>
<i>E. Une seconde phase de travaux dans la continuité de la première</i>	<i>56</i>
<i>F. Les changements réglementaires de la ZAC en 1998</i>	<i>57</i>
<i>G. Un bilan plutôt positif pour la collectivité</i>	<i>57</i>
<i>H. 1999 : Un retour en force des investissements publics</i>	<i>59</i>
IV. Des incertitudes au pari sur l'avenir (1999 à aujourd'hui)	60
<i>A. Une volonté politique : augmenter les capacités d'organisation et la dimension internationale</i>	<i>61</i>
<i>B. Un nouveau « coup dur » : le retrait de l'aménageur privé</i>	<i>62</i>
<i>C. Des conséquences importantes sur l'organisation du jeu d'acteurs</i>	<i>62</i>
<i>D. Des évolutions importantes dans le programme de l'extension</i>	<i>64</i>
Conclusion : des situations de projet mouvantes	68
Bibliographie	70

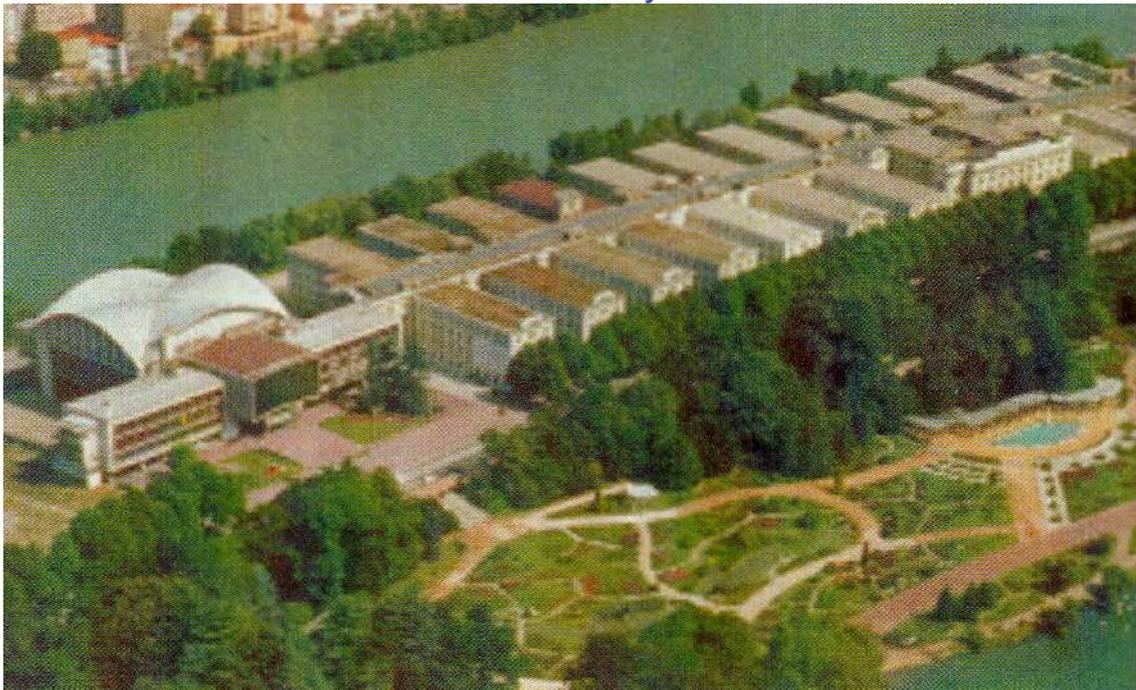
Introduction

Un peu d'histoire...

L'histoire de l'urbanisation du site de la Cité internationale, comme celle de tous les quartiers à l'Est du Rhône, est fortement liée à la maîtrise des inondations dues au Rhône, dont les crues violentes et régulières ont longtemps rendu précaire toute urbanisation durable de la rive Est. Suite aux inondations violentes de 1856, la Ville et l'Etat décident l'édification d'une nouvelle digue, la Digue du Grand Camp qui est achevée en 1859. La digue précédente, construite en 1838, a servi de chemin de halage pour remblayer les zones à l'intérieur de la nouvelle digue, c'est sur cette dernière que reposait le quai Achille Lignon transformé en l'actuel quai Charles de Gaulle.

L'édification de cette digue s'est accompagnée de l'acquisition des terrains par la Ville, auprès des Hospices Civils de Lyon propriétaires de longue date. Ces derniers géraient leurs biens dans une logique de maximisation de la rente foncière, c'est pour cela qu'ils louaient leurs terrains pour une durée limitée, de 7 à 30 ans en général, avec obligation de rendre les terrains nus. Ce n'est qu'à partir de la seconde moitié du XIX Siècle qu'ils ont changé leur politique foncière et accepté de vendre une partie de leurs biens à la Ville de Lyon. Cette maîtrise foncière communale, toujours d'actualité a sans nul doute facilité les visées de la Ville de Lyon qui a toujours pu librement décider et contrôler par la suite, la destination de ces terrains.

Le site de la Foire de Lyon en 1984



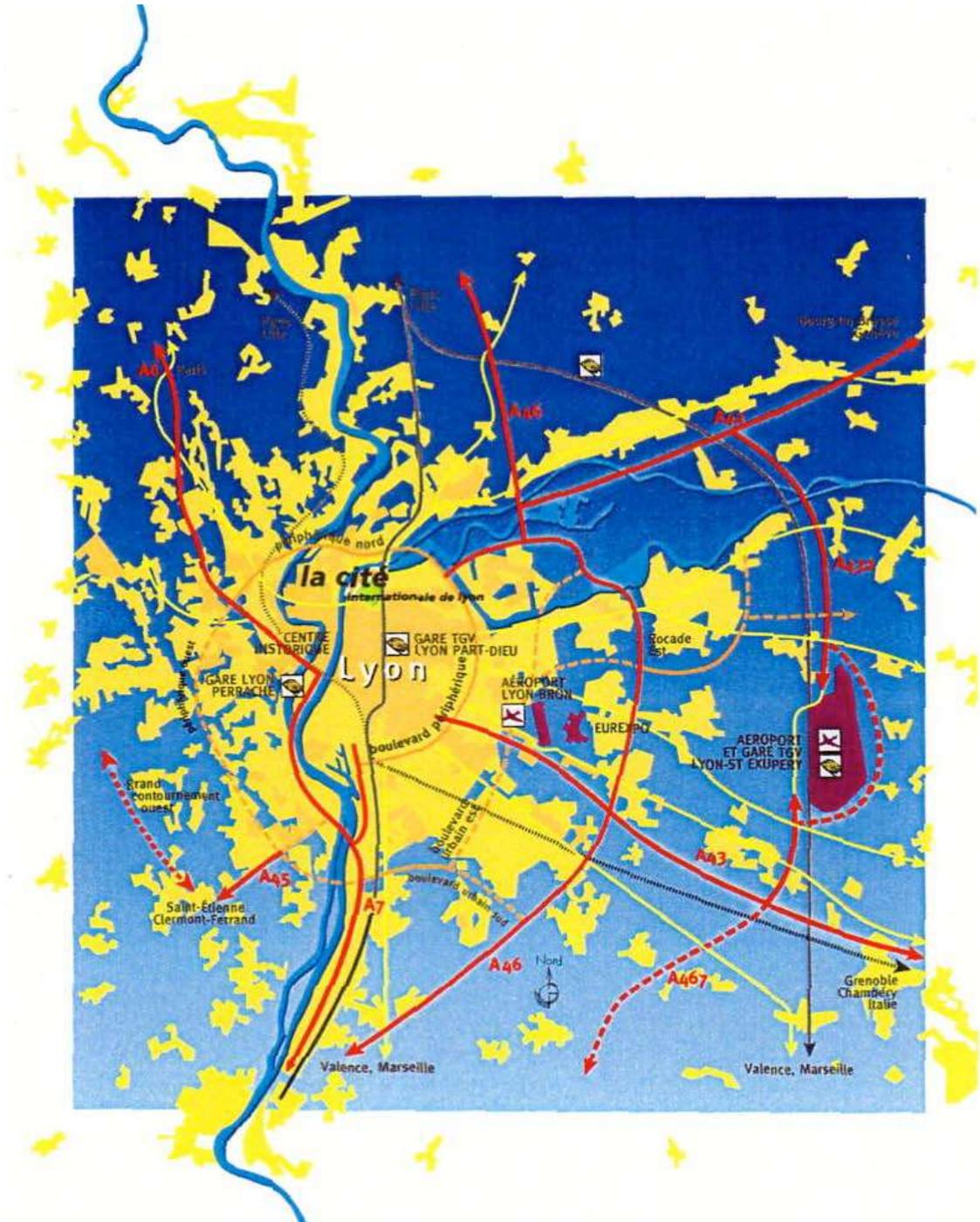
source : Architecture et électricité, la Cité Internationale de Lyon.

A cette époque, à l'image du Bois de Boulogne, la vocation majeure du site est le loisir : les lyonnais apprécient cette promenade ombragée. A partir de 1916, une nouvelle fonction commerciale s'ajoute à la fonction récréative, avec la concession par la Ville du site entre le Parc de la Tête d'Or et le fleuve à la Foire de Lyon. Cette dernière cherchait un espace où s'établir, après avoir dû renoncer aux quais, places et avenues de la ville sur lesquels elle gênait la circulation.

Le chantier du Grand Palais de la Foire (1918-1926), mené sous la mandature Herriot par l'architecte C. Meysson et C. Chalumeau, ingénieur de la Ville de Lyon, constitue le début de l'urbanisation durable de ce site conquis sur le Rhône. Le bâti conçu pour les besoins des Foires de l'époque, est organisé d'une manière très particulière : les pavillons qui constituent le

Grand Palais sont construits de part et d'autre d'une longue rue couverte, ces bâtiments de largeur et de hauteur limitée sont séparés par d'étroits espaces de transition à ciel ouvert.

Plan de situation de la Cité Internationale



Source : Dossier de presse, SEM, avril 2004

D'autres bâtiments ont été édifiés par la suite, au fur et à mesure des besoins, notamment sept halls d'exposition sur la période de 1934 à 1955, ainsi que le Palais des Congrès achevé en 1961. Ces édifices, ont été construits sans référence au plan conçu par Meysson, pour répondre à l'évolution des besoins et aux exigences renouvelées des organisateurs d'événements comme le confirme la grande hétérogénéité du bâti présent sur le site.

Du reste l'on observe bien cette évolution du marché fermé des villes d'accueil de manifestations d'envergure, de plus en plus exigeant au fil du temps, lorsque l'on examine les premiers bâtiments destinés à l'accueil d'expositions, dans la lignée des expositions Universelle

et Coloniale qui se sont déroulées sur le site en 1872 et 1894, et le nouveau Palais, destiné à l'accueil de congrès. Cependant, cette ouverture du site à l'implantation d'activités tertiaires d'ampleur supra locale demeure une constante.

Lorsqu'en 1984, la Foire est désormais organisée dans le nouveau parc des expositions « Eurexpo » à Chassieu, dans l'Est de l'agglomération lyonnaise, le site vacant comprend le boulevard A. Lignon et l'ensemble des équipements cités plus haut, auxquels il faut trouver une nouvelle vocation.

L'état des lieux

La libération de ces 35 hectares de terrain d'un seul tenant constitue une opportunité foncière d'autant plus intéressante que ces derniers sont localisés au cœur de l'agglomération lyonnaise.

Situés à la limite Nord de la commune de Lyon, ils sont séparés des communes de Caluire et Cuire au nord et de Villeurbanne à l'est, par des éléments de rupture forts : le Rhône et la voie ferrée qui dessert la Gare de la Part-Dieu. Le Parc de la Tête d'Or, le plus grand parc lyonnais, les borde au sud.

La desserte routière de cet espace est de bonne qualité avec le quai A. Lignon qui le sépare du Rhône et la proximité de la porte de la Pape (10 min), qui favorise la connexion du site au périphérique lyonnais.

En revanche l'accès par des moyens de transport alternatifs, peu nécessaire, est médiocre, consciente de cette faiblesse, la Ville fait de ce point l'une de ses priorités lors de l'aménagement futur du site.

Le montage du projet puis la construction d'Eurexpo ayant pris plusieurs années l'on peut s'étonner que la nécessité d'une reconversion des emprises occupées par la Foire de Lyon et le premier Palais des Congrès, édifié en 1966, n'aie pas été anticipée par les acteurs municipaux.

Aussi curieux que cela puisse paraître, le flou subsiste non seulement sur l'opportunité du maintien et de la destination des équipements existants, mais aussi sur la vocation générale à donner au site jusqu'en 1985. Cependant l'équipe de Francisque Collomb, maire de l'époque, souhaite agir vite, ne serait ce que pour éviter le risque d'une dégradation rampante du site à l'abandon.

De multiples propositions de reconversion

Des propositions extrêmement variées proviennent de divers horizons comme prolonger le parc de la Tête d'Or jusqu'au Rhône, réorganiser le site en favorisant une diversification des fonctions (logement, bureaux, commerces), à l'image du sixième arrondissement duquel il fait partie.

Mais très vite, l'idée s'impose que cette friche qui a toujours hébergé des manifestations à caractère supra local doit conserver cette vocation prestigieuse. Ce d'autant plus que les élus, forts de la tradition historique d'ouverture de Lyon sur le monde, commencent à se positionner dans une logique de modernisation de la ville, pour lui donner la place qu'elle mérite à l'échelle européenne.

Cela passe par l'accueil de nouvelles fonctions et des équipements associés. Surtout, ils mesurent le potentiel intéressant du site avec la proximité du Parc et du Rhône, en termes d'image pour la ville, laquelle était très déficitaire. En effet le Parc de la Tête d'Or, situé derrière et le Rhône constituent un écran naturel rare, la libération de ces terrains laisse une opportunité de créer une entrée de ville de qualité pour les visiteurs qui arrivent par le train comme par la route. Francisque Collomb et Jacques Moulinier, son adjoint à l'urbanisme, ont alors l'idée de créer une ambitieuse « Cité internationale » bâtie autour d'un centre de congrès qui doit favoriser le rayonnement de Lyon.

Mr Moulinier propose à l'époque que la Ville, pour une somme de 450 MF, construise un centre de congrès de 2 000 places, opération-phare grâce à laquelle 180 000 m² de bureaux ou

d'autres équipements pourraient être construits autour, par un opérateur privé (source : archives municipales de Lyon, compte rendu de séance de janvier 1985.)

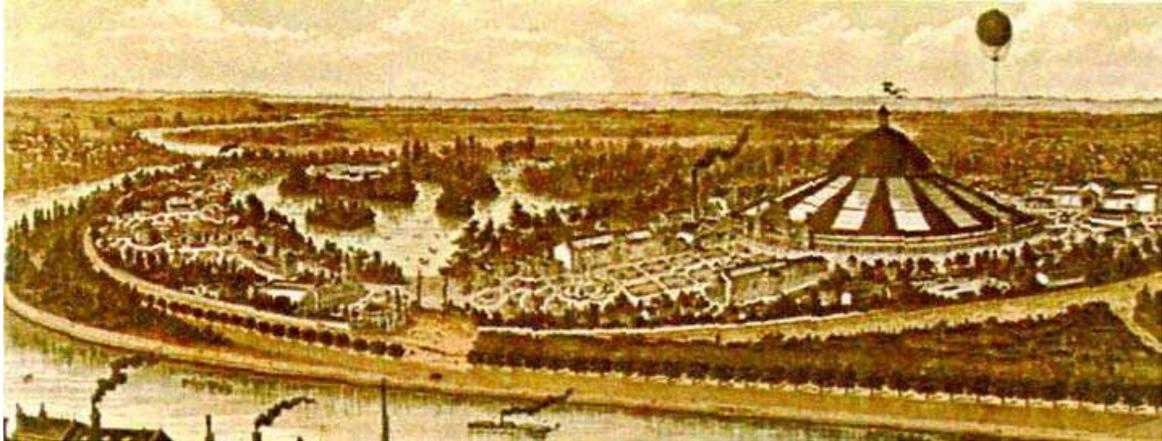
A ce moment, la Ville comme la CCI ou les candidats privés à la construction du complexe, encouragés par une conjoncture immobilière euphorique, sont très optimistes quant à l'évolution de ce projet.

Il faut d'ailleurs souligner la belle unanimité qui unit les acteurs publics, la municipalité, comme la CCI ou les associations autour de l'idée qu'il convient de prendre des décisions ambitieuses pour l'avenir de cette friche qui constitue une vraie opportunité. Cet accord théorique de presque tous, au moment de la réflexion, s'explique sans doute en partie par le fait qu'à ce moment, aucun cahier des charges précis n'est établi, les grandes idées directrices évoquées ne peuvent que séduire le plus grand nombre puisqu'il s'agit de mettre en valeur ce site exceptionnel en vue de renforcer le positionnement international de Lyon. Toutefois, certains acteurs qui pressentent le désir de la municipalité de densifier la zone émettent déjà des réserves, pour des raisons de qualité de vie et d'environnement, derrières lesquelles se cachent parfois des enjeux politiques, comme pour l'opposition emmenée par G. Collomb.

Il est vrai qu'alors tout se présente sous un jour favorable, puisque la maîtrise foncière de l'opération est concentrée entre les mains de la Ville, le site de taille raisonnable ne présente pas de contraintes majeures à surmonter en vue de sa réutilisation dans la mesure où il n'y a ni dépollution ni investissements de viabilisation lourds des terrains indispensables. La seule difficulté technique repérée à ce moment réside dans la sensibilité des couches inférieures des sols aux infiltrations d'eau qui exigent des travaux d'isolation spécifiques, qui seront évoqués plus tard lors des premières réunions de pilotage de la SEM.

I. Les prémices d'un projet urbain complexe à vocation internationale (1984 – 1989)

Le site de la Foire de Lyon



Source : Revue de presse, SEM, Avril 2004

Chronologie

1984	Départ de la Foire de Lyon à Eurexpo (Chassieu) ; La ville reprend la gestion du site ; Que faire du site laissé vacant au Quai Achille Lignon ? Analyses du site et objectifs d'aménagement menés par un groupe de travail ;
1985	Un concours est lancé et gagné par Renzo Piano, sous la mandature de Francisque Collomb pour une réhabilitation partielle du site ;
1987	Création de la SEM cité internationale ;
Mai 1988	Projet de ZAC sur le site du quai Achille Lignon ;
19 décembre 1988	Création de la ZAC. Avis favorable sur le plan de situation, le périmètre et le mode de réalisation (convention avec la SEM).

A. Le choix réfléchi d'installer des fonctions internationales sur le site

Après le déménagement de la foire à Chassieu en 1984, la ville de Lyon devient propriétaire du site du quai Achille Lignon. Cette maîtrise foncière va s'avérer essentielle, comme nous allons le voir, à la réalisation de la Cité Internationale. Ce transfert a de grandes conséquences puisqu'il engendre la vacance du « Palais de la foire » et des divers bâtiments annexes, voire une libération totale du site.

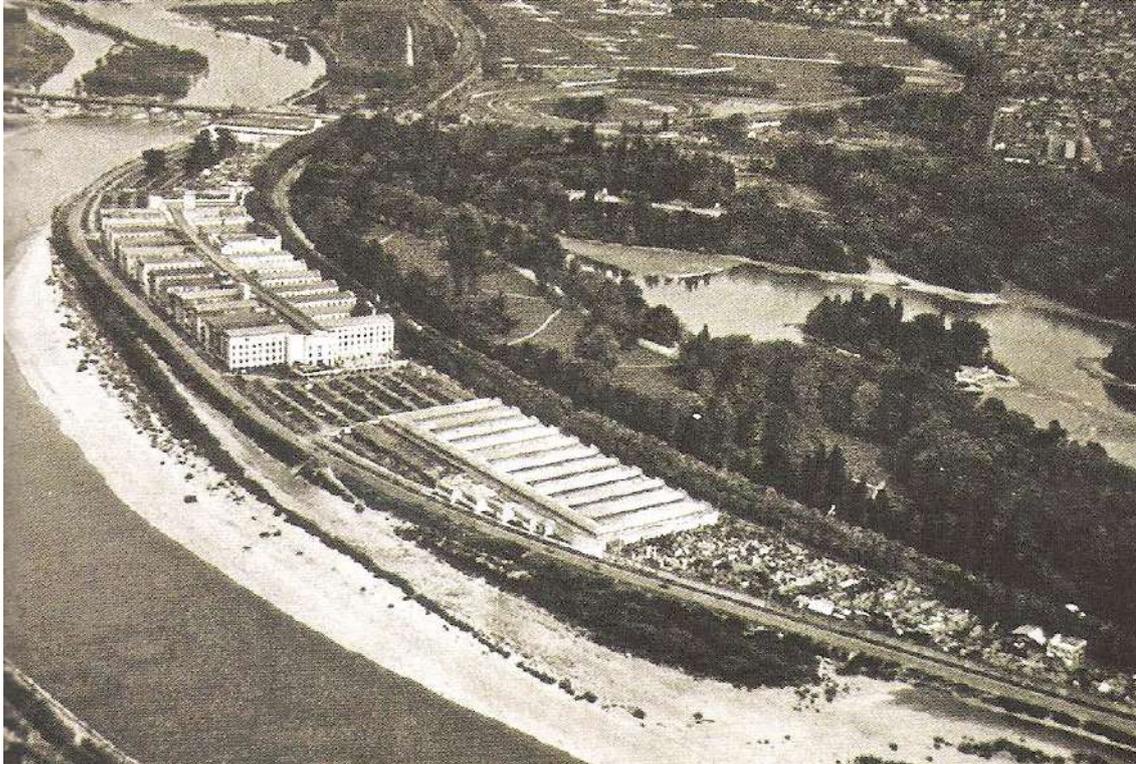
Dès lors, un groupe de travail est créé sous la mandature de Francisque Collomb, pour travailler sur des hypothèses de réaménagement du site. Cette commission, présidée par Jacques Moulinier, adjoint au maire de Lyon et délégué à l'urbanisme, regroupe des représentants de la ville, de la communauté urbaine, de l'Agence d'urbanisme, de la Chambre de Commerce et d'Industrie et de l'Aderly. En 1984, ces différentes hypothèses sont publiées au sein d'un livret blanc, qui précise déjà que le site aura une « vocation principale » et que son programme complet sera qualifié de cohérent. En effet, même si la tentation est grande, ce groupe de travail refuse la réutilisation immédiate du site en accueillant au coup par coup divers projets. Cependant, il n'exclut pas la diversité des fonctions seulement si celles-ci sont complémentaires.

L'idée de créer un nouveau quartier d'habitation dans le 6ème arrondissement est très vite abandonné car ce n'est pas rentable (sauf par la construction de logements de luxe = politique

inverse de la présidence à la mairie). De plus, la ville de Lyon souhaite faire de ce site un quartier autonome aux autres quartiers de la ville. Il doit pour cela exercer un large rayonnement grâce à l'installation de grands équipements. Trois fonctions sont tours à tours étudiées :

- constituer un 3ème pôle universitaire fort dans la ville ;
- répondre à la demande des habitants en matière d'activités de loisirs ;
- développer des fonctions au niveau international.

Le site de la Foire de Lyon



Source : Penser la ville heureuse, la Cité Internationale de Lyon, Grand Lyon, Avril 2005

Les deux premières hypothèses sont très rapidement exclues puisque l'aménagement et le fonctionnement du site seraient entièrement à la charge des collectivités publiques et plus particulièrement à la charge de la ville de Lyon. La ville de Lyon choisit la dernière fonction qui est une proposition complexe : profiter de la vocation internationale du site, due à la foire de commerce, pour y développer autour d'un nouveau palais des Congrès, un pôle tertiaire, outil du rayonnement de la métropole. Elle souhaite également que le lieu reste ouvert aux lyonnais et donc qu'il soit conçu comme un quartier. Elle prend en compte la faisabilité économique du projet en retenant des équipements utilisant au mieux les possibilités offertes par les bâtiments existants. Ce choix permet contrairement aux deux autres d'effectuer un partage des investissements entre les collectivités et le secteur privé. Le groupe de travail choisit d'associer 2 modes d'opérations qui sont la réhabilitation – restructuration et la construction neuve, dans un paysage urbain fortement amélioré, car l'intérêt architectural du Grand Palais est important et il décide donc le maintien d'un noyau dur autour de l'atrium. La partie sud peut être réhabilitée ou démolie.

Cette solution offre de bonnes possibilités de phasage et donc la flexibilité recherchée par la commune qui souhaite :

- à la fois mettre en place des fonctions nécessaires dans un espace urbain de qualité ;
- et de garder dans le temps, la souplesse et la flexibilité, qui permettront au moment venu, d'accueillir les activités voulues.

Notons que dès cette époque, la commune reste ouverte à une démolition reconstruction si le concours en montre l'intérêt (et si les ressources financières sont suffisantes)¹⁵.

¹⁵ Cf : Avril 1984, Quai Achille Lignon, terrain et Bâtiments, Analyse du site et objectifs d'aménagement, Ville de Lyon

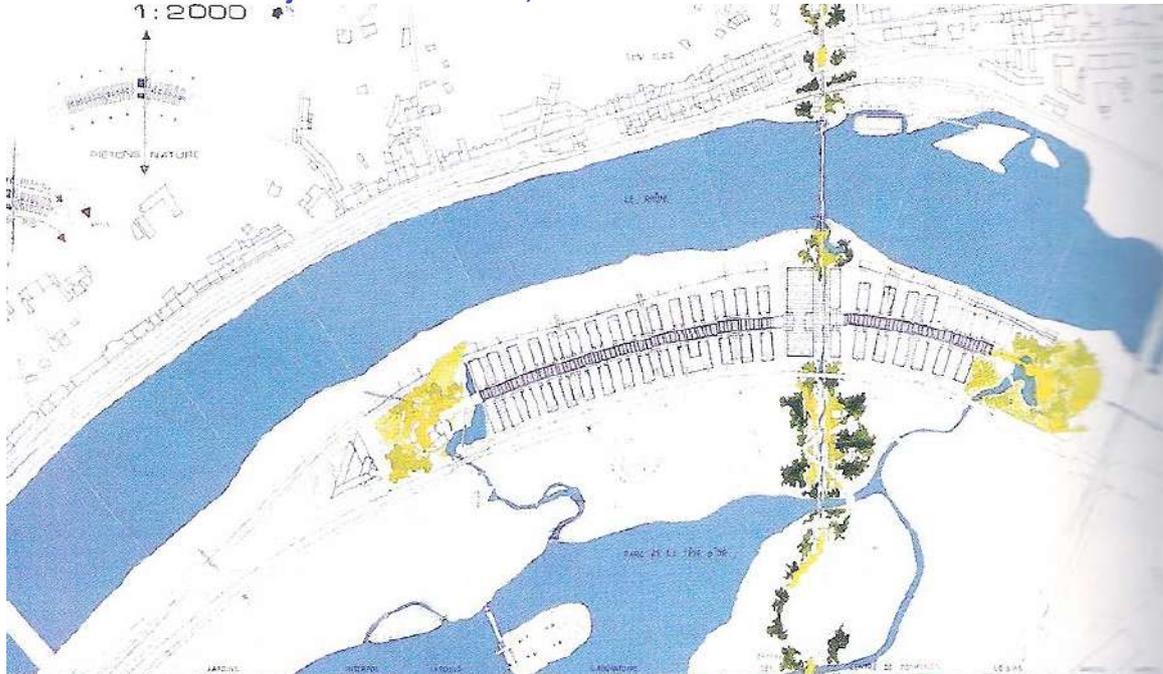
Dès le départ, Jacques Moulinier souligne les nombreux futurs obstacles à surmonter lors de l'élaboration de ce projet, dont notamment :

- l'organisation de la circulation et de la voirie ;
- le montage économique et financier de l'opération qui demandera imagination et patience compte tenu des sommes mises en jeu ;
- la réalisation du programme qui s'étendra sur plusieurs années (car il faut dégager les financements nécessaires et garder une souplesse pour pouvoir accueillir de nouvelles activités imprévisibles aujourd'hui).

B. La désignation de Renzo Piano

Sur ces différentes exigences, la ville organise un concours en 1985, même si elle n'y est pas obligé, afin de désigner un architecte en chef qui réaliserait un ou plusieurs équipements et l'ensemble des espaces publics. Renzo Piano l'emporte avec la proposition de conserver l'ensemble des bâtiments existant (le concours exigeait les 2/3) et d'y ajouter sur la même typologie, un palais des congrès, une tour hôtelière et des bâtiments tertiaire. Par souci de compromis avec certains élus et fonctionnaires, R. Piano est associé à un architecte régional, Richard Plottier, collaboration de courte durée.

Projet de Renzo Piano, lauréat du concours en 1985.

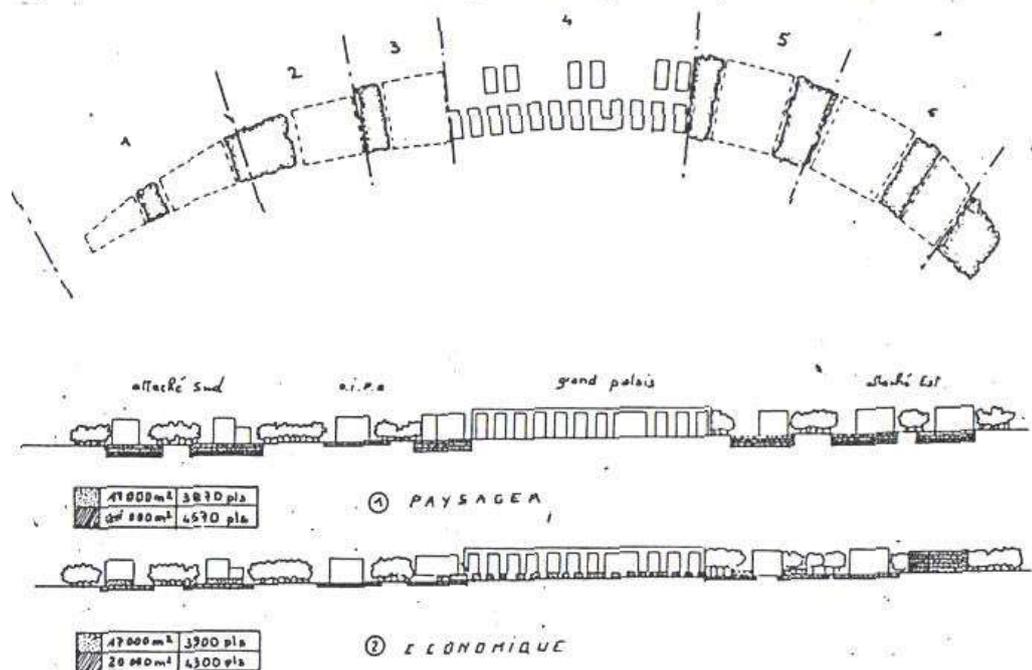


Source : Pense la ville heureuse, La Cité Internationale de Lyon,, Grand Lyon, avril 9005

En 1987, l'agence d'urbanisme réalise un Schéma d'Aménagement avec le lauréat de la consultation R. Piano. Ils mettent ainsi en place un plan de composition urbaine et à la coordination architecturale des divers éléments du programme. Les grands principes de ce schéma sont l'inscription dans la courbure du Rhône, la transparence entre le parc de la Tête d'Or jusqu'au Rhône et la préservation des traces de la mémoire¹⁶. R. Piano est choisi comme maître d'œuvre du Palais des Congrès par délibération du conseil municipal du 20 juin 1988.

¹⁶ Source : Schéma d'Aménagement du Quai Achille Lignon, Agence d'Urbanisme, novembre 1987

Agence d'Urbanisme - Schéma d'Aménagement du Quai A. Lignon - Novembre 87



Ce concours et les réflexions sur les concepts et la stratégie sont pilotées par une « mission quai Achille Lignon », animée par Marie Chevallier-Masson, collaboratrice de l'Agence d'Urbanisme. Cette équipe mène diverses études de programmation, organise des débats qui associent élus, experts et « grands capitaines » d'industrie.

LES GRANDS ELEMENTS DU PROGRAMME

Interpol : R Piano architecte, réalisation d'un bâtiment unique de 12 500 m² s'inspire des grands blocs du Grand Palais pas de prolongement de la rue intérieure, rehaussement de l'assise du bâtiment pour que le parking soit hors crue (il ne fait pas partie de la ZAC) ;

Le grand palais : le projet de R. Piano affirme un parti de conservation du bâtiment. Donc traiter la façade côté Rhône ;

Les loisirs des lyonnais : accès promenade, animation de la rue intérieure. Les 2 tiers extrêmes sud et nord ont cette vocation également ;

L'animation permanente : éviter que ce site ne fonctionne quotidiennement selon le rythme vide / plein et ne représente l'aspect d'une cité tertiaire complètement déserte le soir. Une diversification des programmes reste une éventualité quand le besoin s'en ferait ressentir ;

La desserte de transport en commun : laisse la possibilité de développer la ligne de métro. Développer les TC de manière impérative ;

2 catégories d'hôtels : 2 et 4* 200 chambres chacun (encore peu ambitieux avant la crise).

C. Une maîtrise d'ouvrage publique nouvelle : la création d'une SEM pour l'aménagement de la Cité Internationale

Une certaine culture de la maîtrise d'ouvrage s'est progressivement développée dans cette 1ère phase du projet. Elle s'est mise en situation de dialoguer avec la maîtrise d'œuvre en créant une Société d'Economie Mixte d'aménagement en 1987 (1ère dans l'agglomération). Cette SEM a pour mission de réaliser l'aménagement du site. En effet, elle doit acquérir pour 1 FRF symbolique le terrain, l'équiper, et revendre les droits à construire à un pôle d'investisseur.

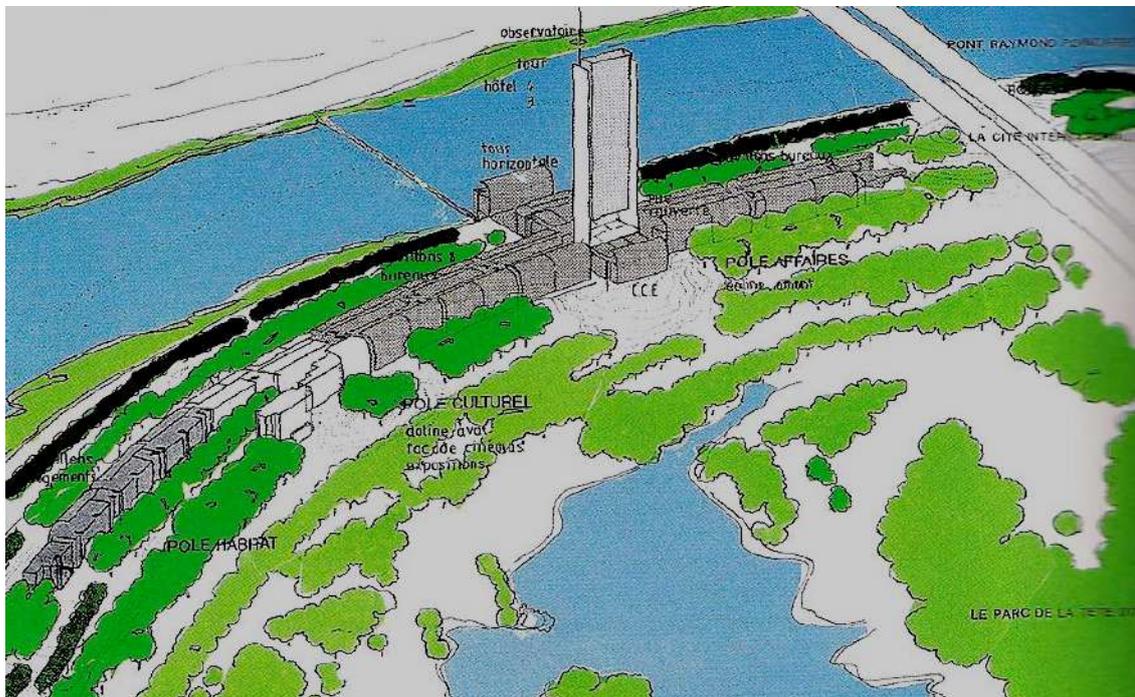
La ville décide de rester propriétaire du sol et des constructions conservées. Elle se donne le droit de consentir à des baux pour les bâtiments à réhabiliter et à des procédures « bail à construction » pour les constructions neuves. A cette époque, la ville de Lyon s'engage quant à elle de financer en directe le nouveau palais des congrès (estimé à 75 millions d'€). Le plan de situation, le périmètre du projet et son mode de réalisation (convention signée avec la SEM) sont décidés au sein d'un dossier de ZAC, créé le 19 novembre 1988.

Dès la création de la SEM, une consultation est lancée en 1987 afin de trouver des investisseurs. La difficulté de trouver des investisseurs assez importants, pour réaliser l'ensemble de la restructuration des bâtiments anciens se fait ressentir. Un pôle d'investisseur se profile tout de même, regroupant des locaux (autour des Docks Lyonnais) et des nationaux (la SARI liée à la Générale des Eaux). Cependant, fin 1988, la SARI demande à R. Piano d'imaginer un projet supprimant l'ensemble des bâtiments car leur réhabilitation pose de nombreux problèmes (pour la réalisation de bureaux hauts de gamme, pour la construction de parkings sous-œuvre, ...).

D. La question de la préservation des anciens bâtiments

Ce nouveau projet est mis en veilleuse par les élus, en attendant l'élection municipale de 1989, qui voit arriver une nouvelle équipe municipale dirigée par Michel Noir avec Henry Chabert comme adjoint. La 1ère phase d'élaboration de la cité s'achève avec le débat sur la préservation des anciens bâtiments, en 1989. La décision de détruire le Palais des Congrès a été assez vite tranchée, pour des raisons objectives, mais la polémique sur la conservation du Palais de la Foire a été plus forte car la mémoire du lieu était vive dans les esprits. Le compromis final, qui conserve seulement l'Atrium, entrée principale du Grand Palais – où sera ensuite hébergé le Musée d'Art Contemporain – a semblé acceptable car R. Piano a convaincu que son architecture respectait réellement le site et sa mémoire. L'idée du projet de la Cité Internationale a réellement été lancée dès le milieu des années 80 avec un acteur omniprésent R. Piano, il n'y a pas le moindre commencement opérationnel de l'opération en 1989. Les choix urbains ont alors été redéfinis et la maîtrise d'ouvrage totalement réorganisée.

II. Des évolutions conséquentes provoquant un retard du projet (1989 – 1993)



Source : Projet de 1991 par R. Piano ; Penser la ville heureuse, la CIL, avril 2004

Chronologie

1989

Arrivée de Michel Noir à la mairie de Lyon (et à la présidence de la Courly) – Soutiens au projet par Michel Noir et Henry Chabert ;

11 décembre 1989

Remise à plat du projet, suppression de la ZAC ;
R. Piano doit faire de nouvelles propositions intégrant de nouveaux paramètres, lancement d'une 2ème consultation pour recueillir des propositions d'opérateurs sur le montage juridique et financier du programme souhaité.
Lancement de la procédure d'élaboration du PAZ et ouverture de la concertation préalable.

1990

Règlement de PAZ = 5 secteurs (cf annexes).
Choix de la démolition complète des bâtiments de la Foire
Choix du groupe SARI pour affinement des dossiers, la SARI est l'aménageur privé du site (signature accord, protocole d'accord Ville de Lyon – Courly – SARI).
Renzo Piano devient le concepteur de l'ensemble du projet
La SEM d'aménagement perd cette compétence et devient SEM de pilotage ;

1991

Nouveau règlement de PAZ : autorisation ou interdiction de certains types de constructions dans certaines zones du même plan (toujours 5 secteurs). Le dossier de ZAC est monté en même temps que celui du SDAU. En 1991, le préfet estime que le PAZ est incompatible avec le SDAU. Des éléments nouveaux dans la nouvelle ZAC contribuent à justifier la suppression de l'ancienne : logements ;

1992

Création de la ZAC. Elle est initiée en 1992 dans le but de reconverter le site du quai Achille Lignon qui était précédemment utilisé par la Foire

Internationale de Lyon. Objectifs de la ville de Lyon : renforcer la position de cette dernière par rapport aux grandes métropoles européennes et prolonger les grands équipements dont se dote Lyon et son agglomération

Superficie de la ZAC : 35 ha et le PAZ prévoit une division en 2 îlots eux-mêmes subdivisés en sous secteurs

Reprise des engagements de la SARI par SPAICIL et mise au point d'une 1ère phase de réalisation. Obtention du 1er permis de construire ;

1993

Faillite de la SARI. Signature du premier bail à construction signé avec la CGE (SPAICIL, filiale à 100% groupe CGE). Ouverture du chantier P5 (palais des congrès, bureaux 1 et parking).

L'année 1989 est marquée par le changement de la présidence à la mairie de Lyon. Le projet de la Cité Internationale est fortement soutenu par l'équipe arrivante. Pour des raisons techniques et économiques, le projet va cependant fortement évoluer.

En effet, dès mars 1989, la volonté de la nouvelle équipe municipale de marquer plus fortement le caractère international du site, a conduit à réexaminer le dossier :

- R. Piano fut invité à faire de nouvelles propositions intégrant des nouveaux paramètres (l'idée de conserver les bâtiments anciens est supprimée, leur réhabilitation posant des problèmes urbanistiques et économiques) ;
- Lancement par décision du 3 juillet 1989 d'une 2nde consultation ayant la même finalité : recueillir des propositions d'opérateurs sur le montage juridique et financier du programme souhaité ;
- 26 décembre 1989 : suppression de la ZAC créée en 1988, lancement de la procédure d'élaboration du PAZ et ouverture de la concertation préalable ;
- Délibération du 5 mars 1990 autorisant le président de la communauté urbaine à signer avec le candidat retenu, la SARI, un protocole d'accord.

A. Des changements conséquents en terme d'acteurs : le choix d'un maître d'ouvrage privé...

S'engageant dans de lourds programmes d'investissement (le nouvel Opéra et la restructuration du musée Saint Pierre par exemple), la ville se désengage partiellement de l'aménagement du site de la Cité Internationale. Elle cherche ainsi un développeur privé à qui confier la réalisation et le financement du Palais des Congrès dans un contexte d'euphorie immobilière. A cette époque, comme le projet de réhabilitation est annulé, R. Piano doit faire de nouvelles propositions intégrant ces nouveaux paramètres. Le lancement d'une 2ème consultation pour recueillir des propositions d'opérateurs sur le montage juridique et financier du programme est souhaité. Après une consultation de développeurs organisée par la SEM, un protocole est signé en 1990 entre la Ville, propriétaire du foncier, la Communauté Urbaine. Il définit les principes généraux de l'opération au groupe SARI, filiale de la Générale des Eaux. La SARI, développeur privé de l'ensemble du site, devient compétente en matière d'urbanisme. La maîtrise d'ouvrage n'est ainsi plus publique puisque la SARI a comme mission de réaliser le programme, de financer et de gérer le Palais des Congrès. Elle devra également payer le loyer de baux à construction par la remise de 57 millions d'€ de travaux, ce qui représente un marché très intéressant pour les collectivités locales.

En juillet 1991, une convention est signée entre la ville de Lyon et la SARI. La ville de Lyon s'engage ainsi à céder à l'aménageur sous forme de baux à construction d'une durée maximale de 99 ans, une partie des terrains et les volumes issus des parcelles dont elle est ou sera propriétaire. L'emprise du quai Achille Lignon (32 400 m²) et l'emprise sur la berge (RN 83) sont en revanche toujours propriétés de l'Etat. La gestion en a été transféré à la Courly (environ 180 000m²). L'aménageur prend à sa charge la réalisation et le financement (maîtrise d'ouvrage) des équipements nécessaires à la desserte des constructions ou à l'usage privatif des habitants et tous les autres équipements publics d'infrastructure ou de superstructure nécessaires à la réalisation de la ZAC. La Courly reste le maître d'ouvrage du boulevard urbain.

B. ...et d'un maître d'œuvre unique

Pour garantir la qualité architecturale et l'unité du projet voulue dès le départ, le développeur confie l'ensemble du site à un maître d'œuvre unique, R Piano associé à M. Corrajoud. C'est un cas de figure exceptionnel en France et cela représente, de ce fait, l'originalité majeure du processus. L'équipe de R. Piano et ses associés sont chargés de l'ensemble des missions : ils construisent la totalité de l'opération, du paysage à l'architecture, du centre de congrès aux logements, et ils assurent également la mission complète dans chaque partie, du global au détail.

C. La SEM délaïsse son rôle d'aménageur au profit d'un rôle important de pilotage

L'équipe municipale au pouvoir signale à la Courly que l'ambition du projet, son impact économique et urbain, ainsi que l'investissement déjà réalisé par la Ville de Lyon lui conservent cependant un aspect public important¹⁷. La finalisation du protocole et le suivi de la réalisation impliquent fortement les collectivités. En effet, le protocole entre ces trois parties institue un directoire regroupant les collectivités, le réalisateur et l'architecte. Pour que ce directoire puisse fonctionner correctement face aux moyens mis en œuvre par la SARI, il est décidé que les collectivités doivent s'appuyer rapidement sur une structure permettant le suivi de l'opération.

Ainsi, pour articuler une équipe de concepteurs, un développeur privé avec sa propre logique économique, les services des collectivités, sachant que souvent les logiques de services et de projets s'affrontent, la municipalité décide de maintenir sur le site une petite équipe de pilotage. La SEM devient donc dès la fin des années 90 une SEM de Pilotage. Elle doit être capable d'assurer l'interface entre le projet et les élus autant que le dialogue avec la maîtrise d'œuvre et avec les investisseurs promoteurs.

« Son travail de management urbain a été nécessaire pour maintenir le cap dans la durée », selon Henry Chabert¹⁸. L'intervention de la SEM s'avère cruciale pour de très nombreux dossiers. En effet, elle a joué un rôle essentiel, soutenue par les élus, dans la force de persuasion à déployer face à Hilton ou UGC, à priori peu désireux de faire appel à R. Piano ou de respecter une règle de traversée publique des bâtiments. La SEM a donc joué un rôle d'arbitre, de façon souvent forte, pour que les décisions aillent dans le sens du projet, malgré l'usure du temps. En effet, les consultations hôtelières débutent dès 1990 alors que c'est seulement en 1996 que le Groupe Partouche associé à l'enseigne Hilton Internationale remporte un appel d'offre lancé par la ville.

D. Une forte évolution du projet urbain : la densification du site mais abandon très rapide du projet de tour

En ce début d'années 90, de multiples hypothèses sont étudiées : une très haute tour ; des tours jumelles – l'une hôtel, l'autre bureaux – surplombant le centre de congrès ; différentes parties du Palais de la Foire conservées – la rue intérieure, l'entrée principale... « sur chaque idée,



¹⁷ Source : Note de Debois à Barriolade (directeur du cabinet du président de la Courly) du 22 juin 1990 : note sur le pilotage du projet.

¹⁸ Source : Penser la ville heureuse ; La Cité Internationale de Lyon, sous la direction de Ariella Masboungi, Grand Lyon, Projet Urbain, avril 2005.

le dialogue a été à la fois compétitif et rapide entre le développeur privé, les structures publiques et les concepteurs »¹⁹.

Poussé par une conjoncture immobilière très favorable, le projet de la Cité s'agrandit. Il passe de 160 000 m² à 220 000 m², et l'idée d'une tour hôtelière importante émerge à la demande du maître d'ouvrage, la SARI. Le projet de la Cité Internationale a étudié cette hypothèse architecturale sous différents angles avant de l'abandonner. Selon Henry Chabert, cela représente « une péripétie très symptomatique du dialogue et de la souplesse avec lesquels cette opération a été conçue. »

Tout d'abord, la question patrimoniale a posé des problèmes et du coup était réellement délicate car le Parc de la Tête d'Or, surplombé par la tour, perdait « sa qualité de sanctuaire isolé de toute présence urbaine visible ». La ville de Lyon se trouve alors confronté à la fois à un mouvement lyonnais inquiet de préserver le patrimoine, à une forte pression économique. Finalement, la crise immobilière a coupé court ce débat et le maître d'ouvrage a abandonné cette idée.

E. La mise en place de la ZAC d'aménagement en 1992

Les éléments qui contribuent à justifier la suppression de l'ancienne ZAC et la création d'une nouvelle sont les suivants :

- Un centre de congrès internationaux, de communication et d'échanges, accompagné d'équipements hôteliers, para-hôteliers et de structures commerciales et de loisirs y afférents ;
- Des logements ;
- Un ensemble de bâtiments réservés à l'accueil d'activités tertiaires supérieures ;
- Des espaces à vocation de loisirs culturels et sportifs ;
- Des équipements de transports nouveaux facilitant les relations avec le reste de la ville ;
- Les places de stationnement nécessaires au projet et au fonctionnement du parc de la Tête d'Or ;
- Un nouveau parc de grande qualité, en bordure du Rhône et le long du nouveau quai urbain.

Dès l'annulation de la précédente ZAC, il y a un lancement de la procédure d'élaboration du PAZ et une ouverture à la concertation préalable. En 1990, le règlement de PAZ découpe la zone de la Cité Internationale en 5 secteurs. Chacune de ces zones à un SHON maximale admise et un certain type de constructions prévues. Le PAZ est modifié durant l'année 1991. Le dossier de ZAC est monté en même temps que celui du SDAU. En 1991, le préfet estime que le PAZ est incompatible avec le SDAU d'où des retards dans l'élaboration du dossier de ZAC.

La ZAC de la cité internationale est cependant approuvée le 11 mai 1992. Cette date est importante puisque l'approbation du dossier de création – réalisation de la ZAC marque une grande étape. Il permettra :

- de confier définitivement l'aménagement à la SARI (La Courly confie à l'aménageur, l'aménagement et l'équipement de la ZAC. Il peut construire lui-même sur tout ou partie des terrains qu'il aura aménagés et équipés. Il pourra également les céder à bail en partie ou en totalité à un ou des constructeurs, les constructions doivent respecter le PAZ et être conformes au cahier des charges) ;
- de conclure l'instruction des permis de construire ;
- d'entamer les travaux du Rhône et du boulevard.

La superficie de la ZAC est de 35 ha et le PAZ prévoit toujours une division en 5 secteurs.

F. Le désengagement de la SARI dans une période de crise économique

Dès 1992, peu de politiciens pensent que le projet peu tenir la route. En pleine déprime économique, Michel Noir a exercé une forte pression sur le groupe Générale des Eaux, lauréat de la consultation. En effet, certains pensaient qu'il était impossible de trouver preneurs de bureaux qui ne pourraient pas apposer leurs sigles ni choisir leur architecture. « Résister n'était

¹⁹ Idem

pas facile alors que la commune avait les terrains sur les bras et un programme électoral à respecter, et de l'autre des investisseurs prêts à s'installer sous réserve d'y construire leur propre immeuble, ce qui aurait ruiné l'idée même de la cité »²⁰. Il a ainsi fallu 2 ans de négociation sur les cinémas UGC, qui refusait R. Piano. Pour que Piano garde la maîtrise d'œuvre jusqu'au bout, la lutte a été constante. En 1993, la SARI est en faillite, mais la SPAICIL reprend les engagements de la SARI pour mettre au point une première phase de réalisation que nous verrons en 3 parties.

Conclusion

Le choix d'un maître d'œuvre unique a donc compliqué fortement la situation et fait prendre un grand retard à la réalisation du projet. Cependant, la crise économique a joué également dans cette prise de retard puisque les projets étudiés sont tous à tous abandonnés car ils ne correspondent plus à la réalité du marché. Ce retard est très fortement visible dans le projet de convention entre la ville de Lyon et la SARI en septembre 1990 qui s'engage dans des délais de livraison suivants : « 1ère tranche (centre de communication et d'échanges (44 000 m²), complexe hôtelier international et 3 étoiles (21 000 m²), para-hôtellerie, commerce et bureaux (45 000 m²) prévue avant fin 1993, on pense notamment construire durant cette première tranche la tour, cœur de l'opération »²¹.

Cette opération, qui est une ZAC avec un PAZ, avec un aménageur privée, ressemble pourtant à un lotissement avec des lots découpés en volumes afin de tenir compte des destinations souvent différentes de l'infrastructure et de la superstructure. Comme nous l'avons vu précédemment, ces volumes sont cédés sous forme de baux à construire, jusqu'en 2092, aux différents preneurs privés. Ce montage a de nombreux avantages puisque le bail à construction permet à la collectivité via sa SEM de maîtriser le programme, les délais, l'entretien des bâtiments. Mais il est lourd notamment en ce qui concerne l'instruction des permis de construire, en division de volumes. Cette complexité nécessite une coordination et une relecture permanente des documents pour tenir compte des inévitables évolutions du projet, tâches dans laquelle la SEM est aidée par plusieurs juristes. Les acteurs publics à l'origine du projet de la Cité Internationale ont pour cela choisi de préserver cette opération contre l'insécurité juridique en mettant en place un montage juridico-administratif inébranlable. La cité a traversé de nombreuses tempêtes, recours en tribunal administratif, tentatives de ses partenaires privés d'échapper à leurs engagements contractuels lorsque la crise économique a menacé l'équilibre de l'opération.

²⁰ idem

²¹ Source : projet de convention entre la ville de Lyon et la société SARI du 6 septembre 1990.

III. La période des avant-projets et des aménagements (1992-1999)

Durant cette période, le projet se précise peu à peu, au gré des aléas conjoncturels et structurels, l'on se situe encore dans la période d'avant projet jusqu'en 1992. Parallèlement à ces ajustements, le montage des dossiers pour obtenir les autorisations administratives se poursuit et les permis de construire sont délivrés progressivement à partir de la mi-1993. Ces groupes de travail (1994) créés pour assurer le montage des opérations ont associé des personnes très différentes comme la Ville, les collectivités locales, le Grand Lyon, la SEM CIL, le Sytral, R.P Workshop, CG Stationnement, la SECIL, la SPAICIL, des notaires, et des juristes indépendants. Le quatrième trimestre de la même année voit le début des travaux proprement dits, lesquels vont s'échelonner jusqu'en 1999-2000. Dans l'intervalle, l'hébergement du G7 (1996), puis l'accueil de grands congrès vont amener les élus locaux à une réflexion sur l'opportunité d'une extension de la CIL dès 1996.

En 1992, la Sari s'est retirée du projet suite à sa déclaration de faillite auprès du tribunal de commerce de Lyon, laquelle faillite peut s'expliquer pour partie par des démêlés de la société avec la justice et par la conjoncture désastreuse de l'immobilier de bureaux suite à l'éclatement récent de la bulle immobilière dont l'onde de choc commence véritablement à se faire sentir, laissant aux villes d'importantes surfaces de bureaux vacantes à porter.

Cette crise économique durable des années 90, a contraint les acteurs publics du projet à réduire à maintes reprises le nombre de surfaces à construire, car ils souhaitaient voir sortir de terre rapidement ce projet, au vif mécontentement des acteurs privés pour lesquels ce dernier n'était plus rentable. Le cas de la tour prévue à l'origine dans le projet lauréat est exemplaire, d'abord d'une hauteur de 120 m, elle s'est vue réduire, puis divisée en deux petites tours, sous l'influence de M. Noir qui tenait à ce symbole de l'ambition même du projet, avant de disparaître complètement du projet.

Cette constante dédensification du projet, justifiée lors des mandatures suivantes par des logiques de développement durable, de végétalisation, a contraint l'architecte R. Piano à revoir sa copie à de multiples reprises.

A. Un nouvel aménageur privé en position de force

Toujours en 1992, la SPAICIL (Société Privée d'Aménagement et d'Investissement de la Cité Internationale de Lyon) a pris le relais de la Sari, il s'agit toujours d'une filiale de la Compagnie Générale des Eaux, cependant cette dernière détient une part moindre du capital de la SPAICIL (70%). Influencé par l'état du marché, le nouvel aménageur autrefois désireux d'augmenter la capacité constructible du site, afin de maximiser ses espoirs de rentabiliser ses investissements, pose ses conditions, qui touchent en particulier la salle des congrès. L'amphithéâtre est ramené à une capacité de 900 places au lieu de 2 000, soit un équipement peu innovateur, inadapté aux ambitions de la métropole qui se veut européenne. A ce changement structurel du projet s'ajoute un élément conjoncturel : suite à un retard dans la livraison, cet équipement de congrès achevé en 1995 arrive un peu tardivement pour jouer le rôle de draineur des investissements escompté.

Suite aux études poursuivies en 1992 par la SPAICIL et SECIL (Société d'Exploitation de la Cité Internationale de Lyon), un contrat est finalement signé en août 1993, entre la Ville de Lyon et la SPAICIL. Il comprend une concession d'aménagement, dans le cadre de la ZAC mise en place en 1992, qui concerne l'ensemble de la zone avec des baux à construire limités à 80 000 m², qui correspondent à l'ensemble de ce qui a été édifié avant 1999. Ce choix de réaliser le projet en plusieurs tranches, dont seule la première est arrêtée par le présent contrat est nouveau. Il s'agissait sans doute d'une part pour la collectivité de rassurer la SPAICIL, cette dernière étant en position de force eu égard à cette conjoncture délicate. En effet, le coût de certains équipements, comme le Palais des Congrès ou le parking était particulièrement élevé, rendant intéressant le partenariat avec des acteurs privés qu'il fallait donc ménager. D'autre part, la possibilité de répartir la construction des équipements est particulièrement intéressante, dans la mesure où elle permet de la souplesse, de renoncer à certains programmes devenus

inadaptés. En effet, vu le temps long sur lequel se déroule l'opération, les différents partenaires n'étaient pas à l'abri de retournements de la conjoncture.

La SEM conserve son rôle de pilotage du projet, puisque la maîtrise d'œuvre est toujours assurée par le privé.

Dans le cas qui nous intéresse, la Ville de Lyon étant propriétaire des terrains, qu'elle a cédés au titre de baux emphytéotiques aux aménageurs (SARI et SPAICIL puis SEM CIL), l'on parle donc de ZAC publique. Un bail emphytéotique est essentiellement un bail en vertu duquel le bailleur emphytéotique permet à un emphytéote d'utiliser un bien-fonds (et tous les biens immeubles s'y trouvant) pour une période donnée (minimum de 10 ans et maximum de 100 ans) en échange d'une contrepartie. Le bailleur peut et exige souvent la construction de certains bâtiments sur la base d'un cahier des charges précis pour un coût d'investissement défini. À l'expiration du bail emphytéotique, toutes les améliorations apportées au bien-fonds par l'emphytéote appartiennent au bailleur emphytéotique (accompagnées ou non d'une compensation à l'emphytéote pour les constructions). L'intérêt de ce mode de faire dans le cas de la CIL réside dans l'assurance pour la Ville de Lyon que la SPAICIL réalisera les équipements prévus dans le programme détaillé plus bas, à charge pour cette dernière de se rembourser sur la période d'emphytéose, à un moindre coût pour le contribuable public. D'autre part cela permet à la Ville de ne supporter qu'un minimum de risques financiers.

B. Un programme long à déterminer en raison du grand nombre d'acteurs mobilisés

Le programme de construction qui prévoit la construction de 80 000 m² de plancher (source Société d'Economie Mixte de la CIL en annexe) comprend pour cette première phase 10 grands chantiers différents qui sont autonomes, mais devront être coordonnés. C'est précisément ce dernier point qui a parfois posé des difficultés lors de l'exécution ultérieure des travaux. En effet, l'hôtel Hilton et son casino en sont un bon exemple, lorsque le premier, qui a pourtant été livré avec retard au groupe exploitant en juillet 1999, a été achevé, le casino (inauguré seulement en avril 2000, en raison de l'attente de l'accord du Ministère de l'Intérieur qui a tardé) qui devait soutenir l'activité de l'hôtel était encore loin d'être fini.

Six de ces projets qui sont tous des projets de superstructure, sont entièrement financés par des fonds privés, ce qui est remarquable. La SPAICIL s'engage à financer intégralement le palais des congrès d'une surface de 15 000 m² pour une somme de 64, 03 millions d'€, 4 pavillons de bureaux de même surface d'une valeur de 32,8 m€ ainsi que les travaux portant sur 17 ha d'espaces extérieurs pour un montant de 19,8 m€. La charge des travaux d'un montant de 21,3m€ du parking de 1150 places est répartie entre la SPAICIL et Vinci Park.

Les deux équipements restant l'hôtel, son casino associé et le complexe cinématographique sont financés respectivement par le groupe Partouche et la société UGC. Ce sont ces deux projets pour lesquels il a été le plus difficile de convaincre les partenaires privés.

Aussi pour accélérer la sortie de terre de ce projet, la CCI et la commune de Lyon n'ont pas ménagé leurs efforts pour remplir cette Cité Internationale. Ainsi aucune chaîne hôtelière de luxe, après étude, ne voulait s'installer sur le site jugé trop excentré et mal connecté au centre ville et au quartier d'affaires de la Part-Dieu. Aussi, pour assurer la rentabilité de l'hôtel Hilton, la Ville a concédé l'exploitation d'un casino au groupe Partouche qui, en échange, a construit et exploite l'hôtel. Lequel casino est fortement rémunérateur pour la Ville avec un produit de jeux d'environ 25 MF. Il s'agit d'un cas unique en France.

De la même façon, la Ville et la Communauté Urbaine de Lyon ont dû rassurer la société UGC qui doutait de la rentabilité d'un complexe sur ce site faute d'une fréquentation estimée suffisante. Pour cela elles se sont engagées à veiller à la limitation de toute implantation future de multiplexes sur la commune de Lyon. Le musée d'Art contemporain est considéré comme un élément central de l'aménagement du site pour permettre à la Cité d'atteindre ses objectifs ambitieux si l'on en croit le compte rendu du comité de pilotage de 1994. Il fait l'objet d'un financement majoritairement privé assuré par la SPAICIL toujours (7,01m€) le solde restant (6,1m€) étant versé à part égale par la Ville de Lyon et l'Etat.

Enfin les 3 projets restants, pour l'essentiel des travaux d'infrastructure, que les acteurs privés refusent généralement de financer car ils les jugent peu rentables, sont financés par les collectivités locales ou des entités agissant en leur nom. Le plus important d'entre eux, la construction du quai C. De Gaulle d'une valeur de 16,7 m€ est financé par le département du Rhône et le Grand Lyon. Les travaux de reconquête des berges sont intégralement financés par le Grand Lyon. Enfin, le Sytral (Syndicat des transports lyonnais) apporte 2,29 m€ pour améliorer l'offre des transports en commun. Le montant investi paraît maigre comparé aux autres investissements et surtout le projet de lignes de bus est très loin des propositions, peut être irréalistes, faites au départ, comme le prolongement de la ligne B depuis Charpenne jusqu'à la Cité Internationale.

C. 1993 : le véritable début des aménagements

En septembre 1993, soit presque dix ans après le départ de la Foire de Lyon, commencent les travaux d'aménagement du site proprement dits avec le lancement du vaste chantier dit « PC 5 » qui comprend le Palais des Congrès, la première tranche de bureaux et le parking. En novembre de la même année débutent les travaux du quai Charles de Gaulle qu'il est urgent de finir dans les plus brefs délais.

L'année 1994 voit le début des travaux du MAC (Musée d'Art Contemporain) finalement assurés par la Ville en régie directe, en échange du versement du montant que la SPAICIL s'était engagée à verser, l'inauguration de la première demi chaussée du quai De Gaulle et la fin du gros œuvre pour ces chantiers.

Cette année est aussi une année essentielle pour la communication autour du projet de la CIL. En effet de multiples actions sont menées en direction du public lyonnais. Elles se distinguent des précédentes par leur grande ambition et leur convivialité, en effet, le public est convié à une présentation du projet organisée par le Grand Lyon à l'Atelier des Maquettes, à des portes ouvertes qui ont attiré 18 000 visiteurs sur deux jours. Par ailleurs, les plans, dessins et maquettes de R. Piano sont exposés au grand public durant toute l'année dans les locaux d'un ancien bâtiment de la Foire encore restant. A la fin de l'année une vaste campagne de presse est organisée par la SEM et le gérant du nouveau Palais des Congrès en direction des clients potentiels. La sélection de R. Baur, après consultation des lyonnais, pour définir et matérialiser l'identité visuelle de la Cité Internationale va dans ce sens.

L'on peut se demander le pourquoi d'une présentation exhaustive aussi tardive, alors que le projet sort de terre. Peut être faut il y voir derrière quelque visée politique, en effet, M. Noir, bien que rattrapé par certaines affaires ne puisse guère prétendre être réélu, son équipe a légitimement souhaité faire voir aux lyonnais l'ampleur du travail accompli lors de son mandat.

En avril 1995, le quai est achevé et l'ancien quai A. Lignon est fermé sous la mandature de Raymond Barre, le troisième maire à suivre le projet, signe d'une continuité remarquable. Ce dernier renouvelle sa confiance à Henri Chabert, pour diriger la suite des opérations. Cela se justifie sans doute en partie par le fait que tout est trop engagé, il faut désormais finir la CIL mais surtout par le fait qu'il partage largement les vues du précédent maire.

En 1995, le nouveau Palais des congrès étant achevé, l'ancien Palais et les pavillons du Palais de la Foire restant peuvent être détruits, ce qui sera fait l'année suivante. Ces démolitions en deux temps s'expliquent par le fait que la Ville ne pouvait et ne voulait pas renoncer à accueillir des manifestations durant les travaux.

D. De nouvelles ambitions pour la Cité Internationale ?

L'année 1996 marque un tournant important dans l'histoire de la Cité, en effet, Lyon accueille le sommet du G7, une grande première en province, dans les installations du MAC et du Palais des Congrès. Cependant, ce grand événement met en valeur l'insuffisance criante d'installations adaptées, tant qualitativement que quantitativement, à l'hébergement de ce type de manifestations. Des problèmes de gestion des déplacements et l'absence de facilités de réunions informelles notamment, se font jour, si bien que la Ville qui avait pourtant fait édifier des structures temporaires pour pallier à ces lacunes entame une réflexion sur l'opportunité d'une extension des équipements pour les moderniser encore par la même occasion. A ce

moment la conjoncture redevient plus favorable à l'immobilier, cependant les premières approches de la Ville auprès de diverses sociétés privées en vue de cette extension ne sont guères positives.

Parallèlement, les chantiers du multiplexe et du Hilton débutent, le groupe Partouche ayant remporté l'appel d'offres lancé par la Ville. En juillet 1998 l'essentiel de cette première phase de travaux est terminé, il ne reste à réaliser que la seconde série de bureaux, les finitions et les espaces extérieurs.

C'est à ce moment que l'idée d'une extension ultra moderne de la Cité Internationale longuement mûrie par l'équipe municipale et ses différents partenaires fait l'objet de véritables discussions et d'une publicisation d'informations auprès du public.

Ce d'autant plus que le congrès de la CNUCED organisé en 1998, fait prendre conscience aux décideurs lyonnais que leur ville possède un potentiel intéressant dans ce domaine, mais que son exploitation passe par l'amélioration des installations existantes. Ce d'autant plus que au sein de ce créneau qui est fortement concurrentiel et dominé par les villes porteuses d'une image quasi mythique (Paris, Vienne) ou/et concentrant des fonctions économiques et politiques majeures (Bruxelles, Londres) les organisateurs de ces congrès prestigieux sélectionnent de surcroît les villes proposant une offre de congrès complète et irréprochable.

A priori Lyon n'est ne fait partie ni des premières ni des secondes, cependant durant cette même année 1998, de multiples observateurs encouragent la ville de Lyon à monter un dossier pour requérir l'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO, un label prestigieux et recherché. A ce moment l'idée prévaut parmi les responsables locaux que si Lyon fait partie des heureuses élues, sa réputation sera faite auprès des touristes dont les congressistes, car la ville entrerait alors dans le cercle fermé des villes UNESCO qui ne sont alors que 2 (Venise et Prague). C'est chose faite en décembre 1998.

Dans l'intervalle, les travaux de la CIL se poursuivent, et surtout la Ville et le Grand Lyon engagent de nouvelles procédures de modification des documents juridiques et administratifs pour que la troisième phase de travaux puisse commencer à long terme.

E. Une seconde phase de travaux dans la continuité de la première

En attendant, la seconde phase de travaux s'apprête à débuter. Cette tranche comprend pour l'essentiel des logements (34200 m² sur les 52500 m² de plancher prévus), des bureaux, deux parkings de 1000 et 180 places, et l'aménagement d'espaces publics associés. L'on peut s'étonner de la prédominance du logement qui constitue un renversement de situation par rapport à la phase précédente qui ne comprenait que des bureaux. Il est au moins deux raisons pour justifier cette évolution, d'une part, la municipalité souhaite réaliser un quartier aux fonctions plus diversifiées, qui constitue un « morceau de ville » selon les termes de R. Barre pour favoriser l'accueil permanent de divers publics sur le site, un objectif déjà évoqué dans la synthèse du premier comité de pilotage de la SEM en 1994. D'autre part, il est certain que la SPAICIL, qui souhaitait assurer la rentabilité de ses investissements a poussé pour pouvoir faire réaliser ces programmes, plus rémunérateurs et surtout plus sûrs.

On peut s'étonner de trouver dans la liste des chantiers prévus pour cette seconde phase, celui d'une création de logements intermédiaires locatifs, sur un site destiné à l'accueil de fonctions de prestige. Ces logements situés dans le pavillon des arts, sont au nombre de 32, et gérés par la Caisse Interprofessionnelle du logement. Le montage financier est original, en effet, la CIL finance directement ce projet, avec l'aide du Grand Lyon qui renonce à percevoir son dû sur la valeur des terrains, réduisant d'autant la répercussion du coût de ces derniers sur l'aménagement.

En effet si l'on en croit les objectifs répertoriés dans le compte rendu de la SEM du 24 mars 1994 (voir plus bas), il est prévu de « faciliter la rencontre et la vie de diverses catégories sociales et socio- professionnelles sur le site ». Cependant, cette mixité risque fort d'être limitée dans le faits vu les temps et lieux de fréquentation différents des multiples usagers du site.

Du reste H. Chabert est revenu sur cette volonté dans un entretien accordé à la presse en 1999 : « C'est vrai. La Cité est mixte dans ses fonctions, pas dans l'habitation. C'est pourquoi je suis favorable à ce qu'un des quatre pavillons de logements soit acquis par une société de 1 % ». Il semble donc s'agir d'un objectif de nature politico- sociale visant à convaincre les lyonnais que la Cité ne sera pas seulement consacrée à une élite venue d'ailleurs mais qu'elle appartient aussi aux lyonnais.

F. Les changements réglementaires de la ZAC en 1998

Toujours en 1998, le Plan d'Aménagement de Zone de 1992 fait l'objet d'une modification, afin de permettre la mise en œuvre future de l'extension de la Cité, soit la troisième tranche actuellement en cours d'achèvement.

Le PAZ de 1998 entériné à la séance publique du 16 juin 1998, conserve une division en deux îlots, le premier a une triple vocation de pôle d'habitat, de culture et d'affaires et supporte la quasi-totalité des équipements à construire soit 248 000 m² de SHON dont 70000 environ sont réalisés ou en cours, ce chiffre inférieur au nombre prévu au départ (80 000 m²) s'explique selon l'actuelle présidente de la SEM, D. Nachury, par la dédensification constante du projet pour les raisons politiques et économiques expliquées plus haut. L'îlot 2 quant à lui rassemble l'ensemble des aménagements paysagers à réaliser et le boulevard urbain, ce qui explique la faible quantité de constructions prévue, 2000 m² SHON.

A ce moment, le Plan d'Equipements Publics (PEP) est très avancé puisque le musée est achevé, les voies d'accès au site pour les voitures comme celles en site propre pour les bus ainsi que les réseaux sont achevés. Reste qu'1/3 environ seulement des places de stationnement public prévues sont réalisées, que le programme d'aménagements paysagers n'est avancé qu'à une hauteur de 75%, de même que l'embarcadère qui est en cours de construction.

Le PAZ est modifié pour répondre à plusieurs objectifs à savoir :

- Elargir partiellement la zone constructible, pour y réaliser les nouvelles infrastructures et superstructures nécessaires à l'extension du Palais des congrès (la salle 3000 notamment).
- Il s'agit aussi de confirmer la répartition de la SHON maximale totale de l'îlot 1, maintenue à hauteur de 243 000 m² à l'issue de la dernière phase encore non réalisée.
- La répartition s'organise de la manière suivante : un centre de communication et d'échange : de 46 000m² SHON, un hôtel, et des résidences hôtelières d'une surface de 41 000m² SHON, des bureaux : 80 000m² SHON, des logements : 35 000m² SHON, un musée d'art contemporain de 7 000m² SHON, ainsi que des commerces, services, cinémas et autres activités culturelles et de loisir d'une surface de 34 000m² SHON.
- L'idée de construire un Immeuble de Grande Hauteur (IGH) ayant été définitivement abandonnée, les auteurs du PAZ souhaitent imposer lors du futur marché de définition, le respect des proportions traditionnelles prévues et réalisées sur la ZAC durant la première phase. Toutefois afin de ne pas trop brider l'imagination des futurs concepteurs, le PAZ prévoit une possibilité de réalisation d'un signal architectural fort « d'une superficie de 200m² ou une surtoiture architecturale ne dégageant pas de surfaces utiles, et ce, dans une tolérance de 25% par rapport au gabarit enveloppe » selon le document officiel de 1998.
- Le stationnement est également un enjeu important de ce nouveau PAZ, dans la mesure où des normes de stationnement sont prévues aussi bien pour les hôtels que pour les bâtiments à vocation tertiaire ou de loisirs. Ce chiffre passe de 1 place pour 3 chambres à 1 pour 2,5. Car suite à la première phase de travaux, le nombre de places de stationnement est jugé insuffisant par les partenaires exploitant des structures sur le site, la société UGC et le groupe Hilton notamment.

G. Un bilan plutôt positif pour la collectivité

Si l'on dresse un rapide bilan en 1999, un constat s'impose, les opérateurs privés, notamment la SPAICIL ont rempli ou s'apprentent à remplir toutes leurs obligations telles qu'elles étaient prévues dans l'accord de 1993. Il semble qu'ils aient perdu dans l'opération environ 300 MF au bénéfice de la collectivité. Toutefois l'on peut nuancer cette affirmation en faisant valoir que les

équipements fournis, peu ambitieux n'apporteront pas de réels bénéfices à la collectivité qui va devoir engager d'autres travaux pour atteindre ses objectifs. Cependant, la grande réussite de cette dernière est d'avoir réussi à mener à peu près à bien cette première tranche pour un coût modéré pour le contribuable, malgré la crise comme l'attestent les chiffres suivants: Sur un total d'investissements de 1,520 milliards de francs, les montants investis par les collectivités locales sont de 217 millions de francs (93 millions pour le MAC qui est propriété de la Ville de Lyon, et 120 millions versés à parité par le Conseil Général et la Communauté Urbaine de Lyon pour la réalisation du boulevard urbain, selon le service d'urbanisme du Grand Lyon). Cette prise en charge d'équipements de congrès considérés comme peu rentables par le privé est exceptionnelle, surtout en France, où il est rare que la part d'investissements privés dépasse aussi largement celle des investissements publics. Tout au long de ces travaux les relations entre la SEM, les élus locaux, l'architecte R. Piano et les partenaires privés ont plutôt bien fonctionné, chacun ayant accepté de faire des concessions. Cependant cette issue, plutôt heureuse, n'aurait sans doute pas été possible sans l'implication très forte des différentes équipes municipales qui ont porté le projet et su tenir le cap.

Comme l'on ne saurait réduire la réussite d'un projet urbain à son seul bilan financier, dressons un constat rapide afin d'évaluer si ce qui a été réalisé correspond bien aux objectifs généraux des collectivités récapitulés dans la synthèse du projet réalisée en février 1994, soit au début de la mise en œuvre du projet.

Précisons que la lecture des objectifs suite à la réflexion menée par le Comité de Pilotage de la SEM du 01/07/1994, laisse parfois perplexe quant aux visions de l'utilisation de cet équipement.

La diversité des fonctions de la CIL était posée comme une évidence, avec ses avantages et inconvénients : comme la variation des flux, de l'ambiance qui en fait un vrai quartier de ville. Cependant cette hétérogénéité supposait une maîtrise de l'implantation des bâtiments selon leur usage les uns par rapport aux autres. D'autre part il faudra une coordination de l'offre commerciale (peu évidente pour l'instant mais il est trop tôt pour évaluer véritablement ce point) car il y aura des populations très différentes (joggers, congressistes, businessmen, artistes...)

Cette diversité signifie qu'il faudra, tout au long des phases du projet doubler la communication globale d'une communication spécifique à chaque cible tout en élaborant un positionnement commun sur lequel chaque activité pourra s'appuyer. En 1999, l'on a bien le sentiment qu'il y a eu des efforts pour créer une image commune sur les thèmes communication-environnement-innovation-détente-nature, mais celle-ci n'est pas exempte de contradictions.

Selon ce document: l'identité du lieu se fonde sur la présence d'un cadre exceptionnel et d'excellents «équipements de communication » qui favorisent un accueil de qualité et les « rencontres entre les différents usagers ». L'on peine à croire qu'ils fréquentent les mêmes lieux de la cité aux mêmes heures, comme cela est du reste évoqué plus haut dans les contraintes d'autre part on peut s'interroger sur ce qu'un businessman pourrait partager avec un jogger...)

De plus, parmi les objectifs précis du projet certains n'ont pas été réalisés. Ainsi, figurait en bonne place la réalisation de liaisons vers la presqu'île par un TC « personnalisé », ce projet non réalisé constitue un handicap gênant pour le développement de la CIL.

Le projet de desserte fluviale envisagé pour séduire les touristes et businessmen dont l'intérêt n'est pas garanti au vu des études, n'est qu'embryonnaire.

La CIL était alors imaginée comme un pôle abritant des entreprises liées à l'environnement, un statut qui n'est que très partiellement atteint aujourd'hui si l'on considère que Vivendi propriétaire de la CGE en est l'unique représentant. Du reste nombre de bureaux sont ou seront occupés par des entreprises ou des institutions associées aux travaux telles que la CRCI, GL Events.

Globalement, cette première phase est considérée, à l'unanimité, comme une réussite architecturale et urbaine, contrairement à la réussite économique du projet qui est, elle, plus mitigée. En effet, si l'on considère les sommes importantes investies dans le Palais des Congrès par exemple, qui valent à Lyon une place mitigée: 10% de congrès internationaux et

une 45^{ème} place européenne pour la qualité des facilités d'accueil de congrès selon la notation du réputé cabinet Healey & Baker, in European Cities Monitor 2005 (soit peu avant l'inauguration de l'extension).

H. 1999 : Un retour en force des investissements publics

Les principales justifications de ce retour des investisseurs publics sont d'ordre juridique, politique et conjoncturel. La Ville a décidé de construire une salle de jauge 3 000, afin de viser l'excellence, aussi en mars 1999, les études de marché de définition sont lancées. Cependant, aucun acteur privé ne souhaite reprendre le dossier. En effet, la Spaicil souhaite mettre fin à sa participation au projet notamment parce que selon elle, l'équipement n'a jamais été rentable si l'on prend en compte les coûts d'amortissement et cela ne correspond plus à la politique de Vivendi qui cherche à se recentrer sur ses activités d'origine.

Ce désistement est possible car le contrat de 1993 organisait juridiquement la possibilité de cession ultérieure du palais des Congrès actuel, à la Ville de Lyon pour la moitié de sa valeur sur la demande de l'un ou l'autre des partenaires. Ce, afin de rassurer la SPAICIL, qui avait ainsi une opportunité de se dégager du projet à l'issue de la phase d'aménagement sans attendre l'expiration des baux emphytéotiques.

Aussi, le conseil municipal du 16 mars 1999 entérine la modification des règles du jeu entre la Ville et son partenaire privé la Spaicil. La Ville rachète à moitié prix, 30, 49 m€ (soit 180 MF), le palais des Congrès de l'époque (900 places).

Cependant, à cette époque, les montants nécessaires n'ont pas été provisionnés dans le plan de mandat municipal comme l'a reconnu H. Chabert. Aussi les édiles ont calculé l'opération de la façon suivante : le coût du rachat ne sera payé qu'ultérieurement, en 2001/2002. D'autre part, l'ouverture du futur Palais des Congrès étant prévue pour 2004, délai qui sera du reste plus long, son financement sera du ressort de la nouvelle mandature. Ce qui signifie que la véritable prise de décision quant à l'extension du Palais des congrès reviendra à la nouvelle équipe municipale. Décision que G. Collomb, élu en 2001, prendra, moyennant quelques modifications, dans la continuité de ses prédécesseurs.

IV. Des incertitudes au pari sur l'avenir (1999 à aujourd'hui)

1999-2006 : Après une nouvelle période d'incertitudes (en 1999), la dernière phase d'aménagement de la CIL est lancée sous l'impulsion déterminante de l'acteur public local.

C'est aussi la période majeure de réception des travaux : uniquement sur le mandat de Gérard Collomb (débuté en 2001), près de 115 000m² de SHON seront réalisés sur les quelques 185 000m² que comptent au total la ZAC de la Cité Internationale. Ainsi, non seulement la totalité de la troisième phase de chantier, mais aussi une partie non négligeable des deux premières phases (démarrées pourtant dès 1993) ne seront inaugurées qu'à partir de 1999 (pour l'hôtel Hilton) et surtout après 2000. Par exemple, l'ouverture du casino ne sera effective qu'en avril 2000, contrairement à ce qui est indiqué dans le schéma récapitulatif ci-dessous.

Chronologie

- 1998 Juillet :** (seulement deux ans et un mois après l'accueil du G7) : décision de la Ville de Lyon de réaliser une extension avec une salle de congrès de grande capacité (pour 3000 personnes environ). Il est important de noter que les premières études se basent sur la participation d'un investisseur et aménageur privé ;
- 1999 Mars :** lancement des marchés de définition pour l'extension (par la Ville de Lyon)
- Juin :** retrait de la SPAICIL de l'opération (non rentable) ; cession du Palais des Congrès à la Ville de Lyon pour la moitié de sa valeur. Cet épisode met un terme définitif à l'hypothèse d'un maître d'œuvre et gestionnaire privé pour l'extension envisagée. Néanmoins, la collectivité locale ne renonce pas à son projet. Elle est prête à engager des investissements importants sur plusieurs années ;
- Juillet :** ZAC en régie directe pendant un an (Grand Lyon = aménageur temporaire)
- Septembre :** ouverture du Hilton International 4* de 201 chambres et suites
début du chantier pour les premiers logements (investissements et travaux = George V, filiale de la CGE-Vivendi) ;
- 2000 Janvier :** autorisation du ministère de l'Intérieur pour l'ouverture du casino sous l'hôtel Hilton (Lyon = première ville de France à bénéficier de l'arrêt Chaban Delmas concernant l'implantation d'un casino dans le centre des principales villes – non thermales...)
- Avril :** ouverture du casino Le Pharaon ;
Renzo Piano est lauréat du marché de définition pour l'aménagement de la partie Nord de la CIL (Salle 3 000 ; nouveaux forums d'exposition ; bureaux ; deuxième hôtel international ; espace diplomatique...) à la surprise générale...
- Mai :** la Secil (filiale de Générale Location devenue GL Events) obtient la délégation de service public du Palais des Congrès ;
- Juillet :** la SEM devient le nouvel aménageur de la CIL (elle lance la consultation foncière pour 30 000m² SHON de tertiaire, logement et parking à l'aval) ;
- Nov-Déc :** enquête publique et avis favorable du commissaire enquêteur au projet de PAZ modificatif pour l'extension du pôle affaires ;
- 2001 Janvier :** Nexity, la Caisse Interprofessionnelle du Logement et Lyon Parc Auto remportent la consultation foncière ;
- Février :** maîtrise d'ouvrage de l'extension congrès passe de la Ville au Grand Lyon (équipement d'agglomération) ;
livraison du pavillon de la Roseraie, les premiers logements de la Cité Internationale de Lyon ;

- Octobre :** approbation de l'avant projet sommaire (APS) de l'extension par l'exécutif communautaire ;
- 2002 Mai :** dépôt du permis de construire (PC) de l'extension
Juin : présentation de l'avant projet détaillé (APD) à Gérard Collomb
Juillet : démarrage du chantier logements des pavillons des Arts et des Serres ;
- 2003 Janvier :** démarrage du chantier des bureaux SARI amont (16 000m²)
Mars : début des travaux du chantier de l'extension congrès
Avril : livraison du deuxième pavillon de logements aval (Orangerie, côté parc)
Juin : début du chantier bureaux aval SARI (18 000m² SHON) ;
- 2004 Avril :** attribution construction du 2ème hôtel de la CIL au groupe Louvre Hôtel-SCSP (enseigne Kyriad Prestige 3*)
Mai : signature des 4 promesses de bail à construire des programmes privés (bureaux, hôtel 3*, résidence hôtelière)
- 2005 Février :** signature bail à construction avec la SACVL (bureaux et commerces amont : 6 500m² côté Rhône)
Mars : signature bail à construction avec Alliade (résidence hôtelière de 100 appartements et Brasserie sur la place publique)
Juin : signature bail à construction pour l'hôtel 3* de 169 chambres (sur la place et côté Rhône)
Octobre : fin de l'aménagement des espaces publics à l'aval ;
- 2006 :** achèvement programmé de l'aménagement de la partie Nord de la CIL...
- 2008 :** inauguration de la passerelle vers St Clair et clôture de la ZAC (??) ;

A. Une volonté politique : augmenter les capacités d'organisation et la dimension internationale

C'est dès le milieu de l'année 1998 que se manifeste le souhait de la Ville de Lyon de réaliser une extension au pôle affaire existant. Pourtant le Palais des Congrès n'est opérationnel que depuis 1995 ! Mais il faut reconnaître que l'accueil du G7 en juin 1996, dans un site exigu et bondé, a fait prendre conscience de la nécessité d'augmenter les capacités d'accueil afin d'organiser à l'avenir d'autres manifestations d'envergure comparable. Dès lors, apparaît rapidement l'idée de créer une salle de congrès de grande capacité. Une équipe menée par Henry Chabert prospecte dans différentes cités européennes et visite des salles conçues pour 2000 à 5000 personnes. Compte tenu du Palais déjà existant (dont l'objectif est qu'il soit connecté à l'extension envisagée), on s'oriente donc pour une salle pouvant accueillir environ 3000 participants. Il est important de noter que les premières hypothèses de travail de la collectivité se basent sur la participation d'un investisseur et aménageur privé.

Avec cette extension de la fonction congrès dans la partie amont, l'objectif est de se retrouver sur la base d'un programme plus important que celui proposé un temps durant la première phase (un grand auditorium de 2 000 places et d'importantes surfaces d'exposition), avant que les études de marché ramène le projet à un niveau plus modeste : 1 200 sièges seulement répartis en deux amphithéâtres (900 et 300 places) auxquelles s'ajoute une vaste salle de plain-pied au double rôle d'exposition et de congrès (équivalent 2000 places). L'aménageur privé de l'époque avait douté de la rentabilité d'une taille plus importante. On peut donc légitimement s'interroger sur l'opportunité économique réelle de construire un grand amphithéâtre en plus de l'existant.

D'ailleurs, aujourd'hui, contrairement aux premières hypothèses, c'est l'acteur public qui finance ce projet. Il s'agit donc avant tout d'une décision politique. Pour l'équipe de Raymond Barre (en particulier Henry Chabert, son adjoint à l'urbanisme déjà membre de la municipalité de Michel Noir), initiatrice du projet d'extension, c'est la volonté de se positionner encore plus nettement

sur le tourisme d'affaires (et précisément sur le marché des congrès et des conventions d'entreprises) qui pousse à engager d'importants investissements pour une grande salle de congrès et ses vastes surfaces d'exposition. Ce nouvel équipement s'inscrit donc, selon l'acteur public, dans la poursuite naturelle et le renforcement de la Cité Internationale de Lyon.

B. Un nouveau « coup dur » : le retrait de l'aménageur privé...

Néanmoins, la relance de l'opération par la Ville de Lyon n'est pas seulement le fruit d'une volonté publique. Cette décision oscille plutôt entre contrainte et opportunité réelle (ou du moins investissements stratégiques). En effet, au cours de la même année 1998 où est affiché le désir d'agrandir le Palais des congrès, la SPAICIL (aménageur privé depuis 1993) souhaite se désengager des opérations d'aménagement de la Cité. Dans ces conditions, des négociations ayant pour base l'application du protocole n°1 (signé entre la Ville et l'aménageur en 1993) sont lancées entre les deux protagonistes. Les résultats précisent trois points :

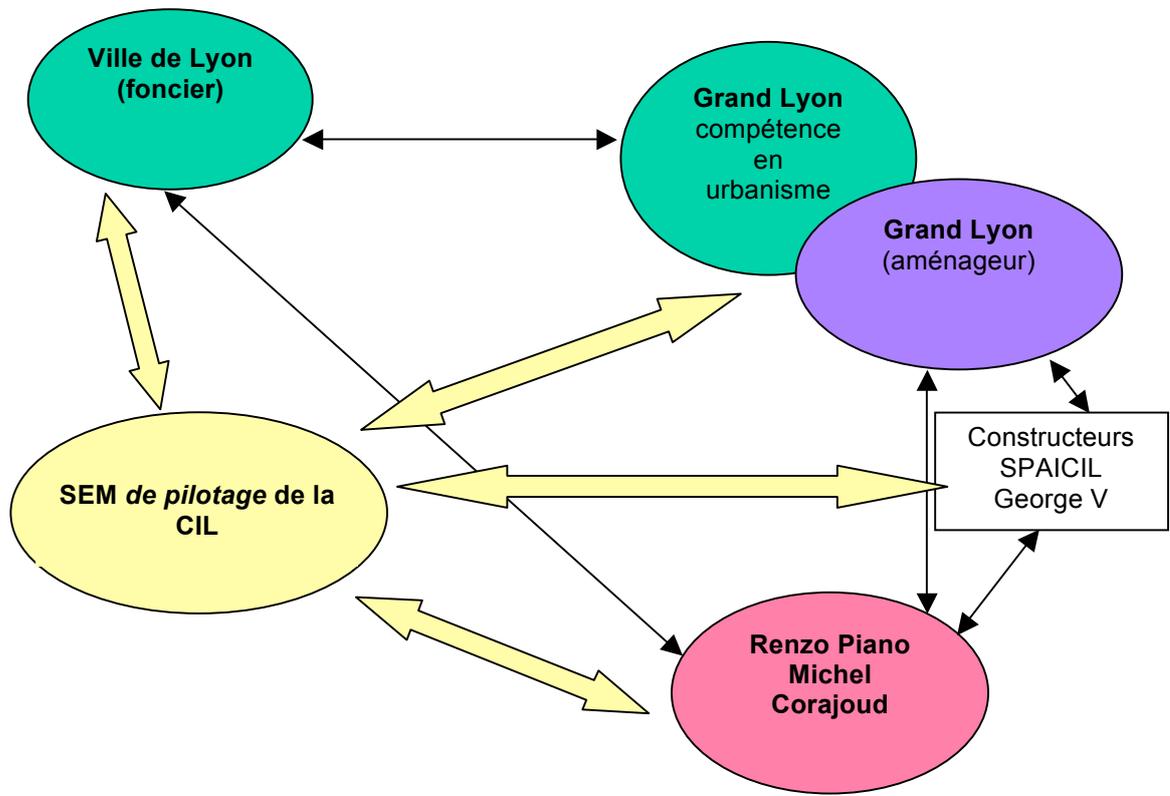
- D'abord, la SPAICIL est tenue de réaliser les deux derniers pavillons de bureaux (16 500m² SHON, avec possibilité d'évoluer vers de la para-hôtellerie), non plus côté Parc, comme prévu initialement, mais du côté du Rhône pour tenir compte de l'extension de la fonction congrès prévue et de la création d'une place publique (modification du périmètre du bail n°1 du 6 août 1993).
- Ensuite, comme prévu dans le protocole n°1, la Ville de Lyon rembourse les équipements publics réalisés par la SPAICIL en prévision des baux à venir (pour une valeur de près de 6M€). Il est convenu que ce remboursement soit effectuée par la signature d'un second bail avec la société d'aménagement – portant sur 20 000m² SHON de nouveaux logements sur la base de 300€/m² SHON (à réaliser dans les 7 ans) – et par le versement du solde à la Ville de Lyon d'un montant de 0,24 M€ (protocole n°2).
- Enfin, le Palais des Congrès revient à la Ville de Lyon pour la moitié de son prix de revient (comme convenu dans le protocole n°1), après un délai permettant à Lyon de lancer un appel d'offre de délégation de service public pour l'exploitation du Palais (la SPAICIL était également gestionnaire de cet équipement) . Le désengagement de la SPAICIL oblige donc la Ville de Lyon à acquérir l'actuel Palais des congrès pour plus de 30M€ (soit la moitié de son prix de revient pour l'aménageur).

C. Des conséquences importantes sur l'organisation du jeu d'acteurs

Parallèlement à cette dernière phase de l'opération, la maîtrise d'ouvrage se réorganise suite à la nouvelle évolution de la ZAC. D'abord, un protocole visant à favoriser une résiliation amiable a été négocié avec la SPAICIL. Il prévoit une participation forfaitaire de 0,9M€ de l'ancien aménageur privé au bilan de la ZAC « nouvelle formule » et un rachat (par la collectivité) des études nécessaires à la fin de l'aménagement aval (0,12M€). Le nouveau dossier de réalisation sera soumis pour avis du conseil municipal de Lyon en mai 1999 et soumis pour approbation au conseil de communauté urbaine de juillet de la même année.

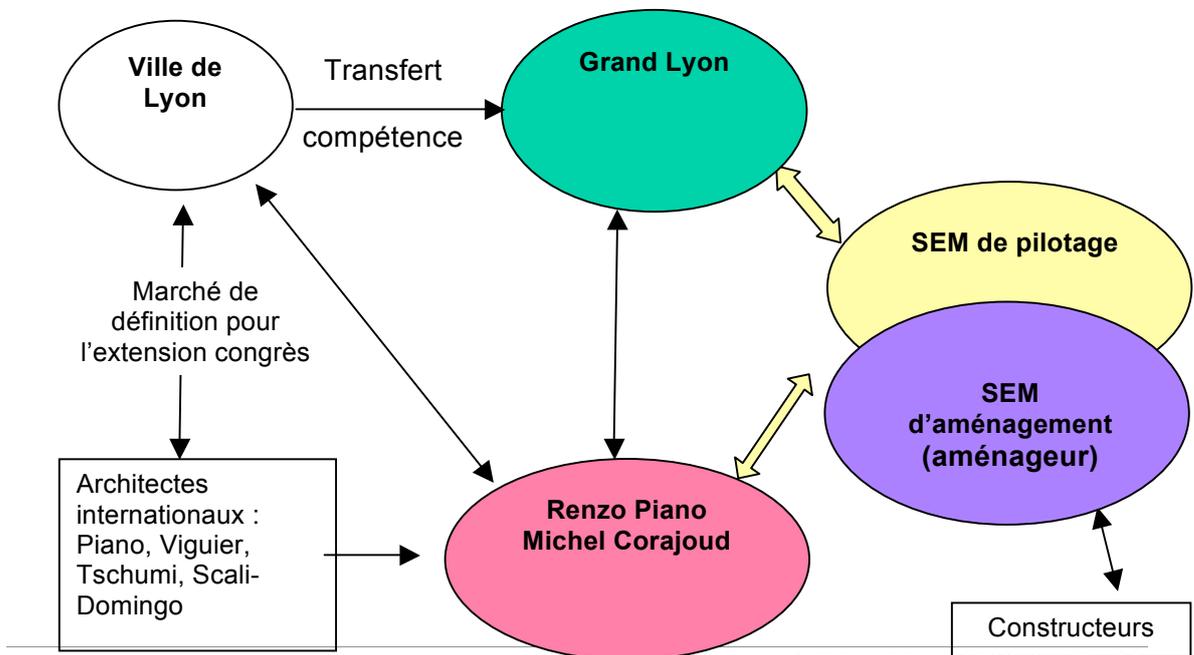
Ensuite, la responsabilité de l'extension du Palais des Congrès est transférée à la Courly. Il est en effet jugé à raison que ce projet relève plus d'un équipement d'agglomération que d'un simple projet communal devant être supporté par la seule Ville de Lyon. La Ville met son foncier à disposition de la Courly. En contrepartie, cette dernière réalise et remet à la Ville de Lyon pour environ 7,6M€ d'équipements (parcs, jardins et équipement petite enfance). Elle prend en charge également des équipements primaires tels que les voies secondaires de desserte du programme, un parking ou encore la passerelle vers St Clair. Les nouveaux baux (logements, tertiaires...) sont signés par la communauté urbaine et seront transmis à Lyon en fin de ZAC. Ainsi, dans un premier temps et pour supplanter au désengagement de la SPAICIL, le Grand Lyon assume l'aménagement en régie directe, et ce dès 1999 (voir schéma d'organisation des acteurs durant cette période).

Organisation des différents acteurs en 1999-2000 Après le retrait de la SPAICIL : reprise en main publique



Puis, à partir de juillet 2000, la Communauté urbaine de Lyon n'exerce plus ce rôle. Au travers d'une concession signée avec le Grand Lyon, la SEM de la Cité Internationale prend en charge la poursuite de l'aménagement de la ZAC et écope de la responsabilité de la promotion du foncier encore disponible et de la réalisation des espaces publics restant. Tout en redevenant une SEM d'aménagement, elle garde son rôle de coordination et de pilotage (voir schéma ci-après).

Organisation des différents acteurs à partir de juillet 2000



D. Des évolutions importantes dans le programme de l'extension...

La conception de l'extension a nécessité l'intégration de diverses contraintes urbaines : par exemple, en tant qu'entrée prestigieuse de Lyon, la Salle 3 000 doit être visible depuis le TGV. Les relations avec la partie aval de la Cité Internationale tout comme avec l'environnement sont essentielles pour le succès et l'intégration de l'extension. La continuité de la rue couverte est maintenue et renforcée avec la création d'une place piétonne ouverte au public devant l'entrée de la Salle 3 000. Les liens avec le Rhône et le Parc de la Tête d'Or et l'accessibilité de la desserte vers le quai Charles de Gaulle sont intégrés au projet. Enfin, le maintien d'une unité architecturale et paysagère sur l'ensemble de la Cité est attendu pour renforcer l'impression de cohérence et de continuité d'un seul et même projet. Avec autant de contraintes et de précisions, c'est sans réelle surprise qu'est arrêté par la municipalité lyonnaise le 25 avril 2000 le choix du maître d'œuvre pour l'extension : on retrouve à ce poste le duo Renzo Piano et Michel Corajoud. Il faut noter que Renzo Piano a par ailleurs participé à la rédaction du cahier des charges en vue du lancement d'un marché de définition par la Ville de Lyon... Outre les questions portant sur la réalité de la mise en concurrence et l'ouverture de ce marché à d'autres architectes (régées par un travail de sécurité juridique), cet épisode souligne la place majeure occupée par M. Piano dans l'histoire et les évolutions de la Cité Internationale. Finalement ce projet urbain est au moins autant assimilé à l'architecte italien (son auteur) qu'à l'organisation de congrès (sa fonction économique « internationale »)...

Le 26 février 2001, le conseil communautaire (encore présidé par Raymond Barre, puisque nous sommes avant les élections municipales de 2001) établit un programme et un bilan financier prévisionnel pour le complément du pôle affaires existant dans le sous-secteur 1-c de l'îlot 1 du PAZ adopté le 25 septembre 2000. La constructibilité totale de l'îlot 1 (rassemblant trois sous-secteurs : le pôle culturel et habitat ; le pôle affaires et le palais des congrès international de Lyon ; le complément du pôle affaires) s'élève à 243 000m² SHON, tandis que l'îlot 2 concerne quasi exclusivement les aménagements paysagers et le boulevard urbain²². Le sous-secteur 1-c se situe dans la partie amont de la ZAC. Les ambitions importantes liées à la réalisation du projet d'extension implique un élargissement de la zone entièrement constructible (c'est-à-dire, autant en infrastructure qu'en superstructure) en continuité de la zone déjà existante (plutôt qu'un élargissement du sous-secteur 1-c, il est choisi de créer un nouveau sous-secteur 1-d, mitoyen du précédent). « Ce nouvel ensemble ainsi conçu permettra à la Ville de Lyon et à la Communauté urbaine de conforter la place de l'agglomération lyonnaise dans l'accueil de manifestations importantes à caractère international »²³. Pour réaliser cet objectif, il est notamment prévu une extension du palais des Congrès comprenant des espaces diplomatiques et internationaux, pour 106M€ ; un parc de stationnement de 1400 places, pour 25M€ ; un lieu multiculturel, pour 1,3M€ et une passerelle sur le Rhône, pour plus de 3M€. Des équipements secondaires (travaux de viabilité, poursuite de la rue intérieure, jardins et place publics, une crèche, etc.) sont également prévus, pour 21M€. Ainsi, le budget prévisionnel dépasse les 146M€, selon les chiffres de février 2001²⁴.

L'équipe de maîtres d'œuvre rend un premier avant-projet sommaire au printemps 2001. Il connaîtra quelques modifications. Parmi elles, citons une des plus remarquables : celle des espaces diplomatiques. L'intérêt majeur de cet exemple est qu'il souligne l'importance des aléas, des revirements, du changement dans la conduite opérationnel du projet urbain. En effet, contrairement à ce que l'on voudrait parfois donner comme une règle – à savoir l'imputation des modifications programmatiques aux logiques et intérêts des partenaires privés (que l'on estime divergents des ambitions publiques) – dans ce cas, il s'agit bien d'une décision publique. Des

²² NB : l'enclave constituée par les terrains du siège d'INTERPOL est exclue du périmètre de la ZAC.

²³ Extrait du registre des délibérations du conseil de communauté, séance du 26 février 2001, délibération n°2001-6420, objet de la séance : « ZAC de la Cité Internationale – Dossier de réalisation modificatif – Approbation du PAZ, du programme des équipements publics et du bilan financier prévisionnel – Avenant n°1 à la convention d'aménagement avec la SEM de la Cité Internationale ».

²⁴ En juillet 2000, l'estimation du coût du programme de l'aménagement de la partie Nord de la CIL (option Espaces diplomatiques pour environ 40MF TTC soit 6,1M€) à 924 MF TDC soit environ 141M€. Ces estimations sont calculées sur base d'une maîtrise d'ouvrage sans mandat. Dans tous les cas, l'exécutif s'engage sur plusieurs années d'effort d'investissements concernant le mandat suivant.

Cf. Services techniques de la Direction Grands Travaux, juillet 2000, *Programme d'aménagement de la partie Nord de la CIL*, Ville de Lyon, 32p + annexes

déceptions peuvent donc être le résultat de renoncement d'un partenaire public (en l'occurrence l'Etat).

Dans le procès verbal de la réunion du conseil municipal de Lyon concernant l'acceptation du programme de la Partie Nord en juillet 2000 est évoquée la construction d'un espace diplomatique au cœur de l'extension de la Cité Internationale²⁵. Cette implantation, annoncée pendant un temps, semble désormais s'éloigner. En effet, le document révèle que « Les négociations avec l'Etat pour une prise en charge du fonctionnement du CCID (Centre de conférences internationales et diplomatiques) n'ont pas abouti à ce jour. Compte tenu de la réussite des événements déjà organisés (G7, CNUCED...), la Ville de Lyon estime qu'il serait regrettable de se priver totalement d'un tel équipement, primordial pour son positionnement international. En conséquence, un espace diplomatique intégré remplace le CCID défini lors des marchés de définition. Cette évolution permet des économies substantielles par rapport au CCID et une gestion plus souple de l'ensemble du dispositif des infrastructures d'accueil de la Cité (...). Il apparaît néanmoins que si l'Etat revenait sur sa position initiale, cet espace pourrait évoluer à nouveau vers un CCID à part entière. » Après l'échec des négociations avec l'Etat, la Ville de Lyon souhaite maintenir un espace diplomatique, dans le programme d'aménagement de la partie Nord. L'acteur public local cherche à transformer ce revers en opportunité : plus de souplesse dans la gestion future d'un équipement moins grand, moins lourd et surtout exigeant des investissements moindres. Il est à noter que finalement cet espace ne verra pas le jour, ni sous la forme réduite proposée par Lyon ni à travers le centre de conférences souhaité initialement²⁶. Ces péripéties soulignent une fois de plus que le contenu d'un projet urbain évolue dans le temps au gré des opportunités réelles ou escomptées (ici l'espoir de bénéficier d'une décentralisation parisienne) pour lesquelles l'acteur public local se mobilise et milite fortement. Mais, dès que leur concrétisation semble s'éloigner, l'acteur public en limite l'intérêt, se contente d'un autre contenu, ou tente de réduire le revers en proposant d'investir pour un projet moindre...

En octobre 2001, un avant-projet sommaire finalisé est donc remis au Grand Lyon, par Renzo Piano et Michel Corajoud après avoir cherché à réaliser des économies, à la demande de Gérard Collomb. L'équipement public ainsi conçu a un coût qui s'élève pour la collectivité à 139,2 millions d'euros, prix arrêté par le président de la Communauté urbaine de Lyon, après une réduction de près de 10% du budget prévisionnel total. On peut souligner ici que ces modifications mineures apportées par Gérard Collomb engagent tout de même la collectivité pour un investissement important, pour plusieurs années, alors même que lorsqu'il était dans l'opposition, il avait fait part de son scepticisme sur l'opportunité d'un tel projet sur ce site (il aurait semble-t-il préféré l'implanter au Sud de la Presqu'île). Mais au-delà de la justification de revirement politique, le projet de la CIL est désormais en plein dans l'irréversibilité. En effet, vu les investissements colossaux engagés depuis le début de ce projet par la collectivité, celle-ci est désormais contrainte de poursuivre ses efforts financiers si elle ne veut pas risquer de mettre en cause l'ensemble du projet et les retombées positives escomptées...

En plus de la construction de la Salle 3 000, de nouveaux bureaux sont prévus ainsi qu'un complexe d'hébergement : un nouvel hôtel équivalent au Hilton est en effet souhaité, complété par une résidence hôtelière. L'implantation d'un établissement Marriott 4* de 200 chambres, longtemps annoncée par les acteurs lyonnais (politiques, SEM, journalistes, etc.) a finalement été remplacée en avril 2004 par un hôtel 3* de 169 chambres appartenant à une chaîne hôtelière nettement moins prestigieuse (SCSP-Louvre Hôtel, gérant notamment les hôtels Kyriad Prestige...). Pourtant un protocole d'accord avait été signé entre Marriott et Lyon et diverses concessions ont été consenties par l'acteur public pour tenter d'emporter la décision (3*, moins de chambres, recherches d'économies...). Mais ces efforts n'ont pas satisfait l'investisseur de Marriott, qui a décidé de renoncer. Lyon s'est donc tourné vers une solution de remplacement. Ce que l'on peut considérer comme un revers, vis-à-vis de l'ambition du

²⁵ Il s'agit du Centre de conférences internationales et diplomatiques (CCID) envisagé comme une décentralisation du ministère des affaires étrangères à Lyon (Centre Kléber)

²⁶ Nous n'avons pas trouvé d'informations expliquant précisément ce point. Nous émettons l'hypothèse de la volonté de réduire les coûts de l'extension pour la collectivité (face à l'absence de mobilisation d'investisseurs privés pour la partie congrès et volonté affichée de la nouvelle équipe politique de faire des économies) et/ou d'augmenter les surfaces d'accompagnement à la nouvelle salle de congrès (espaces d'expositions plus vastes, davantage de salles de commission, etc.), sachant qu'effectivement les surfaces d'expositions se sont accrues peu à peu de 4000m² à finalement 7500m².

programme de cette extension, renseigne sur la difficulté de faire coïncider volonté publique et intérêts privés. Au-delà, cet incident met en exergue la complexité inhérente à la vie de tout projet urbain marqué par une histoire longue, la pluralité et la diversité des acteurs, les changements de conjonctures ou de stratégies, etc.

Ainsi, contrairement aux phases précédentes, c'est l'acteur public qui financera les nouveaux projets sans pouvoir recourir à des investissements privés massifs : l'extension de l'offre d'accueil, constituée de la Salle 3 000, des nouveaux espaces d'exposition et des salles de commission, est entièrement financée par la collectivité, malgré son coût très important.

Pour autant, l'acteur public n'est pas tout à fait seul à investir dans l'aménagement de la partie Nord de la Cité Internationale. D'abord, l'ancien aménageur continu d'être fortement présent (programme de logements deux pavillons de bureaux). En effet, trois nouveaux programmes mixtes (bureaux et commerces) sont prévus dans la partie amont, soient qu'ils relèvent des engagements pris lors du bail n°1 et toujours pas réalisés, soient de nouveaux équipements, venant compléter l'ensemble. Ainsi, on trouve, « Deux bâtiments de 16 000m² (SARI/SACVL) à côté du Palais des Congrès actuel ; un bâtiment de 6 600m² (SACVL) entre les bureaux SARI "amont" et "l'Hôtel de la Cité" côté Rhône ; un bâtiment de 3 000m² (SAS le Grand Rey) à proximité immédiate de la Salle 3 000 côté Rhône »²⁷. L'ensemble de ces programmes porte l'offre tertiaire sur la CIL à près de 60 000m² en accueillant une dizaine de nouveaux commerces. Le tableau ci-dessous récapitule le programme complet des constructions en cours dans cette troisième phase.

3^{ème} Phase : Extension Congrès

PROGRAMME 3 ^{ème} PHASE	SUPERFICIE	ACHEVEMENT	Investissement Foncier	INVESTISSEMENT CONSTRUCTION en millions d'euros HT (estimation)
Parking	1 200 places 230 places	2006 2005		23,4 – Grand Lyon 4,3 – SPAICIL / SARI
Palais des Congrès (dont Salle 3 000, salles de commissions, espaces d'expositions)	28 000m ²	2006		93 – Grand Lyon
Bureaux Commerces Résidence hôtelière (100 appartements)	6 600m ² 3 500m ² 6 500m ²	2006 (livraisons prévues entre mai et décembre)	4,4	SACVL SAS Le Grand Rey Alliade
Hôtel de la Cité Trois étoiles / 169 chambres	7 000m ²	2006	1,5	24 – SCSP Louvre Hôtels
Espaces publics	dont 4 000m ² de place publique	2006		12,2 – SEM
Passerelle (vers St Clair)		2008		4 – Grand Lyon

Source : www.cite-internationale-lyon.fr

²⁷ p3, *Newsletter de la Cité Internationale*, octobre 2004, n°30, 12p



	Logements : Pavillon de la Roseraie, 60 logements achevés en 2001 (GEORGE V)		Logements : Pavillon des Arts, 73 logements (NEXITY / GEORGE V / Caisse Interprofessionnelle du Logement). 2002 - 2004
	Jardin public : (Latz & Katase). 2002/2003		Tertiaire : Pavillons de bureaux (SPAICIL / SARI). 2005
	Logements : Pavillons de l'Orangerie, 87 logements (NEXITY / GEORGE V). 2001 - 2003		Foncier disponible : pour tertiaire et commerces. 2006
	Tertiaire : Pavillons de bureaux et parkings (NEXITY / SARI / LPA). 2002 - 2004		Zème projet hôtel 4 étoiles : (protocole Marriott). 2006
	Logements : Pavillon des Serrés, 72 logements (NEXITY / GEORGE V). 2002 - 2004		Salle 3000. 2006

Ensemble du projet de la CIL : état en 2002
 (avant derniers rebondissements – Cf. annonce d'un hôtel 4* Marriott...)

Conclusion : des situations de projet mouvantes

- **Les aléas de la conjoncture immobilière : entre euphorie et crise profonde et durable...**

1984-1991 : construction progressive du projet

1991-1999 : remise en cause et réalisation première phase par la SPAICIL dans un contexte économique difficile

1999-2006 (?) : fin de l'aménagement avec l'extension et la réalisation d'un vaste équipements public (la Salle 3 000) voulu et financé par le Grand Lyon (investissements publics massifs = près de 140M€)

- **L'histoire de la Cité Internationale de Lyon : entre souplesse et fermeté**

D'une part, souplesse et adaptabilité nécessaire au montage et à la conception d'une telle opération s'inscrivant dans le temps long (multiples crises et aléas) : un environnement opérationnel, partenarial, financier, politique, etc. en constante évolution.

D'autre part, fermeté et persévérance autour de quelques partis pris « initiaux », qu'il faut mettre autant au compte des maîtres d'ouvrage et des élus successifs qu'à celui de l'équipe de concepteurs entourant l'architecte Renzo Piano (l'architecture, outils majeur de renommée pour la CIL, joue parfois comme un carcan qui limite d'autant les adaptations souhaitées par des investisseurs par exemple).

- **Des intérêts divergents à intégrer dans une logique globale de projet : comment faire ?**

Choix de la création inédite d'une SEM de pilotage. Résultat mitigé de son action : quelques succès (UGC ; Hilton ; etc.) mais après combien d'efforts et de concessions ?

Cette structure n'a pas empêché la survenue de crises, de divergences voire d'affrontements entre les différents acteurs...

- **Finalement**

Le partiel et l'immédiateté (gestion du quotidien) sont prééminents, au détriment du global et du long terme.

Les transformations sont le fait d'un processus imprévisible et changeant dû autant aux aléas de la conjoncture qu'aux jeux d'acteurs : l'instabilité et l'incertitude sont constitutives de la conduite opérationnelle du projet urbain. Les ajustements et les révisions perpétuels sont donc nécessaires.

Importance essentielle des temporalités (accélération, ralentissement, gestion du temps,...). Le temps est un élément stratégique : intérêt parfois à suspendre une décision pour être en position de force,...) et des rationalités propres à chacun des acteurs (discours, vocabulaire, objectif différents entre le Grand Lyon et les investisseurs,... rôle de l'interdisciplinarité).

Ainsi, la « lenteur » apparente dans la construction et la conduite du projet est profondément subjective... Il peut se passer beaucoup de choses, beaucoup de décisions et d'orientations déterminantes. Par exemple, entre 1984 et 1993, aucune construction n'est lancée à la CIL, mais des contentieux sont réglés (Tête ; recours et opposition de l'association de promotion du patrimoine ; renforcement juridique du partenariat public-privé ; etc.) et les bases sont posées.

Certains laissent entendre que les retards pris à ses débuts (de la fin des années 80 au tout début de la décennie suivante) entre le prétendu immobilisme de la fin de règne de Francisque Collomb, des procédures juridiques diverses (tribunal administratif, architecte des bâtiments de France et même ministre de la Culture...), ou des négociations avec l'ensemble des partenaires, ont fait que la Cité s'est trouvée en pleine crise à partir de 92 alors que les travaux de construction n'avaient pas encore commencé. On peut se dire néanmoins que si les travaux avaient été menés dans les « délais prévus », il y aurait eu de bien plus grosses difficultés : un chantier très ambitieux avec une grande tour et plus de 240 000m² de prévu pris dans une crise immobilière dure et la faillite de l'investisseur... Cela aurait peut-être été fatal à la Cité Internationale ! Par conséquent, ces « retards » (ou contretemps) se sont cumulés jusqu'à l'explosion de la bulle immobilière et la faillite de la SARI. De nouveau il a alors fallu négocier

avec son remplaceant (la SPAICIL) pour établir un programme redevenu plus modeste et plus réaliste, et enfin démarrer les travaux !

Le pôle des décideurs rassemble théoriquement la Ville et la Communauté urbaine de Lyon. Néanmoins, l'histoire montre clairement que de nombreux autres acteurs influencent la conception du projet : les investisseurs et les constructeurs, mais aussi l'architecte Renzo Piano (omniprésent, certainement l'homme fort de ce projet urbain).

Les changements peuvent modifier la nature, le programme et le fonctionnement d'un projet, son organisation ou son contenu. Par exemple, un investisseur sur lequel on compte peut ne pas venir ou se retirer de l'opération : perte d'une ressource, risque, aléas, paris, etc.

- **Une notion importante à saisir : l'apparition de l'irréversibilité dans la vie du projet**

En 1989, alors que Michel Noir accède à la mairie de Lyon, il décide de mettre à plat le projet et de le modifier assez largement. Il peut faire cela car le projet est encore réversible : tous les choix sont encore possibles !

En 2001, alors que Gérard Collomb accède à la mairie de Lyon, il décide de poursuivre le projet initié par ses prédécesseurs sans le modifier (ou seulement à la marge). Le projet est désormais irréversible : il faut l'achever tel que cela a été prévu car une simple modification pourrait mettre à mal l'ensemble des efforts consentis (risque que tout s'écroule, « point de non retour »...). Le risque principal dans cette continuité est d'être vu comme une « fuite en avant », un pari sur l'avenir...

Bibliographie

- A et C, « Cité Internationale de Lyon », journal Architecture et électricité.
- AGENCE D'URBANISME DE LYON, « Schéma d'aménagement, quai Achille Lignon », novembre 1987.
- CHARLOT S. (CETE de Lyon), Philippe Graziani (dir., CERTU), 2000, COST C9 La Cité Internationale de Lyon – Organisation professionnelle et méthodes de travail autour du projet, CERTU/CETE de Lyon, 48p
- COMMUNAUTE URBAINE DE LYON, archives, 84 – 90.
- COMMUNAUTE URBAINE DE LYON, « ZAC de la Cité Internationale, dossier de réalisation de ZAC modificatif », LYON 6ème, SEM Cité Internationale, février 2001.
- DURAND O.G., 1999, L'interface, avenir schizophrène du métier d'aménageur ou les enjeux de la multiplicité des rôles pour une structure de pilotage et de coordination : l'exemple de la SEM Cité Internationale de Lyon, rapport de stage de DESS, IUL Lyon 2, 133p
- MASBOUNGI A., sous la direction de, « Penser la ville heureuse, la Cité Internationale de Lyon », SEM Cité Internationale, Grand Lyon, Projet Urbain, Editions de la Vilette, avril 2004.
- SEM Cité Internationale de Lyon, « La Cité Internationale de Lyon, dossier de presse », avril 2004.
- VILLE DE LYON, « Quai Achille Lignon : terrain et bâtiments, analyse du site et objectifs d'aménagement », avril 1984.
- VILLE DE LYON, « Cité Internationale de Lyon, quai Achille Lignon », catalogue exposition, avril 1986.
- PERRETON F., septembre 2005, La Cité Internationale de Lyon et le tourisme d'affaires – Etude à partir d'un « incident » : la volonté finalement déçue d'accueillir un Marriott 4*, mémoire de M2 Recherche « Villes et Sociétés » (sous la direction de M. Paul Boino), IUL-Lyon 2, 173p
- www.cite-internationale-lyon.fr