

plan urbanisme construction architecture **PUCA**

Nicolas Rio, Vincent Josso, Lucille Gréco

«RÉINVENTER» LES VILLES : EFFET DE MODE OU VRAIE TRANSFORMATION ?

Collection *Réflexions en partage*

« RÉINVENTER » LES VILLES : EFFET DE MODE OU VRAIE TRANSFORMATION ?

Nicolas Rio, Vincent Josso, Lucille Gréco

“Réinventer” les villes : Effet de mode ou vraie transformation ?

Programme de recherche “L’impact des appels à projets urbains innovants sur la fabrique urbaine”

Ministère de la Transition écologique et solidaire

Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités territoriales

Direction générale de l’aménagement, du logement et de la nature

Plan urbanisme construction architecture

Grande Arche de La Défense

92055 La Défense Cedex

Directrice de la publication : Hélène Peskine, secrétaire permanente du PUCA

Pilotage de l’action :

Bertrand Vallet et François Ménard, chargés de projets

Coordination éditoriale :

Bénédicte Bercovici, chargée de valorisation

Conception graphique, mise en page :

Bénédicte Bercovici

Couverture et pp.8, 9 : Gentilly – site « Un Cœur pour le Plateau »

Projet « Un Jardin métropolitain » – Equipe Résidétape

Concepteur : Canal Architecture

Opérateurs : Résidétape (gestionnaire), Logeo Seine Estuaire (maître d’ouvrage, mandataire), Urbancoop (maître

d’ouvrage accession sociale), Gentil’Jardin (opérateur jardin partagé), La Ruche éducative (opérateur ruches)

Oasis (BET HQE), Egis (BET), Ateliers jours (paysagiste).

Crédits perspective : Canal Architecture

Design graphique concernant les graphiques : © Le Sens de la Ville - Partie Prenante - Bénédicte Papilloud

Site internet : www.urbanisme-puca.gouv.fr

Twitter : @popsu_puca

Collection Réflexions en partage

ISBN978-2-11-138176-6 - ISSN 2649-4949

2019

Les textes publiés dans cette collection engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

SOMMAIRE

	Pages
Préface : Les Réinventer : un objet qui intrigue	5
Les Réinventer vus du côté des acteurs publics	11
IMGP à la suite de Réinventer Paris : entre filiation et changement de nature	15
La perception d'IMGP par les acteurs publics : enthousiasme partagé, mais à géométrie variable	18
Typologie des usages d'Inventons la métropole	22
Ce que les usages nous disent des Réinventer	35
Inventons la métropole vu du côté des équipes candidates	39
Le partage des rôles : un fonctionnement collaboratif... à géométrie variable !	44
Un concours de programmation... ou une chasse au concept ?	48
Les auteur(e)s	57

Les Réinventer : un objet qui intrigue

Avec l'urbanisme transitoire qui connaît un essor important depuis les années 2010 en France, la multiplication des appels à projets urbains innovants (APUI) constitue certainement le marqueur le plus significatif d'une évolution de la fabrique urbaine. Initiées par la Ville de Paris en 2014 avec le concours Réinventer Paris, les déclinaisons se multiplient : Imagine Angers, Réinventer la Seine, Inventer la Métropole du Grand Paris, Dessine moi Toulouse, *Reinventing Cities*, Réinventer Rural, Réinventons nos cœurs de villes, etc.

Dans tous les cas, il s'agit de mettre en vente des terrains ou du patrimoine bâti, très majoritairement publics, auprès de groupements privés coordonnés par des promoteurs immobiliers et regroupant aménageurs, concepteurs, opérateurs de services ou futurs exploitants, à charge pour eux de proposer une programmation « innovante » (par son objet ou sa composition), assortie d'une proposition architecturale et urbaine. Une fois la phase de consultation terminée, la collectivité locale conclut une promesse de vente avec le groupement qui porte le projet qu'elle aura jugé le plus innovant, le prix n'étant pas le seul critère de sélection. Ici réside la grande particularité de cette nouvelle procédure : l'intégration, en amont, de la question des usages et des services et le transfert de l'activité de programmation architecturale (ou urbaine) de la collectivité publique à des groupements privés. Les APUI participent ainsi d'une reconfiguration du système d'acteurs de la production architecturale et urbaine tout comme d'une intégration, en amont, de la question des usages et des services.

Cette multiplication des appels à projets urbains innovants et les évolutions qu'ils engendrent dans la fabrique urbaine s'accompagnent du lancement d'un grand nombre d'études ou de recherches sur le sujet. Nouvel instrument de politique publique, il est également le symptôme de transformations plus vastes de la fabrique urbaine et le témoin de mutations dans les champs de l'immobilier et de l'aménagement. De plus, il donne lieu à de nombreuses controverses qui invitent à produire des connaissances solides sur cette

nouvelle procédure et ses effets. Le travail présenté dans cet ouvrage participe de cet effort de compréhension des enjeux liés à cette nouvelle procédure¹.

Les APUI font l'objet, depuis leur création, de critiques multiples des professionnels de l'architecture et de l'aménagement. Pour certains, la multiplication des APUI constituerait l'étape ultime de la néo-libéralisation de la fabrique urbaine et s'accompagnerait d'une marginalisation des architectes, et plus largement des concepteurs, dans la production urbaine au profit des promoteurs, d'une privatisation de la programmation et de la conception urbaines ainsi que d'une standardisation des innovations (quel projet innovant ne comprend pas un tiers-lieux, un *fab-lab*, un peu d'agriculture urbaine et n'a pas recours au matériau bois ?). A l'inverse, d'autres n'y voient qu'un « effet de mode urbanistique » dont tout laisse penser qu'il s'estompera au profit d'un retour au système d'acteurs classique de la production urbaine. Enfin, l'introduction de plus de souplesse et d'intégration à la fois entre les acteurs et dans les processus de projet (comme en atteste la volonté de rompre la linéarité programmation/conception/gestion) qui était censée accélérer la prise de décision et le passage à la phase opérationnelle s'avère également mis en débat alors que les premières réalisations du concours Réinventer Paris peinent à sortir de terre.

Le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) a soutenu la recherche ici restituée qui vise à permettre une prise de recul analytique face à la multiplication rapide de ces appels à projets et aux polémiques qu'ils suscitent. Elle repose sur une enquête par questionnaires administrés auprès des parties prenantes publiques et privées du concours « *Inventons la Métropole du Grand Paris* » (IMGP) et sur une campagne d'entretiens. L'équipe de recherche est composée d'un chercheur (Nicolas Rio, *Partie Prenante*) et de deux experts des mutations de l'immobilier et des APUI (Vincent Josso et Lucille Gréco du *Sens de la Ville*).

¹ Parmi les premiers travaux réalisés, on peut mentionner l'inventaire des Réinventer réalisé par City Linked et Catherine Sabbah ainsi que le dossier thématique de la revue en ligne *Métropolitiques* coordonné par Daniel Béhar, Emmanuel Bellanger et Aurélien Delpirou.

Une première précaution s'impose : les résultats exposés dans cet ouvrage sont issus d'une analyse de la procédure IMGP. Or, en la matière, chaque APUI semble singulier et, si les ambitions sont communes, il faut veiller à ne pas trop vite en généraliser les enseignements. En outre, cette enquête revêt un caractère « pionnier » dans la mesure où elle a été conduite avant que les projets urbains ne soient réalisés. C'est la raison pour laquelle elle n'a pas d'ambition évaluative. Elle vise en revanche à éclairer les acteurs, publics et privés, qui se trouvent engagés dans cette nouvelle procédure ou qui souhaiteraient y prendre part dans les années qui viennent.

L'ouvrage est composé de deux parties qui rendent compte des deux séquences du travail d'enquête. L'équipe de recherche a d'abord mené, entre novembre 2017 et février 2018, une première enquête auprès des équipes ayant répondu à l'appel à projets « Inventons la métropole du Grand Paris » (promoteurs, architectes, exploitants, gestionnaires, bureaux d'études, etc.). Les résultats de ce premier travail sont synthétisés dans la seconde partie de l'ouvrage. La seconde enquête, soutenue par le PUCA, a été conduite en 2018 auprès des acteurs publics impliqués dans l'APUI (collectivités, aménageurs publics, intercommunalités, etc.). C'est ce volet, le plus original et le plus instructif, qui constitue le cœur de la recherche. On y découvre, et c'est l'objet de la première partie de l'ouvrage, une grande diversité d'usages de la procédure par les acteurs publics.

François Ménard
Bertrand Vallet



RESIDUUM

résidu





**LES « RÉINVENTER »
VUS DU CÔTÉ
DES ACTEURS PUBLICS**

Les appels à projets urbains innovants (APUI) ont fait l'objet de nombreuses analyses, à la hauteur des questionnements qu'ils ont fait émerger du côté des praticiens de la fabrique urbaine¹ comme des chercheurs en urbanisme². La plupart de ces travaux ont porté sur les groupements constitués pour répondre à ces consultations, en soulignant leurs contours inédits et en cherchant à décrypter leur partage des rôles. D'autres se sont focalisés sur l'analyse des projets proposés, pour mieux qualifier la nature et l'ampleur des innovations proposées. Mais peu de choses ont été écrites sur l'adoption de ces nouveaux dispositifs par les acteurs publics, sur la variété de leurs motifs, la diversité de leur approche et la portée de leurs implications.

Tel est l'objet de cette recherche : analyser les usages des Réinventer par les collectivités et les aménageurs, à partir de l'exemple de la démarche *Inventons la Métropole du Grand Paris* (IMGP) et des 55 communes qui y ont participé. Par usages, nous désignons ici la façon dont les collectivités s'emparent, adaptent, détournent la procédure et le label pour satisfaire un jeu de finalités explicites ou tacites liées au territoire et à ses politiques publiques.

Elle s'appuie pour cela sur un questionnaire en ligne rempli par plus de la moitié des chefs de projet en charge du suivi de la consultation à l'échelle communale (35 réponses sur les 60 sites d'IMGP) et par une quinzaine d'entretiens menés auprès d'agents de collectivités et d'aménageurs (auxquels s'ajoutent un échange avec l'élue en charge du dossier à la Métropole du Grand Paris, Valérie Mayer-Blimont, et un entretien avec les équipes de l'établissement public foncier d'Ile-de-France, très impliquées dans le portage de l'appel à projets).

¹ Voir notamment les conférences organisées au Pavillon de l'Arsenal par l'association AMO (cycle « Faire la ville, que reste-t-il à réinventer ? » le 05/05/2018, 15/05/2018 et 19/06/2018), par Catherine Sabbah (« Réinventer Paris à l'épreuve du chantier » le 20/09/2018) et par CityLinked (« L'inventaire des Réinventer » le 12/12/2018).

² Voir les différentes contributions au dossier « La production urbaine en chantier : héritages, enjeux et perspectives des appels à projets innovants » de la revue *Métropolitiques* coordonné par Aurélien Delpirou, Emmanuel Bellanger et Daniel Béhar : <https://www.metropolitiques.eu/La-production-urbaine-en-chantier-heritages-enjeux-et-perspectives-des-appels-a.html>.

Les collectivités face aux appels à projets urbains innovants : une attitude ambiguë

L'attitude des acteurs publics face à ces appels à projets n'est pas dénuée d'ambiguïté. Le nombre de villes candidates témoigne d'un engouement certain pour cette procédure innovante, dans un contexte de restriction budgétaire. Mais elle s'accompagne d'une méfiance croissante envers ce dispositif et sa potentielle généralisation, face à l'absence de recul sur les difficultés de mise en œuvre des projets retenus.

Si tout le monde s'accorde pour signaler que les caractéristiques des Réinventer ne pourront être mises au jour qu'une fois les projets lauréats réalisés (ou, pour certains, avortés), l'analyse du processus de consultation permet néanmoins d'obtenir des éléments sur la façon dont ces appels à projets ont été mobilisés par les acteurs publics. **Quelle est la place des APUI dans les outils d'aménagement ?** La réponse de notre recherche est à la fois évidente et instructive : ça dépend ! L'ambiguïté du dispositif engendre en effet une grande diversité dans son appropriation par les collectivités et les aménageurs. La procédure uniforme et relativement rigide de l'appel à projets cohabite avec des usages contrastés, qui obéissent chacun à des finalités distinctes.

Cet ouvrage présente de manière synthétique la **typologie d'usages d'Inventons la Métropole** bâtie à l'issue de notre investigation. Il en résume les différentes déclinaisons possibles, en s'interrogeant à chaque fois sur les logiques qu'elles sous-tendent et les outils existants auxquels elles tentent de se substituer. En ce sens, *Inventons la Métropole*, sous couvert d'une démarche métropolitaine unifiée, agit comme un révélateur des multiples cultures d'aménagement qui coexistent au sein du Grand Paris. La typologie permet en outre de dégager plusieurs axes de différenciation, pour rendre cette diversité intelligible et mieux cerner les impacts des Réinventer sur la fabrique urbaine.

Une aide à la réflexivité, pour les collectivités comme pour les opérateurs

Cette tentative d'explicitation des usages des Réinventer nous semble d'autant plus nécessaire que le recours aux APUI tend à se généraliser, d'Angers à Toulouse en passant par la région parisienne et les villes moyennes.

Pour les acteurs publics, cette typologie pourrait les aider à **mieux se saisir de cet outil pour l'inscrire dans une stratégie d'aménagement plus globale** et mieux préciser les exigences à tenir et les modalités d'évaluation des offres proposées comme de la mise en œuvre du projet lauréat. Les usages mis en avant résultent rarement d'une intention *ex ante* : ils se sont construits chemin faisant, par tâtonnements successifs dans un calendrier aussi dense que contraint. Restés latents, ils sont aussi le fruit d'une négociation entre les différentes parties prenantes impliquées : les élus (et notamment le maire), les services

communaux (avec la direction de l'urbanisme), les SEM d'aménagement et les porteurs métropolitains de l'appel à projet (MGP, SGP et EPFIF et leurs AMO) désireux de se placer comme les garants de la consultation.

Mais ce travail s'adresse aussi aux opérateurs immobiliers et aux autres composantes des groupements candidats. Elles apportent des éléments utiles pour **mieux comprendre les attentes différenciées des acteurs publics pour concentrer leurs efforts sur l'essentiel** et dépasser les travers de *l'innovation washing*. L'enquête que nous avons menée à chaud auprès des équipes candidates révélait en effet un certain malaise des opérateurs immobiliers quant aux attentes effectives de la maîtrise d'ouvrage publique.

IMGP à la suite de *Réinventer Paris* : entre filiation et changement de nature

Inventons la Métropole au croisement de deux objectifs distincts

Avant de présenter la typologie, revenons brièvement sur les contours et l'histoire de *Inventons la Métropole*. Lancé en 2017, cet appel à projets urbains innovants peut être lu comme la convergence entre deux rationalités distinctes³ :

D'un côté, la **Métropole du Grand Paris** qui cherche à se saisir de la méthode des *Réinventer Paris* pour **asseoir la légitimité d'une institution jeune et encore fragile, et l'incarner par des projets concrets**. Cela explique à la fois la forte implication de son président, Patrick Ollier, dans le pilotage de la consultation comme la grande latitude laissée aux communes dans sa déclinaison site par site... et dans la sélection des projets lauréats ! Élu sur le principe d'une « métropole des maires », ce dernier occupe le terrain mais prend soin de ne jamais empiéter sur les prérogatives communales en matière d'aménagement.

De l'autre la **Société du Grand Paris** (en charge de la réalisation du Grand Paris Express), qui voit les appels à projets urbains innovants comme un **moyen d'attirer des investisseurs internationaux dans les quartiers de ses futures gares**. Elle avait d'ailleurs proposé son propre appel à projets initialement intitulé « les hubs du Grand Paris », avant de fusionner son initiative avec celle de la MGP à la demande du préfet d'Ile-de-France en 2017 lors du Marché International des Professionnels de l'Immobilier (MIPIM) à Cannes.

3 Daniel Béhar & Aurélien Delpirou, « Des projets sans boussole ? Quelle place pour « *Inventons la Métropole* » dans le chantier du Grand Paris ? », *Métropolitiques*, 7 mai 2018.

Ces deux logiques trouvent leur dénominateur commun dans la filiation assumée avec *Réinventer Paris*. Lancé en 2014 sous l'impulsion de Jean-Louis Missika, adjoint à l'urbanisme de la Maire de Paris, cette première consultation avait suscité de nombreuses candidatures sur les 23 sites proposés et, partant de ce succès, avait inspiré l'idée de transférer la méthode des appels à projets (déjà largement mobilisée dans les politiques d'innovation et de développement économique) dans le domaine de l'aménagement.

Trois différences de taille entre IMG P et *Réinventer Paris*

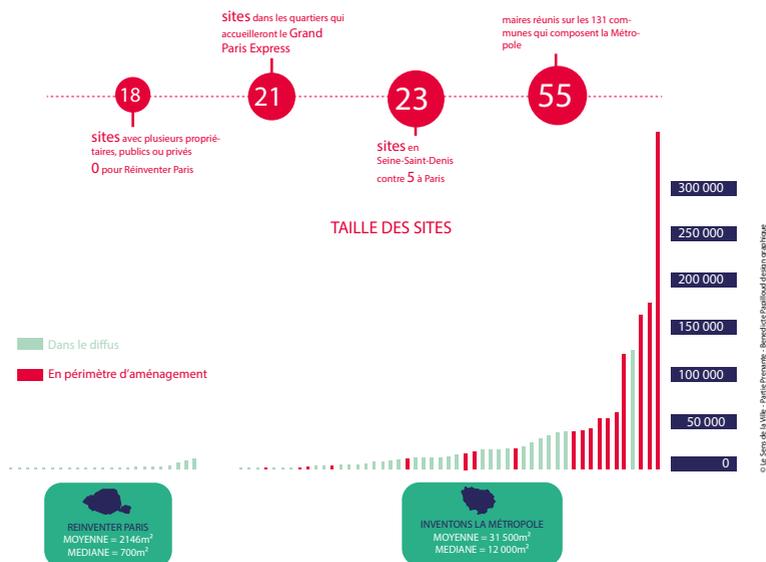
Le choix de la MGP de recourir à la même AMO que la ville (le groupement constitué par Algoé, Une Fabrique de la Ville, et les notaires de l'Etude Chevreux) témoigne de cette filiation. Mais il ne doit pas masquer trois différences notables qui distinguent ces deux appels à projets :

- La première différence porte sur **la taille des sites**. Alors que l'appel à projets parisien portait sur des opérations immobilières, IMG P applique la procédure des *Réinventer* à des opérations d'aménagement. On passe, presque sans modification de la règle du jeu, de la parcelle au macro-lot voire au quartier : un quart des sites se situe d'ailleurs en opération d'aménagement, dont elles constituent parfois la principale modalité de mise sur le marché. Plus précisément, IMG P se caractérise par son **hétérogénéité**. Alors que *Réinventer Paris* rassemblait 23 sites de taille réduite et tous situés dans Paris intra-muros, IMG P regroupe plus de 60 sites très contrastés en terme de surface mais aussi de localisation. Quoi de commun entre la Maison du Peuple à Clichy et les 22ha aux abords de la gare Pont de Rungis ? Entre le centre-ville de Vaujours situé en grande couronne et l'aménagement du futur hub de Saint-Denis Pleyel ? Nous verrons que cette hétérogénéité témoigne d'une appropriation différente de l'appel à projets selon les communes qui y participent.

- La seconde différence découle de **la gouvernance de cette consultation**. *Inventons la Métropole* se caractérise par un pilotage à deux niveaux : la Métropole définit le cadre de la consultation et son calendrier, mais chaque commune garde la main sur le degré d'orientation programmatique et sur la sélection du projet lauréat. C'est avec les services et/ou les élus communaux que se déroulent les ateliers avec les groupements (quand ils ont lieu). L'équipe technique de la MGP en charge du dossier se réduit d'ailleurs à un chef de projet et une AMO. Cela contraste avec le pilotage unifié de *Réinventer Paris*, avec une impulsion donnée par le cabinet de Jean-Louis Missika et le suivi de chaque site par la direction de l'urbanisme. C'est d'ailleurs dans la phase de mise en œuvre de projets que cette différence d'ingénierie sera la plus visible, une fois que l'assistance aux maîtres d'ouvrage propre à IMG P a disparu.

• La troisième différence concerne **la place accordée à l'impératif d'innovation**. Si celui-ci est réaffirmé, il est à la fois moins marqué et plus vague que pour Réinventer Paris (dont le cahier des charges reprenait les principales priorités de la mandature Hidalgo). Sans doute que toutes les communes participant à IMGP n'étaient pas prêtes à assumer le même manque à gagner que la décote de 40% évoquée par la Ville de Paris sur les cessions foncières des 23 sites de Réinventer Paris. Cette atténuation de la volonté de transformation de la fabrique urbaine se retrouve aussi dans le profil des groupements retenus en finale. Mis à l'écart de *Réinventer Paris*, les principaux promoteurs (Bouygues, Vinci, Altea...) sont très présents parmi les groupements retenus en finale.

En changeant d'échelle, la démarche d'appel à projets urbains innovants change ainsi de nature. Si la procédure reste quasi-identique (calendrier resserré, mise en concurrence de groupements intégrés, carte blanche programmatique affichée...), elle n'obéit plus à la même fonction : l'enjeu quantitatif reprend de l'importance face à l'impératif d'innovation, l'échelle du projet urbain s'ajoute à celle de l'opération immobilière... En un mot, les Réinventer cessent d'être une procédure artisanale et s'industrialise.



Echantillonnage des surfaces des sites (en m² de foncier) de Réinventer Paris 1 et Inventons la Métropole
(Source : Ville de Paris, Métropole + sources diverses pour les périmètres d'aménagement)

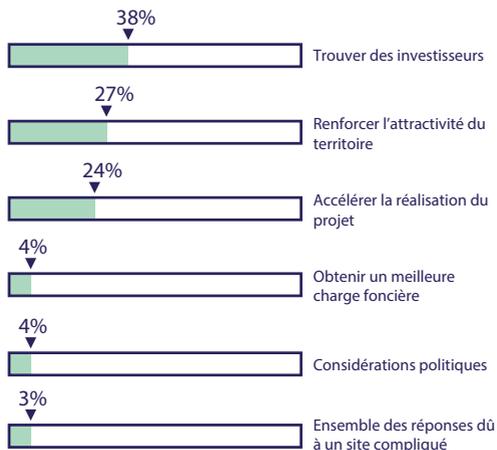
La perception d'IMGP par les acteurs publics : enthousiasme partagé, mais à géométrie variable

Les résultats du questionnaire en ligne font émerger une conclusion paradoxale. Si la plupart des interviewés expriment un satisfecit sur le contenu des projets (95% d'entre eux « estiment qu'ils n'auraient pas eu le même projet en dehors de la consultation ») comme sur la forme (80% ont « eu l'impression d'être suffisamment accompagnés dans le suivi de l'appel à projets »), ils restent méfiants quand à la généralisation de ce type de consultation (55% y sont opposés).

Les Réinventer comme levier de marketing territorial

Ce paradoxe s'explique par la fonction assignée à *Inventons la Métropole* : la consultation est avant tout considérée comme un levier de marketing territorial. Elle agit comme un coup de projecteur sur les sites retenus, et au-delà sur les communes concernées qui espèrent voir leur attractivité renforcée auprès des opérateurs immobiliers sans avoir à déboursé un centime. Pour les deux-tiers des répondants, IMGP est un moyen de mieux « vendre » leur territoire.

POURQUOI INTÉGRER LE SITE DANS IMGP ?



© Le Sens de la Ville - Paris-Préville - Directeur général de l'urbanisme



Cette approche qui emprunte au marketing urbain se retrouve dans les qualificatifs associés à la consultation. Les termes « visibilité » et « attractivité » apparaissent plus souvent que ceux de « programmation » ou « d'innovation ». Si les acteurs publics réaffirment leurs exigences sur l'innovation face aux groupements, personne n'est dupe quant à la fonction réelle de cette consultation (en dépit toutefois d'une portée internationale limitée). Mais pour que ce marketing territorial fonctionne, il faut que le nombre de sites reste limité pour éviter de saturer le marché. **En se généralisant, les Réinventer risquent de perdre une partie de leur efficacité.** On peut d'ailleurs supposer que l'engouement suscité par Réinventer Paris et IMGP résulte du caractère inédit de l'opération. La moindre mobilisation des opérateurs pour *Réinventer Paris 2* confirme cette hypothèse. Et notre enquête précédente avait montré que si la plupart des structures prévoient de participer aux éditions suivantes, elles le feraient en y investissant moins et en ciblant moins de sites (voir chapitre 2).



La force des appels à projets repose sur leur sélectivité et l'uniformité de la procédure

Cet effet loupe provoqué par la sélectivité de l'appel à projets a été fortement ressenti par les communes impliquées. Dans les entretiens, plusieurs participants nous ont raconté que **pour leurs élus, la consultation majeure concernait la phase de sélection des sites proposés par chaque ville...** et non celle des projets portés par les groupements !

« La ville a fait des pieds et des mains pour intégrer la MGP, alors qu'elle se situe dans le Val-d'Oise. Et il y a un fort besoin de reconnaissance de la part de la MGP, notamment comme territoire d'emploi (et pas uniquement pour son quartier politique de la ville). *Inventons la Métropole* constitue l'aboutissement de cette stratégie. Cela transparait d'ailleurs dans la façon

dont le maire présentait notre participation à IMGP : « la ville a été choisie par la MGP ». L'appel à projets nous a permis d'augmenter notre visibilité métropolitaine. » (entretien ville)

Il n'y a pas que la Métropole du Grand Paris qui sorte renforcée de la consultation. Pour chaque maire, IMGP constitue l'occasion de mettre en scène le rayonnement métropolitain de sa commune. Cet élément ressort d'ailleurs des autres travaux produits sur les appels à projets et les effets de labellisation⁴.

L'uniformité de la procédure de consultation est une autre caractéristique mise en avant pour qualifier ces appels à projets. Parfois vécue comme contraignante (notamment sur la densité du calendrier), cette rigidité a surtout été perçue comme un atout. **Pour les services, elle permet de poser un cadre stable et intangible, permettant d'éviter les travers du gré à gré entre élus et promoteurs en termes de transparence et d'égalité de traitement.** C'est particulièrement le cas lorsque l'ingénierie communale est réduite et que la maîtrise publique de la densification du territoire est réduite.

« Inventons la Métropole apporte des outils et nous inclut dans un process. Il y avait aussi l'apport des AMO dans l'analyse des offres : ce n'est pas rien pour une commune comme la nôtre ! IMGP était surtout le moyen d'imposer un cadre aux élus, ce qui est très utile pour une ville qui n'a pas de pratique d'aménagement public. Cela permettait d'éviter les travers du gré à gré. » (entretien ville)

Plus flexible qu'une opération d'aménagement ou qu'une cession avec des cahiers de prescription en ZAC, la procédure des Réinventer est bien plus cadrée qu'une cession foncière réalisée en gré à gré. Elle organise la mise en concurrence entre plusieurs groupements et la délibération d'un jury pluriel. Critiquée à juste titre pour son manque de concertation auprès des citoyens, elle vient tout de même renforcer la lisibilité et la visibilité du processus. On touche ici à toute l'ambiguïté des Réinventer : **parfois condamnées comme un moyen de livrer la ville au privé⁵, ces consultations agissent aussi comme un renforcement du contrôle public sur la densification du diffus.**

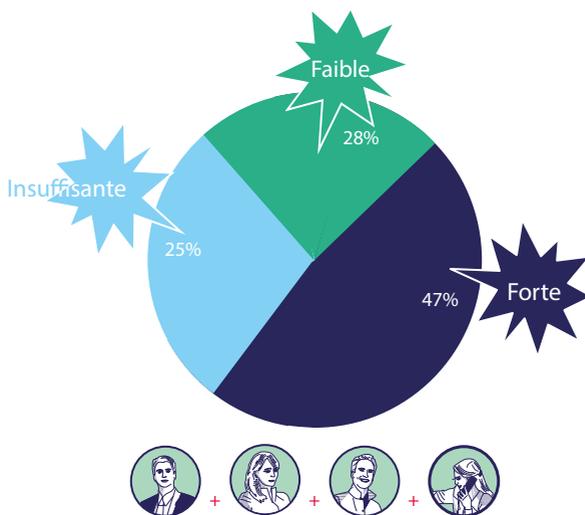
4 Renaud Epstein. Les trophées de la gouvernance urbaine « Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation, Institut de la décentralisation, 2013, pp.1318.

5 https://www.lemonde.fr/economie/article/2017/10/18/inventons-la-metropole-le-grand-paris-s-est-il-livre-au-secteur-privé_5202546_3234.html.

Une multitude de configurations selon les contextes

Derrière ce dénominateur commun, les questionnaires révèlent une grande diversité des regards portés par les acteurs publics sur IMGP et les apports des Réinventer. Alors que les membres des groupements étaient unanimes dans leurs compliments comme dans leurs critiques sur la consultation, le retour des acteurs publics apparaît plus clivé (alors même que l'échantillon est plus restreint). Par exemple, sur la place des utilisateurs dans les groupements, l'échantillon se répartit à parts égales entre ceux qui la trouvent « forte » et ceux qui la jugent « faible » ou « insuffisante ». Pour certains, leur implication est « fondatrice de la qualité du projet » ou « assurer sa faisabilité », alors que pour d'autres elle apparaît « très théorique, car il n'y a aucun engagement ferme et définitif » et qu'elle « devra ensuite passer au crible des équilibres financiers ».

COMMENT QUALIFIEZ VOUS LE POIDS DES UTILISATEURS DANS
LA CONCEPTION DES PROJETS ET LEUR PROGRAMMATION ?



© La Sens de la Ville - ParticiPrenante - Benoît Papilloud design graphique

Idem sur l'élaboration des Clauses particulières de site (CPS), qui permettaient à chaque commune de préciser le cahier des charges. Certains l'ont trouvé « trop court » ou « trop formaté », d'autres le perçoivent comme « très positif » ou comme un moyen « d'améliorer les attendus du projet ». La plupart des aménageurs estiment ne pas avoir été suffisamment associés à leur élaboration : « elles n'ont pas pris en compte les contraintes économiques de l'opération d'aménagement », écrit l'un d'eux.

Ces variations révèlent la diversité des configurations et des motivations à l'œuvre sur chacun des sites. En fonction du jeu d'acteurs (présence d'un aménageur ou non, conflit entre la commune et l'EPT, etc.), du contexte territorial (attractivité et état du marché immobilier, présence d'opérateurs) ou de l'historique du site (maturité de la programmation, portage foncier, etc.), l'expérience de la consultation n'a pas pris la même forme. Formulée à l'issue du questionnaire en ligne, cette hypothèse a été confirmée par les entretiens menés. En replaçant chaque site dans son contexte et dans l'histoire longue de l'aménagement communal, l'analyse met en lumière une multitude d'usages des appels à projets urbains innovants. Cette diversité d'agendas des acteurs publics se révèle finalement cohérente avec le caractère peu lisible de la procédure que les opérateurs privés évoquent, quant à eux, d'une seule voix. C'est de ce constat que découle la typologie présentée ci-dessous.

Typologie des usages d'*Inventons la Métropole*

En croisant les entretiens, nous avons distingué six usages différents des appels à projets urbains innovants. Ces usages sont à prendre comme des **idéaux-types**, c'est-à-dire des constructions théoriques destinées à rendre intelligible la diversité des configurations. Ils n'existent pas « à l'état pur » : chaque site correspond souvent à une combinaison de plusieurs usages, mais avec une pondération variable.

Construite à partir du cas d'*Inventons la Métropole*, nous faisons l'hypothèse que cette typologie garde de sa pertinence pour analyser d'autres appels à projets de ce type. En regroupant 55 communes, la consultation IMGPA en effet l'avantage de donner à voir une large palette de situation.

• USAGE 1 : CONTRE LE TENDANCIEL DE MARCHÉ

Un premier usage des Réinventer consiste à mettre en concurrence les opérateurs privés pour infléchir la dynamique du marché de l'immobilier existante sur le territoire. Ces consultations agissent alors comme une nouvelle forme d'intervention publique pour

encourager les promoteurs et investisseurs à proposer d'autres programmations que leur catalogue habituel.

Selon le degré d'attractivité des sites et le contexte territorial, cette intention se décline en deux objectifs :

- **Limiter les programmations exclusivement résidentielles** (habituellement favorisées par les promoteurs pour leur faible risque dans une région parisienne marquée par un déficit d'offre) **et encourager la programmation tertiaire** . Le chef de projet d'un site en périphérie affirme cette orientation : *« On a joué le jeu d'une programmation très ouverte, même si on a dès le départ affirmé la vocation économique du site. On ne voulait pas de logements. Ils ont bien essayé de nous mettre des résidences étudiantes, mais on a refusé. »* Si les logements occupent une part importante des projets IMGP, ils s'accompagnent à chaque fois d'autres programmes plus atypiques (de l'agriculture urbaine au tiers-lieux culturels, ...). Cette orientation volontariste se retrouve dans les résultats agrégés d'IMGP qui témoignent d'une nette surproduction de l'activité économique par rapport au marché francilien.

- **Impulser la montée en gamme de la production immobilière en évitant les produits trop standardisés** . En braquant les projecteurs sur une parcelle et en engageant leur image de marque, la consultation augmente la pression sur les groupements et les oblige à faire une proposition plus qualitative. Pour la collectivité, il s'agit de construire une opération qui fasse référence, permettant de tirer vers le haut la production immobilière dans le diffus. Le témoignage sur un site en bordure de périphérie témoigne de cette stratégie : *« Notre commune a peu de moyens et peu de foncier. On subit l'arrivée des promoteurs, avec une forte pression sur le résidentiel et sur l'économique. Ils tartinent des bureaux et du logement au max du PLU, sans faire beaucoup d'effort sur la programmation et la qualité architecturale des projets. IMGP est un moyen de pousser tout le monde vers le haut. D'une part, ça oblige les équipes candidates à faire un effort d'ancrage territorial et à sortir des produits standardisés. D'autre part, ça nous donne une référence dans la discussion avec les autres promoteurs. Je vais pouvoir leur dire : « regardez ce que Vinci a réussi à faire ici ! Ils ont intégré un espace de co-working et une créatrice de mode alors que le site est compliqué. »*

Dans ce cas, les Réinventer viennent se substituer à une consultation promoteur ou à une cession foncière en gré à gré. Le recours à la consultation vise à éviter les travers des études de marché qui dictent la programmation habituelle des promoteurs et tend à favoriser les opérations de petits logements ciblés pour des particuliers-investisseurs. **Il est demandé aux groupements candidats d'afficher leur volontarisme sur la commercialisation de produits plus atypiques** , au risque que ces nouveaux programmes échouent *in fine* à

trouver leurs utilisateurs voire qu'ils soient progressivement réduits au fil de l'avancée des projets, une fois le projet retenu.

Sur ces sites, le portage du risque prime d'ailleurs sur le niveau de charge foncière pour la sélection du lauréat. Ce que confirme une de nos enquêtés : « Le lauréat a proposé un projet à 23 000 m², alors que le concurrent était à 33 000 m². Donc clairement on n'a pas pris le plus offrant. Mais en réalité le sujet financier est marginal, car le risque est tel que la charge foncière est très faible (on est sur du 80€/m²). La question est plutôt le partage du risque entre la collectivité et l'opérateur. Le fait que ce soit une foncière, et non un pur promoteur, était aussi un élément de sécurisation. »

L'objectif d'infléchir le tendancier de marché a des conséquences sur le profil des sites intégrés dans l'appel à projets comme dans le cadrage associé (à travers la rédaction des CPS – conditions particulières de site). Il tend à privilégier des parcelles plus petites, pour limiter le risque pris par l'opérateur et mettre l'accent sur la dimension qualitative du projet.

Cet usage se traduit aussi par une déclinaison spécifique du principe de la « carte blanche ». Si une grande marge de manœuvre est laissée aux groupements sur le contenu des projets proposés, **le cadrage programmatique n'en est pas moins présent sous la forme d'interdits** : « soyez créatifs MAIS évitez les bureaux standards », « faites-nous des propositions, SAUF des programmes de logements », etc.

• USAGE 2 : TROUVER L'ÉQUATION FINANCIÈRE POUR SORTIR UN PROGRAMME SPÉCIFIQUE DÉJÀ IDENTIFIÉ

Les Réinventer sont d'autres fois mobilisés pour parvenir à réaliser un programme spécifique, que la collectivité n'a pas les moyens de financer, pour lequel elle a échoué à trouver un investisseur ou qu'elle n'est pas parvenue à intégrer dans des opérations d'aménagement plus classique. Dans ce cas, le cadrage programmatique se fait bien plus précis... même si ce souhait restait implicite pour éviter que l'appel à projets soit requalifié en commande publique soumise à la loi MOP ou code des Marchés Publics.

« Le maire rêve... d'une base de loisir, d'un équipement sportif, d'un centre de congrès, etc. » Nombreux sont les sites d'IMGP à avoir été concernés par ces demandes particulières. Elles sont le plus souvent portées par les élus, et s'inscrivent dans l'historique de l'aménagement du quartier. Tel maire avait promis cet équipement pour rendre la densification du quartier acceptable par ses habitants, tel autre a du mal à faire le deuil d'une candidature précédente pour l'accueil d'un grand stade...

Cet usage résulte de la situation financière des communes franciliennes, qui n'ont, pour une part significative d'entre elles, plus les moyens de prendre en charge les équipements nécessaires pour accompagner la croissance démographique de leur territoire (y compris les plus basiques comme les écoles primaires). **A défaut de programmer des équipements publics, les villes se tournent vers les opérateurs immobiliers pour porter de nouvelles formes d'équipements collectifs d'intérêt général**⁶. Charge à eux de trouver l'investisseur prêt à prendre le risque malgré une demande incertaine voire insuffisante. Dans certains cas, ces demandes avaient préalablement essuyé un premier refus de la part des aménageurs publics.

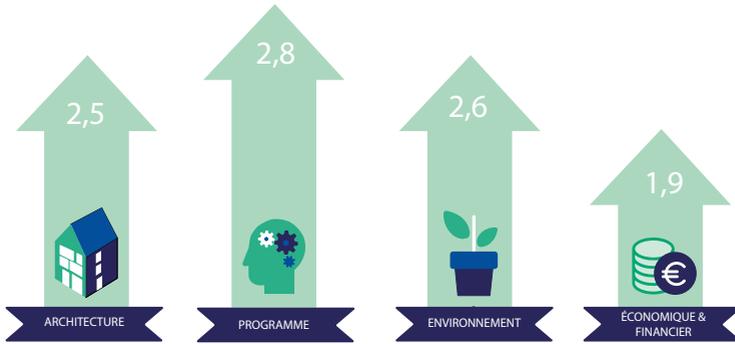
Dans cette situation, on peut considérer que les appels à projets urbains innovants viennent notamment **se substituer à l'outil de la Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) pour organiser les péréquations internes à l'échelle de l'opération d'aménagement**, via le bilan d'aménagement et le programme des équipements publics. Les propositions des groupements ne se font pas à fonds perdus. Elles résultent d'un montage programmatique et financier complexe, pour faire en sorte que la programmation rentable finance celle qui l'est moins.

Cela explique la taille importante des parcelles sur les sites obéissant à cette finalité. Pour que la péréquation fonctionne, il faut que le projet soit assez vaste pour dégager une marge suffisante. On dépasse l'échelle de la parcelle pour aller sur celle du macro-lot voire du projet urbain sur plusieurs hectares. Hormis cet attendu spécifique, la programmation reste assez ouverte, ce qui permet aux groupements de jouer sur deux leviers : la part des logements (qui jouent le rôle de locomotive financière) et le niveau de densité (souvent poussé à son maximum, parfois au-delà des limites envisagées par les aménageurs). **Le risque est donc que la réponse au souhait de l'édile local se fasse au détriment de la qualité d'ensemble du projet...** et du quotidien de ses futurs habitants.

En adoptant la même logique de mutualisation que les ZAC, cet usage des Réinventer révèle en creux les limites de cet outil classique des opérations d'aménagement. C'est bien parce que les projets urbains sous maîtrise publique ne parviennent plus à organiser une péréquation suffisante que les collectivités se tournent vers des groupements privés. Quitte à dédire leur propre aménageurs. Dans *Inventons la Métropole*, les sites marqués par cette finalité ont souvent fait l'objet d'une négociation tendue entre la commune et l'aménageur présent sur le site, sur les équilibres financiers et programmatiques.

6 Vincent Josso & Nicolas Rio & Flore Trautmann, « Le privé au chevet de l'intérêt public ? Les programmes privés d'intérêt collectif dans les appels à projets urbains innovants », *Métropolitiques*, 15 octobre 2018.

QUEL DEGRÉ D'INNOVATION ?



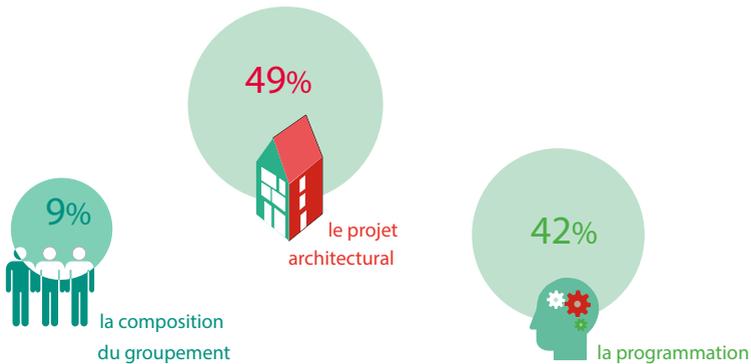
UN CONOURS DE PROGRAMMATION ?



Moyenne des réponses à la question :

« Si vous deviez qualifier le degré réellement innovant de par les groupements candidats. »

QUEL A ÉTÉ LE CRITÈRE DÉTERMINANT DANS LE CHOIX DU GROUPEMENT LAURÉAT ?



• USAGE 3 : FACILITER L'ACCEPTABILITÉ DE LA DENSIFICATION

Le troisième usage interroge l'articulation entre les Réinventer et la planification urbaine. Dans certains cas, le cadre des appels à projets urbains innovants est utilisé pour **faire évoluer les limites imposées par les règles d'urbanisme locales et du PLU, notamment sur la densité voire sur la nature des programmes proposés.**

Ces contournements ne sont pas forcément le fait des groupements privés pour maximiser la rentabilité de leur opération. Ils peuvent parfois s'effectuer sous l'impulsion des collectivités et de leurs élus, comme l'illustre cet exemple en première couronne recueilli auprès d'un architecte-urbaniste : « *Nous avons été attentifs à respecter les règles du PLU. On avait modifié le projet initial et ajusté la programmation pour éviter de se faire éliminer pour non-respect des règles. Et puis quand on a vu le maire, c'est lui qui a réagi en disant : « ne vous embêtez pas avec ça, soyez innovants et créatifs, c'est à ça que servent les appels à projets !* ». Ces injonctions contradictoires sont accentuées par le contact direct qu'établissent les Réinventer entre l'exécutif communal (principalement le maire) et les groupements privés associant promoteurs et concepteurs. Au risque de court-circuiter les services de l'urbanisme de la ville et de l'intercommunalité, d'autant plus attachés au règlement d'urbanisme qu'ils ont contribué à l'élaborer.

Dans des territoires de première couronne marqués par une forte croissance démographique, **Inventons la Métropole agit comme un levier pour accélérer la densification et favoriser son acceptabilité par les élus et la population.**

D'une part, l'accent mis sur une écriture architecturale ambitieuse et sur l'innovation programmatique rend les projets proposés plus alléchants. En témoigne le poids des images dans les rendus et les jurys : « *si un projet le meilleur sur le plan fonctionnel est moins bon sur l'aspect architectural, cela risque d'être compliqué de choisir. Car les élus sont très attentifs à la perception du projet depuis l'extérieur ; alors que la programmation, ça se voit moins.* » souligne un chef de projet IMGP. La tension entre programmation et conception ressortait d'ailleurs des résultats du questionnaire en ligne : **si la programmation apparaît comme le principal domaine d'innovation d'*Inventons la Métropole* selon les répondants, le projet architectural reste le premier critère de sélection lors des jurys (49% des réponses contre 42% pour la programmation).**

D'autre part, **la dimension métropolitaine de l'appel à projets devient un facteur de justification de la densification du terrain.** Pour être à la hauteur du rayonnement potentiel du site, il ne faut pas hésiter à monter dans les étages. Les échanges avec les porteurs métropolitains de l'appel à projets confortent cette conclusion : « *Les appels à projets urbains innovants permettent d'ouvrir le champ des possibles. Ils servent à faire*

changer la perception d'un élu avec un projet et une image, notamment sur les questions de densité. Sur un site où le cadre était bien défini, un groupement a été retenu car il a intégré la possibilité de doubler la hauteur. Depuis, le maire défend l'intérêt d'avoir une tour sur ce terrain. D'une certaine manière, il y a une prime aux candidats qui s'émancipent du cadre réglementaire. » Les déboires de certains projets lauréats une fois le jury passé, illustré par l'exemple de Nogent-sur-Marne⁷, invitent néanmoins à nuancer cette hypothèse. Face aux crispations chez les habitants suscitées par le projet de marina en bord de Marne avec une tour de logement de 18 étages, le maire a finalement dû faire marche arrière et remettre en cause le projet lauréat.

Dans ce cas, les consultations de type Réinventer apparaissent comme **une voie de traverse idéale pour contourner la rigidité de la planification urbaine et ses procédures de concertation** lors de son élaboration. Les communes se retrouvent en effet confrontées à une multiplication des protestations et des recours contre la révision des PLU pour accélérer la densification. L'augmentation des droits à construire suscite l'angoisse des riverains, sur la mutation incontrôlée de leur environnement. L'inquiétude est d'autant plus forte qu'elle porte sur des documents abstraits, difficilement compréhensibles et discutés en bloc.

En apportant une densification par projets, les Réinventer limitent ces travers. La densité devient plus acceptable quand elle est mise en récit par des perspectives avantageuses et des promesses de nouveaux services pour les riverains. Les communes sont d'ailleurs très attentives à l'épanelage des hauteurs pour limiter les trop forts contrastes entre les nouveaux bâtiments et leur environnement. La consultation agit comme un test sur l'acceptabilité de la densification, d'autant moins risqué pour les élus que les projets sont portés par des opérateurs privés. Pour ces derniers, la procédure Réinventer limite aussi les obligations de concertation et d'enquête publique par rapport aux opérations d'aménagement de type ZAC. Elle se traduit néanmoins par une certaine fragilité juridique (du fait du caractère inédit et encore tâtonnant de ces appels à projets), augmentant ainsi le risque de recours si l'opposition à la densification persiste.

• USAGE 4 : IDENTIFIER DES EXPLOITANTS ET ÉLARGIR L'OFFRE DE SERVICES

Que les occupations soient temporaires ou pérennes, les appels à projets urbains innovants braquent les projecteurs sur une nouvelle catégorie d'acteurs : les exploitants et

⁷ https://www.lemonde.fr/economie/article/2018/04/17/les-marinas-du-grand-paris-a-nogent-sur-marne-un-projet-de-tour-qui-heurte-l-esprit-guinguette_5286550_3234.html.

opérateurs de services. Alors que ces acteurs étaient le plus souvent absents du monde de l'aménagement et relégués en phase d'exploitation, **la nouveauté des Réinventer consiste à intégrer les exploitants dès la conception des projets aux côtés des promoteurs et des architectes.**

L'accent sur les « gestionnaires » s'accompagne de la mise en visibilité de nouvelles programmations, emblématiques du basculement vers un immobilier *as a service* où l'exploitation prime sur la construction du bâti⁸. Ce n'est donc pas un hasard si ces consultations foisonnent de concepts programmatiques innovants : tiers-lieux culturels, espaces de co-working, résidences en co-living, fab labs, sports urbains et écoles hors-contrats, agriculture urbaine, etc.

Cet élément revient régulièrement dans les entretiens sur les apports d'IMGP : *« L'intérêt de cet appel à projets c'était de faire venir des utilisateurs et des gestionnaires. Dans les projets proposés, il y avait des choses intéressantes sur les services et les rez-de-chaussées : avec par exemple un bowling, une maison d'assistantes maternelles, une résidence innovante pour travailleurs temporaires. Certaines correspondaient à des demandes des villes, d'autres étaient à l'initiative des promoteurs. On n'avait pas forcément identifié le besoin, mais c'est cohérent avec le contexte. Ça donne des idées et ça ouvre de nouvelles pistes. »*

L'entrée par les exploitants témoigne aussi d'un mouvement d'hybridation de la fabrique urbaine, au-delà des secteurs de l'aménagement et de l'immobilier. L'intérêt des Réinventer consiste en effet à associer d'autres types d'opérateurs pour élargir l'offre de services associés à l'immobilier. C'est le cas de la mobilité (du local à vélo à l'autopartage), pour la performance énergétique comme pour les services à la personne (en témoigne l'implication d'opérateurs comme Engie ou La Poste dans ces appels à projets).

Lors de l'enquête menée auprès des opérateurs privés, nous avons souligné **l'ambiguïté qui plane sur le statut de ces exploitants au sein des groupements candidats**. Sont-ils mobilisés en tant qu'AMO apportant leur maîtrise d'usage des espaces concernés, en tant que gestionnaires futurs de ces espaces à moyen-terme ou comme preuve de la commercialisation possible de ces produits immobiliers hybrides ? Les commentaires recueillis lors du questionnaire Acteurs publics témoignent de ce malaise. Si les répondants soulignent l'apport de ces acteurs pour « l'ancrage local des projets », l'élaboration

⁸ Baraud-Serfaty Isabelle et Rio Nicolas, « Quand la valeur de l'immobilier glisse vers l'aval », *Revue Responsabilité et Environnement*, n°84, octobre 2016.

d'une « programmation sur-mesure » et la « bonne prise en compte des contraintes d'exploitations », personne n'est dupe de leur fragilité. La temporalité des projets immobiliers n'est pas conforme à celle beaucoup plus rapprochée de l'exploitation, et questionne sur la nature de leur engagement. Le risque que ces programmes innovants soient abandonnés au fur et à mesure de la réalisation du projet est aussi envisagé.

Mais cette fragilité n'est pas toujours perçue comme un inconvénient, comme l'affirme un aménageur en charge de plusieurs sites IMGP : « C'est fort probable que les gestionnaires ne soient pas tous au rendez-vous in fine. Par exemple avec le report du Grand Paris Express, plusieurs ont préféré quitter le projet malgré les lettres d'engagement qu'ils avaient signées. Mais à ce stade ça nous engage à rien : on reste propriétaire des terrains et on peut toujours refuser la vente si on juge que le projet n'est pas conforme à ce qui avait été annoncé. En attendant, on a identifié plusieurs exploitants intéressants qu'on a repris pour d'autres opérations hors-IMGP. Alors qu'on aurait jamais été capable de les trouver nous : on a ni le temps, ni le savoir faire. Dans 5-10 ans, sans doute qu'on se sera constitué notre annuaire des gestionnaires mobilisables, et qu'on aura plus besoin des appels à projets pour cela. »

Dans ce cas, les Réinventer se substituent à **un appel à exploitants, voire à un appel à idées sur des lieux où la programmation reste à définir**. Elle permet aux acteurs publics d'externaliser ce travail de *sourcing* sur les groupements privés et de se construire un large panorama des offres existantes et des modèles d'exploitation possibles. Cet usage est presque exclusif quand les sites sont des bâtiments patrimoniaux à réhabiliter que la ville souhaite conserver sans forcément savoir comment les occuper. L'émulation des appels à projets suscite des rapprochements inédits entre des acteurs fragmentés et obligent les opérateurs traditionnels à faire évoluer leur modèle économique pour donner une place à des exploitants plus fragiles et moins standardisés. Elle agit aussi comme un révélateur des porteurs de projets mobilisables sur le territoire, même si cela diminue avec la taille des projets (c'est une des grandes vertus des deux éditions de *Réinventer Paris*, ciblés sur des sites plus petits et plus atypiques).

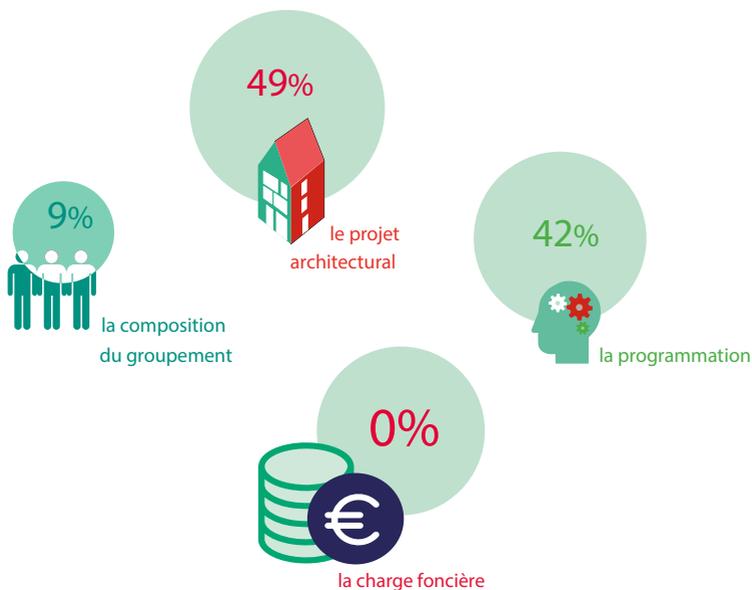
L'interprétation des Réinventer comme des concours d'idées semble surtout portée par les aménageurs. En atténuant la portée aménagiste de ces appels à projets, elle leur permet de souligner l'importance de leur rôle face à ceux qui annoncent leur « ubérisation ». Sans doute moins central que les précédents, cet usage démontre néanmoins le caractère innovant de ces consultations et leurs conséquences durables sur le positionnement des acteurs de la fabrique urbaine (côté public comme côté privé).

• USAGE 5 : ACCÉLÉRER LA MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC

Le cinquième usage des Réinventer porte sur les relations entre acteurs publics. Le processus de la consultation, sa rapidité comme son attractivité ont permis d'accroître la pression sur les propriétaires publics ou para-publics (l'Etat, la SNCF, etc.) pour mettre leur foncier sur le marché. Si la maîtrise du foncier était une condition d'éligibilité des sites pour *Inventons la Métropole*, tous n'appartiennent pas aux communes concernées et peuvent être portés par plusieurs propriétaires.

« Je m'en rappelle, c'était à la fin d'une réunion élu/services. Le maire a abordé le sujet en disant : « il faut qu'on y aille, trouvez-moi des sites ! ». La direction aménagement a proposé le site de la gare. C'était aussi une opportunité pour entraîner la SNCF (propriétaire du terrain à 88%, la ville n'ayant que 12%) dans la démarche. Elle a réagi positivement à l'appel à projets, alors qu'elle n'avait pas été très proactive jusqu'ici. Ça a sans doute pesé positivement pour la sélection de notre site par la MGP. » (entretien chef de projet ville).

QUEL A ÉTÉ LE CRITÈRE DÉTERMINANT DANS LE CHOIX DU GROUPEMENT LAURÉAT?



Pour ces propriétaires, l'appel à projets valorise le potentiel de leur site tout en gardant une certaine maîtrise sur leur devenir. La mise en concurrence des groupements facilite aussi la construction de convergences sur la vocation de ces terrains, qui étaient souvent restés en jachère depuis plusieurs années du fait de l'incapacité des parties prenantes à s'entendre sur leur transformation. Les propositions alternatives et les temps d'échanges avec les groupements structurent la discussion entre ces acteurs et donne à voir les marges de manœuvre mobilisable.

Cet usage interroge **la question du prix de cession de ces sites et d'une éventuelle décote en échange des innovations portées par le groupement**. Pour *Réinventer Paris 1*, Jean-Louis Missika avait annoncé aux *Echos* un manque à gagner de l'ordre de 40% par rapport aux propositions faites par les plus-offrants⁹. Pour IMGP, on peut faire l'hypothèse que les propriétaires para-publics et les communes moins dotées étaient plus attentifs à la valorisation financière de leur foncier.

A notre grande surprise, les réponses au questionnaire en ligne indiquent que **le montant de charge foncière n'a pas été le critère déterminant pour la sélection du lauréat**. Aucune personne ne le place en tête. Ces données déclaratives et partiellement représentatives sont à prendre avec précaution, d'autant que les données quantitatives pour objectiver cette impression ne sont pas accessibles. Pour autant, elles indiquent que la charge foncière a davantage joué comme un facteur d'élimination d'offres insuffisantes que comme un critère de sélection entre des projets jugés solides... A moins que les discussions financières ne soient renvoyées après la sélection du lauréat, les Réinventer retournant in fine sur une négociation plus classique de gré à gré.

• USAGE 6 : INITIER UNE RÉFLEXION URBAINE À GRANDE ÉCHELLE POUR RÉVÉLER UN POTENTIEL DE TRANSFORMATION

Les impacts attendus par la consultation ne se limitent pas au périmètre du site intégré dans l'appel à projets. *Inventons la Métropole* a aussi été mobilisé pour **initier une transformation urbaine élargie à l'échelle du quartier**.

C'est cet usage qui a entraîné une des innovations d'IMGP par rapport à *Réinventer Paris* : la dualité entre un périmètre de cession (faisant l'objet de la promesse de vente) et un périmètre d'étude, plus large, pour encourager les opérateurs privés à étudier la transformation potentielle du quartier. Une des personnes interrogées revient sur l'origine

⁹ https://www.lesechos.fr/01/02/2016/lesechos.fr/021664371540_reinventer-paris--les-22-sites-livres-a-des-promoteurs-innovants-apporteront-600-millions-d-euros.htm.

de ce double-périmètre : « Le site était composé de deux parcelles de 1ha chacune, au sein d'un périmètre d'étude de 8ha. On aurait voulu mettre l'ensemble des 8ha dans l'appel à projets, mais ça n'a pas été accepté par la MGP car on n'avait pas la maîtrise du foncier. Le périmètre d'étude a été une solution par défaut pour conserver l'échelle globale, malgré l'absence de maîtrise foncière. » Introduite chemin faisant pour répondre à la demande de certaines communes, cette subtilité a pu créer le trouble du côté des groupements candidats.

D'une part, **cet élargissement spatial correspond à la volonté de souligner un potentiel de marché jusqu'ici sous-valorisé**, de manière à faire venir de nouveaux opérateurs sur le territoire. C'est particulièrement le cas pour les communes concernées par l'arrivée d'une gare du Grand Paris Express, qui ont choisi d'intégrer des sites jusqu'ici peu attractifs pour en souligner le potentiel. Sur les 60 sites, un tiers d'entre-eux étaient situés dans les quartiers de gare du futur métro, souvent occupés par des espaces en friches ou des entrepôts d'activité. En combinant programmation, conception urbaine et montage économique, le travail des groupements était un moyen de représenter le devenir possible de ces sites, quitte parfois à exagérer la rapidité des transformations.

« On a choisi ce site car les promoteurs n'y auraient pas été sans Inventons la Métropole. C'est un quartier qui cumule les difficultés : la proximité de l'A86, la présence des lignes à haute-tension, le tissu urbain de zone industrielle. Mais pour nous acteurs publics, il a aussi de nombreux atouts : la proximité des bords de Seine et du futur village olympique, et le vis-à-vis avec le nouveau centre commercial. IMG P a permis de donner un coup de projecteur sur la commune, qui était jusqu'ici en dehors des radars des promoteurs. Même si on n'a eu que deux réponses au final, de nombreux promoteurs étaient venus aux visites. Ça a produit des effets à retardement. Les opérateurs étaient refroidis par les lignes à haute-tension, mais ils ont montré un réel intérêt pour la commune. » (entretien chef de projet ville)

L'ambiguïté entre les deux périmètres de l'appel à projets joue alors à plein. La perspective d'un développement sur d'autres terrains vient compenser la faiblesse des surfaces mises en vente. Il s'agit de « montrer patte blanche » pour pouvoir mettre le pied dans des secteurs urbains en pleine mutation.

D'autre part, **la mise en avant d'un périmètre élargi permet aux collectivités peu dotées en ingénierie de faire porter les études urbaines par les groupements privés**. La programmation du périmètre de cession n'a pas besoin d'être très innovante, tant qu'elle

s'accompagne d'une production d'expertise sur le devenir du quartier dans son ensemble grâce à la mobilisation d'architectes, d'urbanistes et de paysagistes.

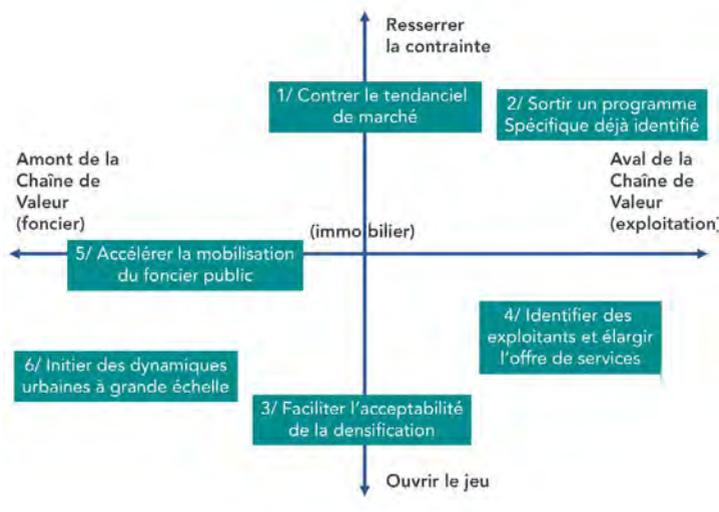
« Pour nous c'est vraiment l'échelle des 8ha qui était pertinente. L'aménagement à la parcelle on sait faire et on l'a déjà fait ailleurs. On n'a pas besoin de la Métropole ni d'IMGP pour ça. C'est différent à l'échelle du projet urbain. La ZAC avait été clôturée juste avant l'appel à projet et on n'avait plus d'aménageur. La concession d'aménagement était arrivée à son terme, on était repassé en régie directe et on était dans une phase d'attente. Les orientations de développement avaient changé par rapport au projet de ZAC et on avait envie de changer d'aménageur. Au fond on a utilisé IMGP comme une concession d'aménagement pour porter une réflexion à l'échelle urbaine. Avec par exemple l'enjeu du lien avec la Seine. Les opérateurs se sont aussi positionnés comme cela, en faisant des propositions sur les espaces publics. Ça permettait de construire rapidement un projet d'ensemble, qui a obtenu l'aval des élus suite à mise en concurrence entre deux offres alternatives. » (entretien chef de projet ville)

Cet usage d'IMGP en substitution des études préalables à une concession d'aménagement ne va d'ailleurs pas sans poser de problème, une fois le lauréat sélectionné :

« Aujourd'hui ça pose des difficultés. On a fait une demande à la MGP pour en faire une opération d'intérêt métropolitain. Mais cela suppose de refaire une mise en concurrence pour choisir un opérateur, qui va lui-même rediviser le secteur en plusieurs lots. Juridiquement on est vraiment dans une impasse. On a aucun moyen de s'assurer que l'aménagement d'ensemble sera conforme au projet retenu par les élus dans IMGP, ni de garantir au lauréat sa possibilité d'intervenir à cette échelle. » (entretien chef de projet ville)

Ce que ces usages nous disent des Réinventer

Cette typologie peut être structurée autour de deux axes, qui nous renseignent sur la nature des appels à projets urbain innovants et sur leurs ambiguïtés.



Un axe programmatique : ouvrir le jeu ou resserrer la contrainte

Les Réinventer ont souvent été résumés par le principe de « carte blanche » laissée aux acteurs privés dans l'élaboration de la programmation et la conception du projet. Le principe des APU, défendu par la Métropole lors de la mise en place d'IMGP, consiste à libérer la créativité des opérateurs immobiliers par un cahier des charges très ouvert.

Dans l'enquête que nous avons menée auprès des groupements candidats, nous avons pointé que cette carte blanche correspondait davantage à une zone grise¹⁰. Les questionnaires révélaient un certain malaise des candidats face à cette absence de cahier des charges explicite, surtout perçue comme une source d'incertitude. « Impossible de savoir si nous étions sur la bonne voie, avant le jury final » témoignait un promoteur. Les temps d'échange avec les collectivités n'avaient pas toujours permis de clarifier les

¹⁰ <https://medium.com/@nicolasrio2/la-carte-blanche-imgp-cinquante-nuances-de-gris-1af8af840a19>

attentes du jury. Si bien que trois quarts des répondants à l'enquête étaient en faveur d'un cahier des charges plus précis en cas de renouvellement de la consultation !

La typologie aide à mieux comprendre **ce qui se joue derrière cette absence supposée de cahier des charges, en soulignant la diversité des configurations**. Dans certaines situations, cette ouverture programmatique a effectivement été mise en avant par les acteurs publics pour desserrer la contrainte et obtenir des propositions inédites. D'où les libertés encouragées vis-à-vis de l'urbanisme réglementaire et du PLU communal. C'était aussi le cas lorsque l'enjeu consistait à repérer des exploitants ou à impulser une mutation urbaine à une échelle élargie.

Mais sur d'autres sites, le discours de la « carte blanche » masquait en réalité une volonté de resserrer la contrainte programmatique, sans pour autant que ces demandes soient inscrites explicitement dans la consultation. Les acteurs publics s'étaient saisi des Réinventer pour être plus exigeants vis-à-vis des opérateurs immobiliers que lors de cessions foncières en gré à gré voire même dans le cadre des projets urbains de type ZAC. Cela a pu prendre la forme d'interdits programmatiques pour l'usage « contrer le tendanciel de marché » ou de passage obligé lorsqu'il s'agissait de sortir un élément programmatique déjà identifié.

Cette tension sur le niveau de contrainte se retrouve aussi sur la charge foncière. Alors que la consultation laissait la proposition financière à l'initiative des groupements, plusieurs acteurs plaident pour une transparence des prix. C'est notamment le cas de l'Etablissement Public Foncier de la Région Ile-de-France (EPFIF), qui milite pour afficher un montant minimal attendu en termes de charge foncière, de manière à garantir l'équilibre économique de son portage foncier.

Un axe chaîne de valeur : agir sur le foncier ou sur l'exploitation

La chaîne de valeur de l'aménagement-immobilier constitue un autre axe permettant de différencier les six usages mis en lumière par notre typologie. Cet axe est intéressant car il montre que **les Réinventer n'interpellent pas toujours les mêmes pro ils d'acteurs**.

Le caractère inédit des appels à projets urbains innovants repose sur son intérêt porté à l'exploitation, en associant les futurs gestionnaires aux groupements candidats dès la conception du projet. Dans la perspective du basculement vers un immobilier « as a service », les APUI abordent la chaîne de valeur par l'aval, au plus près des usagers. C'est particulièrement le cas lorsqu'il s'agit pour les acteurs publics de « repérer des exploitants » ou de rendre possible la réalisation d'un équipement privé d'intérêt collectif.

La généralisation des Réinventer s'accompagne d'ailleurs d'une multiplication d'opérateurs qui se positionnent sur la maîtrise d'usages, le montage de produits immobiliers hybrides

ou le *sourcing* de nouveaux gestionnaires. Elle vient aussi encourager le modèle des promoteurs développeurs avec des foncières intégrées par rapport à celui de la pure promotion. « *Le fait que ce soit une foncière, et non un pur promoteur, était aussi un élément de sécurisation* » confie un chef de projet ville. « *Cela leur a permis des choses intéressantes, comme un parking en superstructure potentiellement réversible en bureau* ». La temporalité des foncières agit comme une garantie supplémentaire, dans ces appels à projets où le partage du risque entre la collectivité et l'opérateur constitue un élément central. Elle permet de compenser les incertitudes liées à la présence fragile des exploitants dans les groupements.

Mais l'aval de la chaîne de valeur de l'immobilier n'est pas le seul à être bousculé par les Réinventer, c'est aussi le cas des maillons situés en amont. Plusieurs communes l'ont davantage mobilisé comme un outil d'aménagement et de stratégie foncière. L'usage 5 montre que les APUJ ont pu accélérer le processus de libération du foncier public. Pour fonctionner, ces appels à projets supposent d'ailleurs une politique d'acquisition foncière volontariste : pour mettre en vente les parcelles, il faut déjà les posséder. L'entretien avec une commune de proche couronne souligne cet effet collatéral : « *IMGP nous encourage à développer une stratégie foncière plus volontariste pour mettre en concurrence les promoteurs. Dans un contexte comme le nôtre, on se rend compte que le PLU ne protège pas tant que ça. Si le projet est conforme au PLU, la ville n'a pas son mot à dire. IMGP 1 m'a permis de démontrer à mes élus l'intérêt d'une telle démarche. On va d'ailleurs essayer de systématiser le principe de mise en concurrence, même en dehors d'IMGP, sur les parcelles où intervient l'EPFIF pour faire du remembrement.* »

Le recours aux Réinventer vient aussi percuter l'**activité des aménageurs**. En invitant les opérateurs immobiliers à faire des propositions sur la mutation de quartiers entiers ou à proposer des péréquations financières alternatives, certaines collectivités utilisent les appels à projets comme une alternative à la ZAC et aux études urbaines. L'augmentation de la taille médiane des parcelles entre Réinventer Paris et IMGP démontre que les Réinventer remontent progressivement la chaîne de valeur de l'immobilier pour se positionner aussi sur des enjeux d'aménagement.

La dimension spatiale pourrait d'ailleurs constituer un troisième axe de différenciation des six usages d'IMGP. Selon les cas, le recours aux Réinventer peut cibler des effets concentrés à l'échelle de l'opération immobilière (programme inédit, densité renforcée, accélération du processus...) ou viser des effets dilatés élargis à l'échelle du quartier (contrer le tendanciel de marché, impulser une dynamique urbaine, identifier des exploitants remobilisables ailleurs, etc.).

INVENTONS LA MÉTROPOLE
VU DU CÔTÉ
DES ÉQUIPES CANDIDATES

L'intérêt suscité par l'appel à projets *Inventons la Métropole du Grand Paris* n'est pas à démontrer : près de 60 sites proposés par les collectivités, 420 candidatures et plus de 160 groupements finalistes¹¹.

Après *Réinventer Paris*, *Réinventer la Seine* et *Reinventing cities*, *Inventons la Métropole* démontre que les appels à projets urbains innovants ne sont pas qu'un effet de mode, mais le signe d'une transformation plus profonde de la fabrique urbaine. Reste à savoir laquelle... Car cette évolution menée tambour battant suscite autant d'enthousiasme que de questions parmi les professionnels qui y participent, qu'ils soient architectes, promoteurs, bureaux d'études ou exploitants.



Un retour d'expérience en forme de caisse de résonance des professionnels impliqués

C'est pour tenter d'y voir plus clair que nous avons réalisé ce retour d'expérience collectif sur *Inventons la Métropole* auprès des équipes candidates, en amont de l'enquête menée auprès des acteurs publics (cf. Chapitre 1). Cette démarche résulte d'une initiative bénévole et indépendante, menée par deux agences : *Le Sens de la Ville* et *Partie Prenante*. Impliqués dans les groupements¹², nous avons été en première ligne du travail mis en œuvre pour

¹¹ Cette partie reprend les résultats du retour d'expériences mené à l'automne 2017 auprès des professionnels impliqués dans les groupements candidats à *Inventons la Métropole* du Grand Paris. Ces éléments avaient été présentés lors du séminaire en mars 2018 puis publiés sur Medium à travers cinq articles de blog. Il nous est apparu judicieux d'en intégrer ici une version actualisée, de manière à les mettre en vis-à-vis avec les retours des acteurs publics.

¹² Le Sens de la Ville a été AMO de trois groupements, sur Pleyel à St Denis, Cherioux à Vitry, Babcock à La Courneuve. Nicolas Rio a pour sa part accompagné des équipes sur le campus de Cachan, Pont de Rungis et les Ardoines.

s'adapter à ces nouvelles formes de concours urbains. Au contact de ces groupements élargis, nous avons vu les espoirs, les hésitations mais aussi les appréhensions que ces appels à projets inédits peuvent susciter.

Entre la communication (forcément laudative) et la polémique (souvent simpliste), il existe un besoin de réflexion collective pour mieux comprendre ce qui nous arrive¹³. Tels sont les objectifs de cette initiative conduite en *open source* : ménager un espace de réflexivité entre professionnels pour alimenter le débat sur les mutations de la fabrique urbaine, ses apports potentiels comme ses possibles effets pervers.

Conçu comme une caisse de résonance des questionnements éprouvés par chaque professionnel de la fabrique urbaine, ce retour d'expérience ne vient pas se substituer à une évaluation en bonne et due forme d'*Inventons la Métropole*, qui resterait à conduire sous l'impulsion de la MGP et de la SGP. Réalisé sur un temps court (novembre 2017 — janvier 2018), il ne remplace pas non plus un dispositif de suivi de la mise en œuvre des projets, dont tout le monde s'accorde à souligner la nécessité.

Un questionnaire en ligne ciblé sur la phase d'élaboration des projets candidats

Le questionnaire a surtout porté sur le processus d'élaboration des projets candidats. Les questions étaient organisées autour de quatre entrées : le regard des participants sur le partage des rôles au sein des groupements, leur vécu de la construction de la programmation, leur perception du caractère innovant des projets et leurs réactions sur la « méthode IMG ». L'analyse porte assez peu sur le contenu des projets eux-mêmes (ce travail sera en partie effectué par la Chaire Grand Paris de l'École d'urbanisme de Paris).

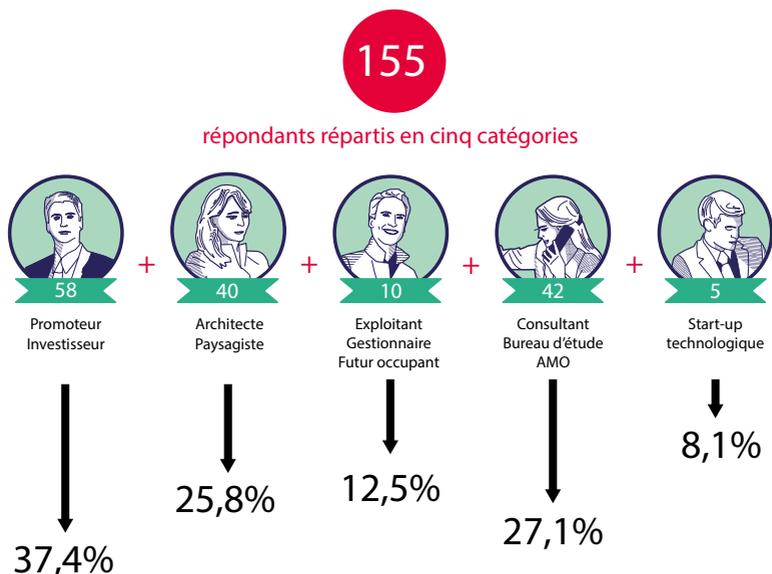
Les résultats que nous présentons dans ce chapitre sont donc à prendre pour ce qu'ils sont : des éléments de réactions à chaud des participants, issus d'un questionnaire en ligne et ciblé sur le processus de construction des projets candidats. Avant d'en exposer les conclusions, revenons sur le panel sur lequel repose cette enquête. Esquisser le profil des répondants, c'est déjà dessiner le contour des interrogations suscitées par *Inventons la Métropole*.

Plus de 150 réponses, à l'image d'une communauté professionnelle aux contours inédits

Plus de 150 personnes ont participé au retour d'expérience, ce qui témoigne de l'intérêt des professionnels pour une telle démarche. Alors que le retour d'expérience sur

¹³ Le *Sens de la Ville* avait conduit un travail équivalent pour Réinventer Paris avec Urbanova et Partie Prenante avait consacré une première série d'articles sur son blog pour décrypter les enjeux des Réinventer.

Réinventer Paris avait surtout mobilisé les architectes (45% des répondants à l'enquête menée en 2016), ce sont les promoteurs et investisseurs qui ont été les plus nombreux à exprimer leurs réactions (37%). Signe qu'*Inventons la Métropole* dépasse les seuls enjeux de la conception urbaine, et interpelle l'ensemble des acteurs de la fabrique urbaine.



© Le Sens de la Ville - Partie Premanite - Bénédicte Papilloud design graphique

Les concepteurs (architectes et paysagistes) constituent un quart du panel, tout comme les AMO et bureaux d'études dont les structures se multiplient avec la généralisation des appels à projets urbains innovants. Autre point d'étonnement : la faible participation des exploitants/gestionnaires (10 réponses) et des start-up (5 réponses). Si on peut comprendre que les innovateurs technologiques se sentent peu concernés par cette démarche réflexive sur la fabrique urbaine, la discrétion des utilisateurs interpelle davantage. Leur intégration dans les groupements constitue en effet un des éléments marquants des Réinventer. Nous reviendrons plus longuement sur les ambiguïtés qui pèsent sur leur fonction.

Au-delà de cette diversité de profils, le panel souligne aussi la constitution d'une communauté professionnelle qui tend à se spécialiser sur les réponses à ce type d'appels à projets urbains innovants. 60% des répondants ont travaillé sur plusieurs sites, et 20% étaient membres d'au moins quatre groupements. Si les contextes et les tailles de sites varient, on y retrouve souvent les mêmes professionnels.



des répondants
ont travaillé sur plus d'1 site IMGP



des répondants
ont travaillé sur 4 sites ou plus



«Une stratégie de réponse avec un partenaire récurrent sur la plupart des sites sur lesquels nous avons répondu» (un promoteur)



© UJF - Paris Lodron - Bureau Prospective - Démocratie Participative et Innovation

Cette tendance à la spécialisation se retrouve aussi dans la constitution de filiales dédiées. La plupart des promoteurs ont ainsi créé une direction Grands Projets pour améliorer leur réactivité et favoriser les effets d'apprentissage entre les éditions successives. Par rapport à Réinventer Paris, *Inventons la Métropole* s'illustre d'ailleurs par un retour des « gros promoteurs ».

L'ampleur du panel comme la diversité des répondants nous permet d'obtenir des résultats robustes sur le vécu d'IMGP par les groupements candidats et d'interroger les différences de perception entre promoteurs, concepteurs et assistants à maîtrise d'ouvrage.

Le partage des rôles : un fonctionnement collaboratif... à géométrie variable !

Au-delà des projets proposés, c'est sans doute sur la transformation des pratiques professionnelles que l'innovation suscitée par *Inventons la Métropole* est la plus forte. La composition des groupements en est la preuve. Ils associent dans une même équipe des opérateurs issus de plusieurs mondes jusqu'ici cloisonnés : promoteurs et experts de la maîtrise d'usage, architectes et futurs exploitants, investisseurs et spécialistes de l'agriculture urbaine... Mais quel a été le partage des rôles effectif au sein de ces groupements ?

Un attrait pour le collectif... mais la persistance d'un schéma en étoile

Toutes les réponses s'accordent à souligner l'intérêt du décloisonnement professionnel qu'a impulsé *Inventons la Métropole*. Interrogé sur les apports de la méthode pour leurs pratiques professionnelles, 90% mentionnent « l'élargissement du réseau d'acteurs » et 70% citent « la diffusion de méthodes plus collaboratives ».

Au regard de procédures d'aménagement que l'on pourrait qualifier de plus « classiques » marquées par une entrée plus échelonnée des différents opérateurs, *Inventons la Métropole* offre une unité de temps et de lieu. En mettant l'ensemble des intervenants autour d'une même table, cette méthode est la promesse d'un dialogue facilité et d'une meilleure compréhension des logiques de chacun. Cette innovation est d'autant plus notable qu'elle semble se diffuser sur d'autres projets, en dehors du cadre des Réinventer.

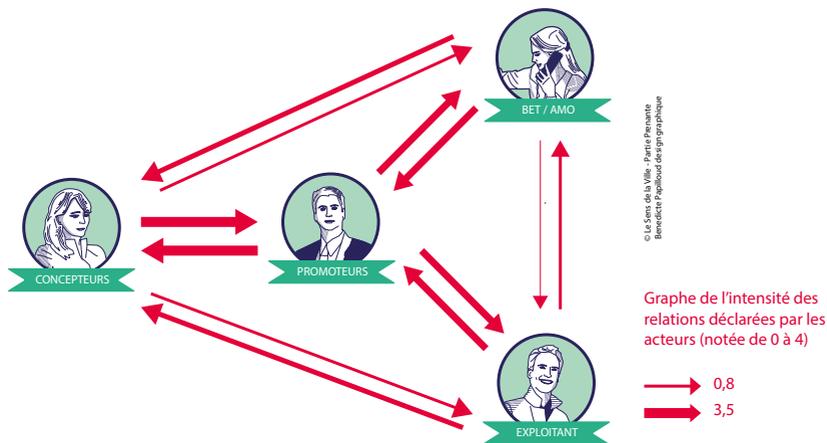
Les résultats du questionnaire invitent toutefois à nuancer cette vision idyllique d'un fonctionnement complètement horizontal. Que les équipes soient pluridisciplinaires est une chose, que la manière des projets soit élaborée en concertation en est une autre... Dans ces équipes aux contours inédits, tout le monde n'a pas le même poids et la densité de collaboration est très variable. On le voit bien sur le schéma ci-après (p.46), qui fait figurer l'intensité d'interaction déclarée par les différents types d'acteurs qui composent les groupements.

Toutes les flèches n'ont pas la même épaisseur... et révèlent ainsi la géographie effective moyenne des groupements—qui cache sans doute de fortes disparités. Sans surprise, les promoteurs sont au centre du jeu. Mandataires des groupements, ils pilotent les acteurs et jouent un rôle décisif dans la composition des équipes. Ils forment un binôme particulièrement resserré avec les architectes pour la conception des projets et la production des livrables. La place des AMO et des exploitants/utilisateurs reste plus périphérique : ils sont très peu nombreux à échanger entre eux.

Dans les faits, le collaboratif laisse la place à des relations plus bilatérales entre les mandataires et chaque opérateur, dessinant une géographie en étoile autour du promoteur. Le chemin vers une co-production collective des projets reste encore à parcourir ! Le temps réduit de la consultation y est sans doute aussi pour quelque chose.

Tous ensemble, tous ensemble... sauf quand on parle d'argent

L'analyse plus approfondie du rôle accordé aux concepteurs et aux AMO permet d'affiner cette hypothèse. Le graphique ci-après (p.47) montre qu'ils ont largement participé à la supervision des livrables.



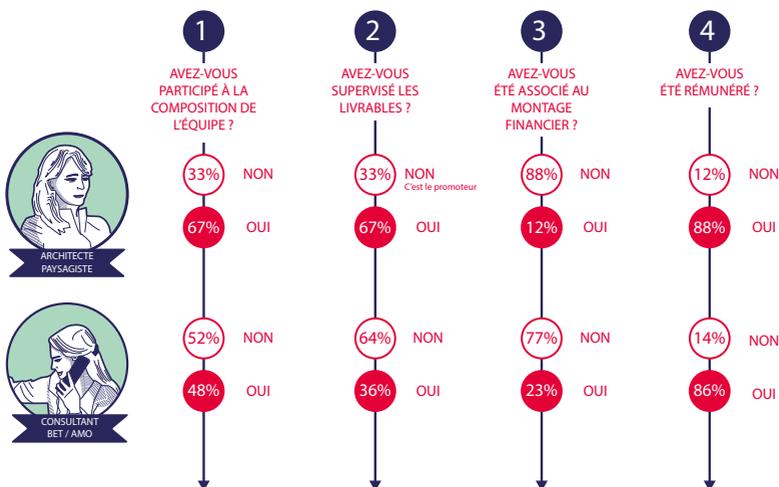
Les concepteurs semblent sortir volontiers de leur pré carré. Familiers de la commande publique et du dialogue avec les élus, ils jouent le rôle de chef d'orchestre dans la production des rendus. Plus loin du dessin architectural, ils revendiquent un rôle dans la constitution-même des équipes...

Mais seuls 12% des architectes et 23% des AMO ont été associés au montage financier. Quand on se rapproche du cœur du réacteur, la dimension collaborative se fait plus discrète. La bonne nouvelle par rapport à Réinventer Paris, c'est que (quasiment) tout le monde a été payé.

La présence des utilisateurs, et une ambiguïté sur leur statut

Quand on zoome sur la catégorie « exploitants / gestionnaires / utilisateurs futurs », la situation est encore plus paradoxale. D'un côté, tout le monde souligne l'apport des utilisateurs : ils renforcent la crédibilité du projet en l'incarnant par des références concrètes, ils font évoluer l'organisation spatiale et l'économie du projet par une meilleure prise en compte de leurs contraintes d'exploitation, etc. Seuls 8% de grincheux pensent que la présence des utilisateurs n'a rien apporté au projet.

L'intégration de la maîtrise d'usage dès la conception du projet est sans doute un des aspects les plus prometteurs d'*Inventons la Métropole*.



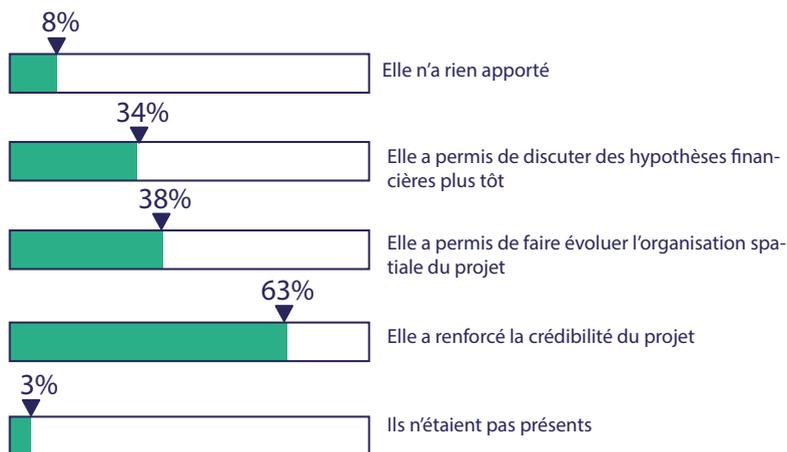
© U.S. Sen de la Ville - Recherche - Benedicte Paillood design graphique

Mais d'un autre côté, le statut de ces « utilisateurs » dans les groupements reste très difficile à qualifier. Nombreux sont les promoteurs à souligner l'incapacité de la plupart des exploitants potentiels à s'engager sur un horizon aussi lointain. Ce qui ne les empêche pas d'entretenir une course de vitesse pour le *sourcing* des utilisateurs : à qui ira chercher les exploitants les plus innovants, les plus attractifs ou les plus ancrés dans le territoire !

Face à cela, trois hypothèses sont possibles :

- Première possibilité, ces acteurs ont une stratégie d'investisseurs et des reins suffisamment solides pour l'être. Ils utilisent les appels à projets pour se positionner sur du foncier attractif. Leur capacité à se projeter dans l'exploitation et à mettre en récit les usages qu'ils suscitent leur permet de négocier avec les promoteurs des parcelles à des prix avantageux.
- Deuxième option, ils interviennent davantage comme des AMO centrés sur la maîtrise d'usage. Jouant sur leur expérience, ils accompagnent les promoteurs dans le montage de ces objets programmatiques hybrides : agriculture urbaine, fab lab, espaces de coworking et autres tiers lieux culturels...
- Troisième hypothèse, ils s'associent pro bono au projet en apportant leur réputation, leurs concepts innovants, leur expertise, leur ancrage territorial. Mais, en l'absence de contrepartie, l'engagement risque d'être très léger. En témoigne la multiplication des lettres d'intérêts : ça n'engage personne, mais tout le monde y trouve son intérêt.

QU'A APPORTÉ LA PRÉSENCE DES UTILISATEURS ?



© Le Sens de la Ville - Pierre Premeau - Bénédicte Papilloud design graphique

Dans les faits, probablement que ces trois possibilités coexistent voire s'imbriquent au sein des groupements. Elles posent néanmoins la question des conditions à réunir pour garantir la bonne prise en compte de cette maîtrise d'usage.

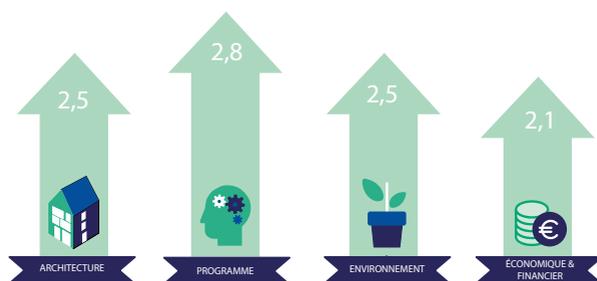
Un concours de programmation... ou une chasse au concept ?

Les réponses au questionnaire mettent en exergue la place centrale de la programmation dans le processus de réponse à l'appel à projets. Les groupements l'affirment, elle constitue le premier « poste » d'innovation, devant l'architecture, l'environnement et les aspects économiques et financiers. En témoigne la présence parfois pléthorique des utilisateurs finaux, qui reflète la variété programmatique mise en avant pour l'emporter.

Cet accent sur le contenu programmatique des projets peut sembler évident aujourd'hui. Mais il suffit de se projeter une dizaine d'années en arrière pour en souligner le caractère novateur. Ce n'est plus seulement l'architecture et la charge foncière qui doivent emporter la décision mais le contenu du projet.

Ce primat donné à la programmation s'explique par la nature même de l'appel à projets, pour lequel les indications de la collectivité laissent de grandes marges de manœuvre aux opérateurs immobiliers. Ce constat ne va pas sans poser quelques questions, notamment sur ce qui a conduit à formuler les choix programmatiques projetés par les groupements.

QUEL DEGRÉ D'INNOVATION ?



UN CONCOURS DE PROGRAMMATION ?



Moyenne des réponses à la question :

« Si vous deviez qualifier le degré réellement innovant de votre groupement de 0 à 4 »

© Le Cers de la Ville - Paris - France - Benedicte Popilloud design graphique

La programmation marquée par un impératif de différenciation

Les réponses au questionnaire montrent que l'injonction à innover porte ses fruits : les propositions visent avant tout la différenciation : les équipes semblent adouber le marketing territorial inhérent à la démarche. « Être différent », cette quête peut poser question : quid de l'analyse des besoins du territoire ? Cette analyse devrait logiquement se retrouver dans le deuxième moteur de la programmation que revendiquent les équipes : la demande de la collectivité. Et c'est là que tout se complique !

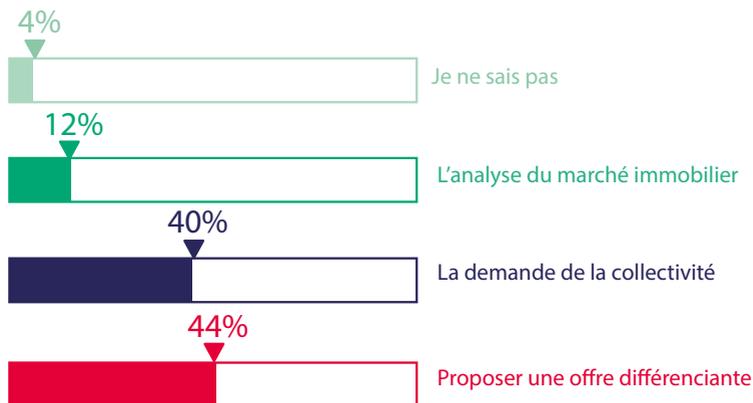
La nature-même de l'appel à projets complique l'expression de l'intérêt général par la collectivité. Celle-ci peut faire figurer à titre indicatif études et documents de planification mais doit laisser l'initiative de la programmation aux opérateurs, sous peine de voir la procédure de cession de foncier requalifiée en maîtrise d'ouvrage publique ou en concession, etc. Les répondants soulignent le flou qui en résulte.

Débusquer LE concept qui fera mouche, tout en essayant de deviner les attentes des élus, tout cela dans le temps compressé de l'appel à projet : voilà comment les participants résument leur quête de la programmation gagnante.

Cachez ce marché que je ne saurais voir

Paradoxalement, la grande majorité des équipes déclarent avoir constitué des propositions programmatiques qui ne reposent pas en premier lieu sur l'analyse du marché immobilier !

SUR QUOI A REPOSÉ LA PROGRAMMATION ?



© Le Sens de la Ville - Partie Pensante - Bénédicte Papilloud design graphique

Ainsi, seules 12% d'entre elles répondent avoir fondé leurs choix programmatiques sur cette analyse du marché immobilier.

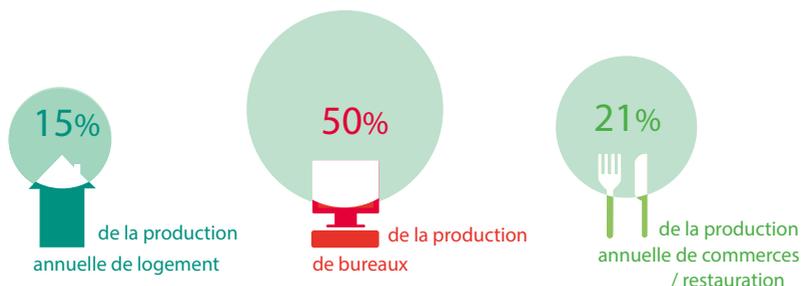
En agrégeant les m² proposés par les équipes lauréates on constate d'ailleurs une sur-représentation du bureau par rapport au logement.

Ainsi, la proposition cumulée de 867 000 m² de surfaces d'activités économiques peut, certes, s'expliquer par la localisation d'une grande part de sites près des futures gares du Grand Paris Express mais montre aussi le rôle efficace d'IMGP comme courroie de transmission de la planification, notamment des CDT (Contrats de Développement Territorial) - qui planifiaient et territorialisaient la production d'environ 11 millions de m² de bureaux à l'horizon 2030¹⁴ - mais également des volontés des maires ... Peut-être au détriment d'un réalisme « de marché », si on prend en considération les 3 millions de m² de bureaux vacants en Île-de-France.

Cette absence déclarée de prise en compte de l'analyse du marché dans la conception de l'offre programmatique témoigne du fait qu'IMGP n'a pas été le « test de marché » des CDT qu'on aurait pu attendre. À l'avenir, il sera bien sûr indispensable d'observer la façon

14 Donnée : *Territoire(s) du Grand Paris. La programmation économique dans les CDT*. DRIEA IF—Service Aménagement—Département Atelier Territoires et Métropole, novembre 2013.

EN ÎLE-DE-FRANCE, INVENTONS LA MÉTROPOLE C'EST...



Source : Métropole, Sit@del (surfaces autorisées en 2016)

dont le contenu programmatique des projets évoluera dans le temps, et passera l'épreuve du marché ... qui ne manquera pas de faire entendre ses logiques !

La « carte blanche » IMGP : cinquante nuances de gris

Ouvrir la commande donnée aux opérateurs immobiliers pour libérer l'innovation : telle est la philosophie des appels à projets urbains innovants. *Inventons la Métropole* se caractérise en effet par des cahiers des charges succincts, pour encourager les opérateurs à être force de proposition. Comment cette invitation a-t-elle été vécue par les groupements candidats ? Le retour d'expérience IMGP montre que la « carte blanche » ressemble plutôt à une zone grise...

Un besoin de stabilité et de transparence

Le questionnaire fait ressortir un certain malaise des groupements candidats face à la « carte blanche » donnée par la Métropole sur la programmation. Si elle stimule la formulation de propositions inédites, elle constitue aussi une source d'incertitude pour des opérateurs dont le métier consiste à réduire le risque. Nombreux sont les répondants à demander plus de clarté et de visibilité sur les attendus du concours.

On l'a vu, 40% des répondants affirment que le contenu de la programmation repose sur une analyse de la demande de la collectivité. Comment être sûr que le projet proposé

correspond bien à ce qu'attendent les membres du jury ? En l'absence de cahier des charges explicite, l'élaboration des candidatures a souvent pris la forme d'un jeu de colin-maillard, pour tenter de cerner les envies des maires à partir de quelques indices. « Malheureusement, la logique de concours empêchait les échanges avec la collectivité et les associations, alors même que nous souhaitions un projet ancré dans son territoire » regrette ainsi un AMO. « Impossible de savoir si nous étions sur la bonne voie, avant la présentation devant le jury » souligne un promoteur.

Dans les faits, la carte blanche annoncée correspond plutôt à une zone grise, avec un grand flou sur la marge de manœuvre laissée aux groupements. En fonction des sites, les exigences programmatiques portées par la collectivité sont très variables.

Plusieurs facteurs expliquent ces cinquante nuances de gris. Nous avons déjà évoqué le premier, d'ordre juridique. Un autre concerne le portage institutionnel d'*Inventons la Métropole*. *Inventons la Métropole* correspond en effet à un double pilotage, parfois source d'injonctions contradictoires.

Alors que la Métropole et son AMO s'attachaient à faire respecter le principe des appels à projets (un cahier des charges très ouvert, de l'innovation et un calendrier resserré), les maires avaient des attentes bien précises sur le devenir des parcelles intégrées dans l'appel à projets, sans qu'elles soient pour autant explicites. Cette tension était encore plus marquée sur les sites inscrits dans des opérations d'aménagement, qui avaient fait l'objet d'une première programmation par les aménageurs... et qui avaient des impératifs quant au montant de la charge foncière pour équilibrer leur bilan de ZAC.



"Plus de transparence dans les critères de choix des lauréats"



"Manque de transparence dans les critères de choix des projets : ils devraient clairement apparaître dans le cahier des charges."



"Transparence des choix du jury."



"Plus de clarté sur les aspects techniques et sur les contraintes sociales et politiques."



"Plus de temps d'échanges pour proposer rapidement un projet en adéquation avec le souhait des élus... nous étions sans véritable direction"



"Une lecture plus claire des attentes du Maire, puisque c'est lui qui a décidé finalement"

Des échanges avec les acteurs publics qui ne suffisent pas à clarifier les attendus

Une des surprises du questionnaire est que les temps de rencontres avec les collectivités n'ont pas résolu ce problème. Ils ont même parfois conduit à l'intensifier. Les échanges entre les groupements et les acteurs publics ont bien eu lieu.

La moitié des répondants a eu des ateliers avec les services, et un tiers a pu échanger avec les élus. Pour autant, ils ont rarement permis aux équipes de mieux cerner les attentes du jury. « *Le contexte concurrentiel a empêché des échanges réellement transparents* » reconnaît un promoteur, regrettant qu'ils prennent plutôt la forme de pré-jury sans qu'aucun retour ne soit diffusé aux équipes.

AURIEZ-VOUS SOUHAITÉ QUE LE CADRE PROGRAMMATIQUE SOIT ...



© Le Sens de la Ville - Partie Prenante - Benedicte Papilloud design graphique

D'autres pointent les contradictions qu'il y a pu avoir entre les directives données par les services lors de l'atelier et le choix du maire lors du jury final. « *Pour l'un des sites, nous avons vu les services à deux reprises au moins, sans que la programmation proposée en décembre ne soit remise en cause* », raconte un architecte. « *Nous avons appris le jour de l'oral en septembre que le Maire n'appréciait pas cette programmation. Dommage de le savoir si tard !* ». Mené tambour battant, l'appel à projets n'a pas toujours laissé le temps aux acteurs publics de définir une position unique quant au devenir de chaque site, faisant porter sur le privé l'incertitude causée par ces hésitations.

A rebours de la carte blanche, la demande de cahiers des charges plus précis

Si bien que lorsqu'on demande aux professionnels engagés dans les groupements ce qu'ils souhaiteraient pour une nouvelle édition d'*Inventons la Métropole*, ils sont 75% à répondre : des cahiers des charges... plus précis !

Plus précis ne veut pas forcément dire plus contraignant. Le principe du concours de programmation n'est pas remis en cause, et perdrait de sa pertinence si le volume de chaque fonction programmatique était imposé par la collectivité. Il s'agit plutôt de sortir du gris en différenciant le noir (les orientations fixées par l'acteur public) et le blanc (les marges de manœuvre réellement laissées aux opérateurs privés).

Des cahiers des charges plus précis auraient surtout l'avantage de définir les critères de sélection pris en compte pour le choix du lauréat. Nombreux sont les répondants à en faire la demande, soulignant le caractère discrétionnaire des jurys finaux.

Poser un cadre, expliciter des objectifs, définir des critères, exposer leur pondération, organiser la transparence de la décision... Autant de garde-fous qui ressemblent furieusement à ceux des marchés publics.

LES AUTEUR(E)S



© Raffael Taïeb



© Marine Poron

Vincent Josso est ingénieur-architecte, urbaniste et associé de la coopérative *Le Sens de la Ville*, qu'il a cofondée après avoir exercé dans l'aménagement public et la maîtrise d'œuvre urbaine. Il y a pratiqué aussi bien la stratégie urbaine que l'urbanisme opérationnel. Il intervient régulièrement auprès du Mastère Aménagement et maîtrise d'ouvrage urbaine à l'École nationale des ponts et chaussées et du département Génie urbain de l'IFSA à l'université Paris-Est Marne-la-Vallée.

Nicolas Rio est chercheur en science politique et consultant en stratégies territoriales. Il a fondé l'agence *Partie Prenante* qui accompagne les collectivités et les opérateurs urbains dans leurs réflexions prospectives et l'élaboration de leur stratégie. Enseignant à l'Ecole Urbaine de Sciences Po, il s'intéresse aux mutations de l'action publique locale et aux transformations de l'aménagement et des services urbains.

Lucille Gréco, diplômée du Cycle d'urbanisme de Sciences Po, est chef de projet associée du *Sens de la Ville*. Elle intervient en tant qu'AMO auprès d'acteurs publics ou privés dans la définition de stratégies urbaines et programmatiques et participe aux missions de recherche de la coopérative. Elle a rejoint *Le Sens de la Ville* après 5 ans en maîtrise d'œuvre urbaine, de la stratégie territoriale aux projets urbains opérationnels.



© Marine Poron

En quelques années, les appels à projets urbains innovants ont intégré la boîte à outils de la fabrique urbaine. Expérimentés par la Ville de Paris en 2015, la procédure a été dupliquée sur de nombreux territoires. Quels sont les effets de cette carte blanche laissée à des groupements privés sur la programmation des projets immobiliers ? Dans quelle mesure cette méthode inédite vient-elle bousculer les codes de la fabrique de la ville ?

A partir du cas d'*Inventons la Métropole du Grand Paris*, cette recherche souligne tout particulièrement la diversité des usages par les collectivités et les aménageurs de ces appels à projets. L'appropriation de la méthode varie fortement selon les 55 sites proposés par les maires d'Ile-de-France. Six usages distincts émergent de l'analyse, venant nuancer et complexifier l'hypothèse réductrice d'une simple privatisation de l'aménagement.

Cette publication se veut à la fois un outil de décryptage de ces nouvelles formes de consultation et une aide potentielle pour ses futurs utilisateurs.

Cet ouvrage s'inscrit dans le cadre du programme de recherche
| *Les nouveaux modes de la fabrique urbaine* |
mené par le Plan Urbanisme Construction Architecture.



Organisme national de recherche et d'expérimentation sur l'urbanisme, la construction et l'architecture, le Plan Urbanisme Construction Architecture, PUCA, développe à la fois des programmes de recherche incitative, et des actions d'expérimentations. Il apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine.