

Les lauréats d'« Inventons la Métropole du Grand Paris » : le milieu de l'aménagement entre innovations et continuités

Sonia Guelton

Dossier : La production urbaine en chantier : héritages, enjeux et perspectives des appels à projets innovants

En se fondant sur une typologie des lauréats de la consultation « Inventons la Métropole du Grand Paris », Sonia Guelton analyse les recompositions en cours des acteurs et des modes de faire associés aux projets immobiliers et urbains. Si la démarche a permis l'émergence de « nouveaux entrants » et suscité des configurations inédites, elle n'a pour autant pas révolutionné les équilibres du marché et les modalités de travail des opérateurs.

Depuis une vingtaine d'années, le champ professionnel des opérateurs de l'aménagement urbain a connu de profondes transformations, marquées notamment par l'émergence de nouveaux types de partenariats public-privé (Réseau national des aménageurs 2015 ; Baraud-Serfaty et Trautmann 2016) et par le rôle croissant accordé aux promoteurs immobiliers dans la production urbaine (Citron 2017). Les appels à projets innovants (API) semblent avoir contribué à la fois à l'accélération et à la pérennisation de ces dynamiques. Ainsi, la démarche « Inventons la Métropole du Grand Paris » (IMGP), qui a retenu 162 groupements dans la première phase et 52 dans la phase finale, a souvent été envisagée comme le signe d'une perte supplémentaire de contrôle de la puissance publique au profit du secteur privé.

Nous proposons d'analyser cette démarche comme une image instantanée de la façon dont les opérateurs de la ville se mobilisent aujourd'hui pour réaliser des projets immobiliers et urbains. Son échelle d'intervention est assez vaste pour rendre compte aussi bien des changements en cours que des nouvelles habitudes : quelles sont les entreprises pilotes de ces opérations d'aménagement ? Avec quels acteurs ont-elles choisi de travailler ? Sur quelles bases et selon quelles configurations ? Une analyse exhaustive et rigoureuse des groupements lauréats d'« IMGP » permet d'apporter de premiers éléments de réponse, alors que les projets engagés dans la métropole parisienne donnent déjà lieu à des mimétismes ailleurs en France et en Europe.

Un partenariat public-privé d'un genre nouveau ?

En France, au moins depuis les années 1960, la puissance publique s'est donné les moyens d'orienter les projets d'aménagement. Les régulations inscrites dans les documents d'urbanisme et les contrats et conventions qui encadrent les opérations en sont traditionnellement les principaux instruments.

D'autres modèles, plus incrémentaux et interactifs, se sont développés depuis une vingtaine d'années, comme le projet urbain partenarial ou le marché de partenariat, qui associent les demandes des opérateurs privés et celles du secteur public dans une phase de dialogue autour de la conception du projet. Toutefois, malgré ces innovations, les pratiques de co-construction des projets restent limitées. Alors que les rapports de force sont souvent inégaux, les impératifs privés semblent systématiquement prendre le pas sur les objectifs collectifs et limiter la capacité de la puissance publique à exercer ses missions, notamment dans la durée (Mazouz 2009 ; Sueur et Portelli 2014).

La configuration proposée par IMGP diffère des modèles précédents. Du côté du secteur public, le cadre de la consultation est posé par un consortium de partenaires. Celui-ci réunit les 52 collectivités territoriales regroupées au sein de la Métropole du Grand Paris, l'État (par le biais du préfet de Région et du secrétaire général pour l'investissement, rattaché au Premier ministre), la Société du Grand Paris et la Caisse des dépôts et consignations. Cette maîtrise d'ouvrage multiple témoigne d'une volonté de mise en cohérence de l'action publique métropolitaine, susceptible de faire cohabiter des objectifs locaux avec les ambitions nationales pour la région-capitale. Elle se traduit par un ensemble de règles génériques encadrant la transformation urbaine de sites identifiés, dont la propriété est contrôlée par le public et constitue la « monnaie d'entrée » pour les investisseurs.

C'est sur cette base que le secteur privé est sollicité, tant pour ses capacités de conception et d'innovation que pour son ingénierie technique et financière : réunis sous la forme d'un groupement, les candidats doivent s'engager à prendre en charge les différentes étapes de l'aménagement du site jusqu'à son exploitation, tout en garantissant la participation des habitants et la préservation des ressources environnementales. Mais l'API ne précise ni comment se fera la coordination opérationnelle des partenaires privés ni quelles seront les modalités de contrôle des avancées et des résultats des projets. Cette souplesse sera-t-elle un atout ou un handicap ? Constitue-t-elle une forme de « carte blanche » laissée au secteur privé ou, au contraire, un outil qui permettra à la puissance publique de maintenir le cap dans des contextes d'intervention forcément évolutifs ? Il est encore trop tôt pour le savoir. Quoi qu'il en soit, les acteurs publics devront se familiariser avec un paysage d'opérateurs profondément renouvelé.

Les transformations en cours chez les opérateurs : des majors aux nouveaux entrants

IMGP sollicite des groupements d'acteurs issus des différents secteurs de la production urbaine. L'analyse des groupements retenus pour la dernière et des lauréats permet d'appréhender les opérateurs impliqués, les métiers qu'ils revendiquent ainsi que la façon dont ils se sont regroupés autour des propositions.

Sans surprise s'agissant de projets emblématiques à l'échelle métropolitaine, les 15 plus grandes entreprises de la promotion immobilière par leur chiffre d'affaires en France, les « majors », sont très bien représentées : Nexity, Bouygues Immobilier, Kaufman & Broad, BNP Paribas Real Estate, etc., sont pilotes des propositions de 54 % des projets finalistes et 51 % des projets lauréats. Fortement internationalisées, ces entreprises sont représentatives des concentrations entrepreneuriales opérées après la crise financière de 2008 – ainsi, Nexity a racheté un grand nombre de petites sociétés de promotion, telles que Sari-Seeri ou Phénix. Elles témoignent également d'une dynamique d'intégration des métiers de l'aménagement par les promoteurs, les grandes entreprises de service urbain (Vinci immobilier ou Eiffage aménagement) et les banques (BNP Paribas Real Estate ou SOGEPROM, filiale de la Société Générale). Celle-ci a été largement initiée par la pratique d'aménagement en macro-lots (Lucan 2012), qui invite les acteurs de l'immobilier à intervenir au-delà du bâtiment, sur des îlots, voire sur des quartiers entiers.

Cependant, IMGP a laissé une place non négligeable à des entreprises plus petites et moins connues. Les promoteurs opérant uniquement sur le marché national ou même à une échelle régionale pilotent 35 % des projets finalistes et 40 % des projets lauréats. On trouve, par exemple, le

groupe Bricqueville, cantonné à l'Île-de-France ; le groupe Lamotte, qui intervient surtout dans l'ouest de la France ; Nacarat, originaire du Nord et actif dans toute la région ; ou encore le groupe Logistique PRD, qui livre des projets dans l'axe rhodanien. Enfin, 10 % des projets finalistes et lauréats sont pilotés par des entreprises que l'on peut qualifier de « spécialisées » : Woodeum et REI Habitat, dans le champ des constructions en bois, Novaxia, dans celui de la transformation de bureaux en logements, etc. La présence de ces opérateurs dévoile un autre aspect du marché et signale une dynamique d'innovation susceptible de bousculer les idées reçues comme les pratiques établies.

Travailler ensemble : des configurations variées

Le cahier des charges de l'API a demandé aux candidats de réunir les différents métiers nécessaires à la réalisation des projets et de formuler une seule réponse sous l'égide d'une entreprise pilote. Ces groupements peuvent être analysés en regard des principales caractéristiques des acteurs qui les portent : objet social, taille de l'entreprise, nature et ampleur de son marché, degré de spécialisation. Bien que sommaire, cette typologie permet d'identifier quatre configurations différentes.

1. Les grandes entreprises ont le plus souvent répondu en groupement avec leurs filiales (Linkcity et Bouygues Construction, par exemple). Elles proposent une organisation « intégrée », que des bureaux d'études spécialisés (conception, paysage, numérique) ou d'autres acteurs de l'hôtellerie (École hôtelière de Lausanne), de l'art (Ilotopie), de la participation citoyenne (WWF), viennent ponctuellement renforcer en fonction de la complexité du site et de la demande des commanditaires. Elles ont été retenues pour la réalisation de véritables « projets urbains » mixtes.

2. D'autres promoteurs nationaux se sont associés avec de grands groupes du logement social (SNI) ou du bâtiment (Nexity), ainsi que des agences d'architecture bien établies (François Leclercq). On retrouve ces alliances « entre pairs » lorsque les promoteurs locaux s'associent avec des entreprises de la même région (par exemple Lamotte, Bremond et l'agence Wille). Ces groupements développent des programmations assez diversifiées.

3. Plusieurs pilotes au profil varié proposent des groupements avec d'autres promoteurs ou constructeurs et avec plusieurs petites structures spécialisées dans un domaine particulier, comme l'agriculture, la culture ou l'énergie durable. Ils forment ainsi des « nébuleuses » entrepreneuriales qui répondent plus directement à l'esprit du cahier des charges de l'API. Les projets sont centrés autour d'un « marqueur » emblématique, événementiel, écologique ou sportif.

4. On compte enfin un petit nombre de projets qui réunissent des entreprises « indépendantes » de taille moyenne et spécialisées dans un domaine d'intervention (Valream, Atland). Les propositions se distinguent alors par leur haut niveau d'innovation, notamment en termes sociaux et culturels.

Les propositions intégrées ont été retenues dans 29 % des sites ouverts au concours, tandis que les alliances entre pairs en ont remporté 35 %. Malgré un nombre moindre de propositions initiales, les groupements en nébuleuse ont également retenu l'attention des commanditaires (17 % des lauréats). Les groupements indépendants ou spécialistes, quant à eux, ont été retenus dans 19 % des projets. Cette diversité de coalitions entrepreneuriales ne manque pas de surprendre dans un contexte de concurrence plutôt libéral qui prône la compétition et la protection des savoirs plutôt que leur mise en commun.

Des modes opératoires liés à la nature des échanges proposés par les sites ?

La recherche de partenaires ne relève pas du hasard ou de l'opportunité. Elle rend compte de modes opératoires, voire de stratégies de développement propres à chaque structure (renforcement de la chaîne d'activités au sein d'un groupe ; diversification des activités entre logistique, logement,

commerces ; conquête de nouveaux marchés géographiques). L'économie transactionnelle d'analyser ces stratégies à l'aune de la capacité des institutions à réguler leurs interventions et à sécuriser le projet en organisant des coordinations (Llorente et Vilmin 2011). Les regroupements peuvent alors être examinés au prisme d'autres critères, comme la spécificité des actifs (la complexité du site et de son contexte), l'intensité transactionnelle (le niveau de compréhension mutuelle et l'aptitude à travailler ensemble) ou l'incertitude et les risques attachés aux différents projets.

Ainsi, la nature des sites proposés témoigne d'une forte spécificité. Les contraintes techniques et les servitudes juridiques liées à la pollution, à l'encombrement du bâti ou au patrimoine sont particulièrement prégnantes dans l'API : les mesures de protection historique ou environnementale concernent 20 % des sites. Quant à la propriété dite « maîtrisée par la puissance publique », elle s'avère en réalité dans de nombreux cas complexe et fragmentée, la multipropriété étant la règle (55 % des sites) et non l'exception. L'intensité transactionnelle varie fortement selon les opérateurs. Les habitudes de travail établies sont privilégiées dans les deux premiers types de groupements, alors qu'elles se sont formées pour l'occasion dans les autres cas, afin de formuler des réponses cohérentes et efficaces. Le critère du prix des acquisitions foncières publiques renvoie à des difficultés bien connues en matière de cession du foncier public (Collectif EUP 2015). Les risques de marché sont importants dans le cas de certains sites encore peu développés ou dont le contexte social est fragile (voir l'abandon du site de Gentilly).

En somme, les groupements intégrés ont choisi d'opérer sur les sites les plus classiques et les marchés porteurs ; les alliances entre pairs viennent souvent compenser la complexité des sites et l'incertitude des contextes d'intervention ; les groupements de spécialistes proposent un savoir-faire technique qui répond presque toujours à un élément spécifique de complexité du site ; enfin, les groupements en nébuleuse se sont construits en dehors de ces catégories, sur la base de stratégies encore peu explicitées.

Finalement, l'innovation entrepreneuriale associée à la démarche IMGP est à relativiser. La plupart des opérateurs de l'aménagement n'ont pas révolutionné leurs méthodes de travail, qui s'appuient sur l'optimisation des savoir-faire, sur les marchés de niches et sur les stratégies de groupes. De même, les réponses confirment l'importance des capacités relationnelles comme facteur de sécurisation des projets. Cependant, dans le cadre d'une petite minorité de projets, de nouveaux modes de faire, mobilisant des capacités encore confidentielles et révélant des combinaisons inédites d'acteurs, se développent et pourraient faire école. L'attention devra désormais se porter sur ces projets afin d'évaluer, sur la durée, leur potentiel d'innovation pour la fabrique de la ville de demain.

Bibliographie

- Baraud-Serfaty, I. et Trautmann, F. 2016. « Vers de vrais partenariats aménageur- promoteurs ? », *La Revue foncière*, n° 9, p. 38-43. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.revue-fonciere.com/RF09S/RF9_Baraud.pdf.
- Citron, P. 2017. « Produire la ville grâce aux opérateurs immobiliers : quel modèle pour l'aménagement privé en zone dense ? », *Métropoles* [en ligne], n° 20. URL : <https://journals.openedition.org/metropoles/5461>.
- Collectif EUP. 2015. « La mobilisation du foncier public en faveur du logement, dépasser les contradictions ? », *La Revue foncière*, n° 7, p. 20-26. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.revue-fonciere.com/RF07/RF7_guelton.pdf.
- Llorente, M. et Vilmin, T. 2011. « Nouveaux regards sur l'aménagement », *Études foncières*, n° 53, p. 23-30.
- Lucan, J. 2012. *Où va la ville aujourd'hui. Formes urbaines et mixité*, Paris : Éditions de la Villette.

Mazouz, B. 2009. « Les aspects pratiques des partenariats public-privé. De la rhétorique néolibérale... aux enjeux, défis et risques de gestion des PPP », *Revue française d'administration publique*, n° 130, vol. 2, p. 215-232. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2009-2-page-215.htm.

Réseau national des aménageurs. 2015. *Coproduire l'aménagement*, Paris : Rapport au ministère du Logement et de l'habitat durable.

Sueur, J.-P. et Portelli, H. 2014. *Les Contrats de partenariats : des bombes à retardement. Rapport d'information fait au nom de la commission des lois*, Paris : Sénat.

Sonia Guelton (diplômée de HEC) est professeur à l'École d'urbanisme de Paris (université Paris-Est) et chercheur au Lab'urba. Ses travaux portent sur l'économie de l'aménagement et croisent les questions foncières, l'ingénierie financière des projets et la mesure des impacts socio-économiques en matière de développement territorial. Elle a récemment publié *Gérer l'aménagement urbain* (PUR, 2014).

Pour citer cet article :

Sonia Guelton, « Les lauréats d'« Inventons la Métropole du Grand Paris » : le milieu de l'aménagement entre innovations et continuités », *Métropolitiques*, 11 juin 2018. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Les-laureats-d-Inventons-la-Metropole-du-Grand-Paris-le-milieu-de-l-amenagement.html>.