



Le parc de Clichy-Batignolles, où l'aménageur, Paris Batignolles Aménagement, a mis en place des partenariats avec les promoteurs, associés en amont du projet.
© PARIS BATIGNOLLES AMÉNAGEMENT / STUDIO SEZZ-VECTUEL / CYRILLE WEINER

ANALYSE

Pourquoi la privatisation de la ville avance à grands pas

On ne fabrique plus la ville comme autrefois. Surtout dans les métropoles et encore plus dans le Grand Paris. Le projet urbain se privatise. Les partenariats sont de plus en plus imaginatifs et le public doit repenser ses stratégies tandis que l'opposition public-privé perd de sa pertinence.



ISABELLE-BARAUD-SERFATY
MAÎTRE DE CONFÉRENCES À SCIENCES PO ET CONSULTANTE EN ÉCONOMIE URBAINE (IBICITY)

La ville se privatise. Du moins si l'on en croit le développement des PPP depuis 2004, la mise en concurrence des opérateurs d'aménagement depuis 2005, la généralisation des macro-lots ou le lancement de méga-projets privés comme Europacity (700 000 m² sur 80 hectares par Immochan à Genesee). Dans les faits, les cas où l'acteur privé se substitue complètement à l'acteur public, la privatisation au sens strict, sont finalement assez rares. Sur Ginko à Bordeaux (260 000 m² sur 30 ha), Bouygues Immobilier est certes aménageur – et unique promoteur privé – mais il intervient dans le cadre d'une concession avec la collectivité. Et les opérations d'aménagement à la fois initiées et réalisées par le privé comme Universine (130 000 m² sur 6,4 ha à Saint-Denis, par Vinci Immobilier) sont encore limitées. En revanche, des pratiques se développent, où le public et le privé sont de plus en plus côte à côte dans la fabrique des projets urbains.

Une première méthode est celle où les opérateurs privés se positionnent en amont sur des fonciers stratégiques qu'ils acquièrent directement auprès de grands propriétaires, ce qui modifie alors leur rapport avec l'aménageur ou la collectivité. Sur les Docks de Saint-Ouen, Nexity a par exemple acquis 18 ha auprès d'Alstom en 2004 pour y développer jusqu'à 300 000 m². À Bagneux, l'ancien site de la Direction générale de l'armement (16 ha, site considéré comme stratégique dans le Contrat de développement territorial) a été, lui, acheté en 2012 par l'investisseur LBO France, la commune ayant renoncé à assumer un coût dépassant les 100 millions d'euros.

D'autres méthodes se développent : l'aménageur a la maîtrise du foncier, puis met en place des partenariats, plus ou moins juridiquement formalisés, avec des promoteurs, comme aux Docks de Saint-Ouen (900 000 m² sur

100 ha; Sequano aménageur) ou sur Clichy-Batignolles (54 ha aménagés par Paris Batignolles Aménagement). L'avantage est que les promoteurs sont associés beaucoup plus en amont à la conception du projet urbain, et que, de leur côté, les aménageurs s'impliquent davantage dans la phase aval. Une variante possible : associer public et privé au sein d'une même structure, pratique qui devrait se développer avec la mise en place des « SEM à opération unique » votée à l'unanimité du Sénat en décembre 2013 [et adoptée par l'Assemblée nationale le 7 mai 2014, ndr].

VALEURS DU FONCIER ET IMPÉRATIF OPÉRATIONNEL

Les raisons de cette montée du privé sont d'abord foncières et financières. Beaucoup de projets étant du renouvellement urbain avec des valeurs du foncier élevées, les aménageurs peuvent choisir de ne pas acquérir le foncier, comme sur l'opération Massy-Atlantis à Massy. Cela peut également amener le privé à préfinancer une partie des charges foncières, comme sur Ivry-Confluences. Mais les raisons sont aussi largement opérationnelles. L'impératif de la ville durable oblige à optimiser la conception et le montage des opérations, et à penser simultanément l'échelle du quartier et l'échelle du bâtiment : les enjeux environnementaux imposent des logiques de mutualisation, du stationnement à l'énergie, et les enjeux de mixité et de densité obligent à des concepts immobiliers inédits, dont la faisabilité opérationnelle et commerciale est vitale. Aux Ardoines, un projet majeur du Grand Paris, où l'on réfléchit à une mixité habitat-activités productives en zone dense, l'EPA Orly-Rungis-Seine-Amont a ainsi choisi de travailler avec six opérateurs. Trois de l'immobilier industriel (Alsei, Sogaris et Spirit) et trois généralistes (Brémond, Eiffage Immobilier et Nexity). En amont, ils participent à la mise au point des

projets urbains. En fait, il est devenu impossible de figer un projet trop en amont : les enjeux de commercialisation sont centraux, la prise en compte des besoins des utilisateurs essentielle. Le privé est mieux équipé pour répondre à cette demande.

S'il assouplit les règles en amont, le public s'implique peut-être davantage en aval. L'enjeu de production du logement abordable est devenu central, et les acteurs publics locaux en ont pris conscience. La démarche « 50 000 logements » lancée par la Communauté urbaine de Bordeaux est née ainsi du constat d'un décalage entre les logements bâtis et les attentes et les besoins des habitants – décalage qui nourrit l'étalement urbain. Leur idée ? Partir du logement désiré et en déduire les modes d'aménagement à mettre en œuvre pour les produire. Du « bottom-up », où l'on inverse les logiques traditionnelles de fabrication de la ville : on remet la chaîne à l'endroit en partant de l'habitant final ! Aujourd'hui, cela se fait en remontant de l'échelle du bâtiment à celle du projet urbain. Demain, l'enjeu sera de percoler à l'échelle du territoire.

UNE NOUVELLE DONNE DE LA CRÉATION DE VALEUR

Valeurs foncières élevées, impératif du développement durable, enjeu de densité et de logements « désirables », montée de l'incertitude sont les nouveaux ingrédients de la fabrique urbaine, en particulier dans les grandes métropoles, que leur échelle rend attractives pour les opérateurs privés. Ces nouvelles manières de faire dessinent une image saisissante où la chaîne de valeur classique de l'immobilier se désintègre et se recompose selon des configurations multiples et inédites. Alors que traditionnellement l'aménageur assurait toutes les étapes de l'aménagement et le promoteur toutes les étapes de la promotion, on trouve maintenant des promoteurs et des investisseurs qui

maîtrisent le foncier en lieu et place de l'aménageur, des collectivités qui choisissent les architectes et imposent les prix de sortie des programmes de logement, voire des habitants qui sont associés à la conception des projets ! Autrement dit, les activités créatrices de valeur sont recomposées à l'intérieur de chaque entreprise et entre les entreprises du secteur, de nouveaux spécialistes apparaissent à chaque étape de la chaîne de valeur ajoutée, et la coproduction devient la règle.

Pour le moment, ces nouvelles stratégies relationnelles se jouent principalement entre aménageurs et promoteurs, voire investisseurs. Mais tout indique que demain, elles intégreront le client, les entreprises de construction, d'ingénierie, les gestionnaires de services urbains, les exploitants, etc., d'autant plus que des innovations radicales sont à l'œuvre avec les technologies numériques. Ces innovations créent de nouvelles étapes dans les chaînes de valeur, qui constituent autant de portes d'entrée pour les acteurs qui maîtrisent ces technologies numériques. Nouveaux entrants, ces entreprises peuvent demain se positionner comme le « maître d'un chaînon » et jouer ainsi d'un contrôle considérable sur le marché. La production des projets urbains est mûre pour connaître des évolutions radicales ! Ainsi, la « privatisation » du projet urbain n'est que la partie émergée de l'iceberg qu'est la mutation des modes de production de la ville. Dans ce nouveau paysage de la fabrique urbaine, l'opposition traditionnelle public-privé apparaît de moins en moins opératoire pour analyser les processus à l'œuvre et en mesurer les conséquences, par exemple sur les formes urbaines.

La question clé est celle de la manière dont chaque acteur s'organise pour garder la maîtrise de sa création de valeur et, en particulier, comment le public renouvelle ses modes d'action pour contrôler ce processus de fabrication du projet urbain, devenu très complexe. ■