



ÉTUDES

LE GRAND PARIS, LABORATOIRE POUR UNE COPRODUCTION PUBLIC-PRIVÉ INNOVANTE

*Par Isabelle Baraud-Serfaty,
consultante en économie urbaine (ibicity)
et maître de conférences à Sciences Po
(master stratégies territoriales et urbaines)*

RÉPONDRE À L'ENJEU DE MOBILITÉ RÉSIDEN- TIELLE : L'AUTRE PARI DU GRAND PARIS

*Par Claire Juillard, co-directrice de la Chaire
Ville & Immobilier, Université / Fondation Dauphine*

LE GRAND PARIS, LABORATOIRE POUR UNE COPRODUCTION PUBLIC-PRIVÉ INNOVANTE (1)

Par Isabelle Baraud-Serfaty, consultante en économie urbaine (ibicity)
et maître de conférences à Sciences Po (master stratégies territoriales et urbaines).
Achevé de rédiger le 10 mars 2013.

2.1 / INTRODUCTION

Le Grand Paris (2) est un paradoxe. À première vue, il représente l'archétype du grand projet public, porté par l'État – on se souvient qu'il s'agit d'un projet initié en 2007 par le président de la République –, et réalisé selon des logiques verticales descendantes, « top down » : l'État, via la Société du Grand Paris (SGP) – dédiée à la construction de l'infrastructure de transport –, et via ses établissements publics d'aménagement (EPA) – en charge de l'aménagement des grandes « opérations d'intérêt national » (OIN) –, serait le principal orchestrateur du projet. Dans ce contexte, les collectivités locales auraient un rôle à jouer au travers de la

négociation des « contrats de développement territorial » (CDT). Mais la place des acteurs privés – promoteurs, investisseurs immobiliers, entreprises de services urbains – se limiterait à la mise en musique d'une partition écrite par d'autres.

Or, en réalité, quand on y regarde de près, et notamment quand on se concentre sur la dimension aménagement du Grand Paris, c'est une toute autre lecture qui s'impose. Certes, le principal vecteur du Grand Paris, l'infrastructure de transport, relève d'arbitrages du Premier ministre (pour preuve, le très attendu discours de ce dernier, le 6 mars 2013). Mais, dès lors qu'on zoome sur les principales opérations d'aménagement du Grand Paris, celles qui participent, en particulier, de la production du cadre bâti et doivent don-

ner naissance à 70 000 logements par an (cf. l'article de Claire Juillard dans ce même numéro), comme à La Défense, à la Plaine-de-France, à Paris-Saclay (3) ou aux Ardoines (4), on observe ce que ce qui se joue dans le Grand Paris témoigne surtout de nouvelles logiques de fabrication de la ville, marquées par une place plus grande laissée aux acteurs privés, au premier rang desquels les opérateurs immobiliers.

Ces nouvelles logiques de production urbaine ont été jusqu'à présent peu décortiquées. Il est vrai qu'elles se mettent tout juste en place : les dossiers de réalisation des principales zones d'aménagement concerté (Zac) du Grand Paris ne seront pas approuvés, pour la plupart, avant fin 2013. Mais c'est précisément parce que nous nous trouvons à un moment charnière, où tout est encore possible, qu'il nous semble indispensable de voir comment s'installent ces nouvelles formes de coproduction entre acteurs publics et privés, et de faire en sorte qu'elles répondent effectivement aux défis du Grand Paris : construire une métropole (étymologiquement, une « ville mère »), durable et organisée harmonieusement autour d'une ou plusieurs polarités, et inscrire Paris dans la compétition internationale des villes globales. Pour cela, nous proposons de prendre appui sur une revue de la littérature et sur notre expérience de consultant auprès d'aménageurs sur plusieurs projets métropolitains franciliens.

2.2 / UNE FABRIQUE DU GRAND PARIS EN PLEINE MUTATION

Les modalités de la fabrique urbaine sont aujourd'hui en plein bouleversement, sous l'effet, entre autres choses, du renouvellement urbain et de la crise

financière, de la révolution numérique, de la contrainte environnementale, et des évolutions sociétales (5). Si ces facteurs de mutation ne sont pas propres au Grand Paris, ils y produisent des effets exacerbés, notamment du fait de la complexité de la gouvernance du Grand Paris.

RENOUVELLEMENT URBAIN, CONTRAINTE FINANCIÈRE ET MONTÉE DE L'INCERTITUDE

En France, la ville considérée comme durable est celle qui se reconstruit sur elle-même, comme y incite par exemple la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) de 2000 et comme le projet du Grand Paris le confirme. Or, le fait de reconstruire la ville sur la ville, par opposition à l'aménagement sur des champs de betteraves, rend plus complexe la fabrique de la ville (surgissent des problématiques de pollution, d'excavation de fondations, d'état du bâti, de délogements éventuels) en même temps que cela génère davantage d'incertitudes. Le renouvellement urbain a également pour conséquence de renchérir le coût de production de la ville : les coûts du foncier sont élevés – il faut souvent acheter du foncier occupé, verser des indemnités d'éviction et de relogement –, d'autant plus, en cœur de métropole parisienne, que les perspectives de valorisation font naître, chez les propriétaires initiaux, des prétentions fortes, favorisées par l'euphorie immobilière de pré-crise (laquelle continue ses effets malgré la crise – c'est le fameux « effet cliquet » : une fois qu'un propriétaire-vendeur s'est fixé sur une valeur de son bien, il refusera de vendre à un prix inférieur). De plus, il faut souvent dépolluer les terrains et construire des infrastructures de desserte. Ce surcoût du renouvellement urbain, s'il n'est pas nouveau, se combine désormais avec la contrainte financière née de la crise.

En effet, cette dernière, qui touche la France depuis 2008, est également un puissant facteur de changement. Elle se

(1) Une partie de cet article a fait l'objet d'une communication à la conférence internationale « Gouverner la métropole », à Paris, le 29 novembre 2012, sous le titre « La fabrique des projets d'aménagement métropolitain sous contrainte financière », téléchargeable à l'adresse suivante : www.ibicity.fr/blog_billet « la ville dans la rareté ». Remerciements à Amélie Figeac et Claire Juillard pour leurs éclairages judicieux.

(2) « Le Grand Paris est un projet urbain, social et économique d'intérêt national qui unit les grands territoires stratégiques de la région Île-de-France (...) ». Ce projet s'appuie sur la création d'un réseau de transport public de voyageurs dont le financement des infrastructures est assuré par l'État » (article 1 de la loi du 3 juin 2010 sur le Grand Paris). Cette définition législative exprime à elle seule la polysémie qui entoure l'expression « Grand Paris ».

(3) 1,6 million de mètres carrés sont prévus sur les deux Zac du Moulon et du Quartier de l'École polytechnique.

(4) Située à Vitry-sur-Seine, à 3 kilomètres au sud de Paris, à la future interconnexion du RER C et du réseau express du Grand Paris, cette zone d'activités fait l'objet d'un projet d'aménagement structuré autour de deux Zac, qui totalisent également 1,6 million de mètres carrés.

(5) Nous avons analysé ces évolutions plus en détail dans l'article « La nouvelle privatisation des villes », revue *Esprit*, mars-avril 2011.



traduit d'abord par des moyens financiers moindres : ceux de l'État et des collectivités locales s'annoncent désormais durablement sous-dimensionnés face aux enjeux urbains⁽⁶⁾. L'enjeu est donc bien, dorénavant, de réaliser les grands projets d'aménagement sous contrainte financière. Mais la crise, comme le renouvellement urbain, se traduit aussi par une incertitude accrue. Celle-ci touche en premier lieu les grands projets d'aménagement, dont le succès repose, in fine, sur la commercialisation de plusieurs centaines de milliers de mètres carrés de programmes résidentiels, mais aussi tertiaires, dans des localisations qu'il faut pouvoir transformer en « adresses » à même d'attirer les utilisateurs et les investisseurs. Cette incertitude devient une caractéristique majeure de la fabrique urbaine, qui oriente de plus en plus, on le verra, l'écriture même des projets urbains.

NOUVEAUX USAGES, LIÉS NOTAMMENT À LA RÉVOLUTION NUMÉRIQUE ET À LA CONTRAINTE ENVIRONNEMENTALE

La révolution numérique est assurément un autre puissant facteur de changement, une « révolution totale »⁽⁷⁾, qui déploie ses effets dans toute l'économie. En particulier, les « systèmes intelligents » bousculent le schéma traditionnel entre producteur et consommateur, modifient les modalités de paiement, et, plus largement, bouleversent les modèles économiques et les usages. S'il est difficile, aujourd'hui, d'en appréhender tous les effets sur la fabrique des projets urbains, on perçoit bien que plusieurs domaines sont fortement affectés : les relations travail/hors travail, et donc la mobilité des Franciliens, les modes de déplacement, le stationnement (du fait, par exemple, de modalités aujourd'hui performantes de mutualisation) et la gestion optimisée de l'énergie (smart-grids).

L'ÉMERGENCE DE CES NOUVEAUX USAGES REMET L'HABITANT AU CENTRE DE LA RÉFLEXION.

La contrainte environnementale vient également bouleverser la fabrique urbaine. Elle résulte d'une prise de conscience selon laquelle, « autrefois, l'homme était rare et la nature abondante ; désormais, l'homme est abondant et la nature rare »⁽⁸⁾. Elle se traduit par de nouveaux comportements, aussi bien des individus que des opérateurs qui raisonnent en intégrant davantage l'usage des bâtiments et des équipements dans le temps ; elle fait émerger de nouveaux raisonnements – circuits courts, économie circulaire, économie de la fonctionnalité – et systèmes techniques – les « smart-grids » évoqués ci-dessus. De plus, l'importance de la dimension énergétique des projets conduit à l'apparition de nouveaux acteurs et de nouveaux systèmes, comme en témoigne l'exemple de la voiture électrique.

Révolution numérique et contraintes environnementales induisent ainsi de nouveaux usages, qu'il s'agit de pouvoir appréhender, et l'usager-habitant joue à cet égard un rôle central. L'évolution du domaine de la mobilité est révélatrice de ces nouveaux usages, et de nouveaux concepts sont à formaliser⁽⁹⁾. On ne peut plus, par exemple, aborder les questions de mobilité en oppoant transports collectifs et transports individuels, quand les pratiques telles que Vélib' ou l'autopartage montrent combien cette opposition est

dépassée. Surtout, les collectivités locales et les aménageurs doivent comprendre ces nouveaux usages pour être capables de concevoir et de réaliser des quartiers qui ne seront pas déjà obsolètes lorsqu'ils seront livrés.

UNE GOUVERNANCE PLURIELLE

Au-delà de ces facteurs de mutation, un élément essentiel de la fabrique du Grand Paris est sa gouvernance et, par ricochet, celle des grands projets d'aménagement franciliens. Classiquement, dans les projets d'aménagement locaux, il y a une double cohérence : cohérence entre l'échelle à laquelle se situent les enjeux et les effets de ces projets (circonscrits à l'intérieur du territoire de la commune ou de l'intercommunalité) et alignement très fort des acteurs (bien souvent, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est à la fois l'actionnaire et le concédant de l'aménageur⁽¹⁰⁾).

Au contraire, dans les grands projets d'aménagement du Grand Paris, ces enjeux et cette incidence dépassent largement le territoire administratif d'une commune ou d'une intercommunalité. Pour des raisons qui tiennent à leur taille et à leur complexité, à l'imbrication des échelles, à la spécialisation des compétences des différents niveaux de collectivité, les projets d'aménagement impliquent un nombre croissant d'acteurs publics⁽¹¹⁾.

Or, aujourd'hui, le territoire métropolitain francilien n'est, de fait, pas « gouverné ». Dans certains cas, il peut n'y avoir aucune structure de gouvernance. Dans d'autres, on pourra trouver, s'agissant des projets autour des gares, des CDT, mais leur rôle effectif reste à écrire.

(8) Intervention de Jean-Michel Sévérino, ancien directeur de l'Agence française de développement, lors d'une conférence à Transit-City, le 24 septembre 2010.

(9) Cf., notamment, les propos de Georges Amar, ancien directeur de la prospective de la RATP, lors du Comité scientifique réuni par Villes et transports en Île-de-France (VITF), le 22 janvier 2013.

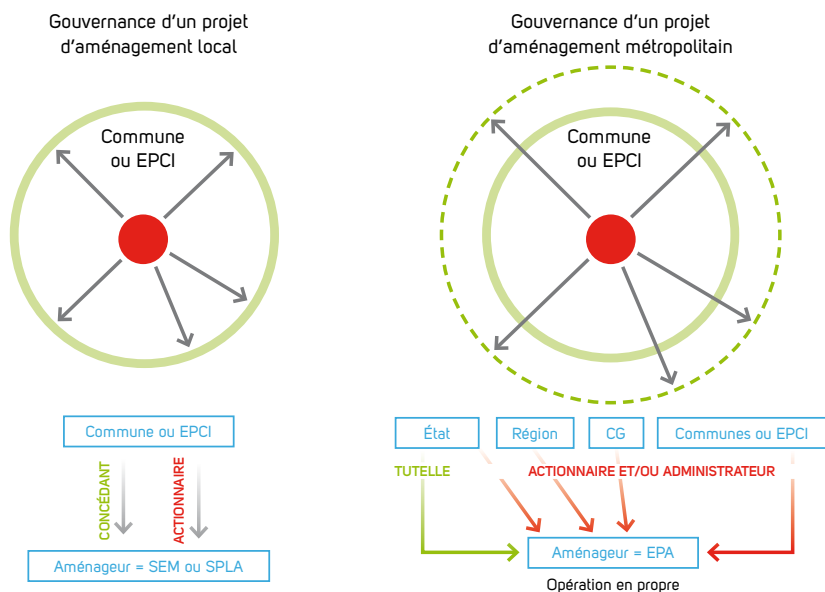
(10) À nuancer, toutefois, dans le cas de SEM départementales ou intervenant sur plusieurs communes, comme par exemple la SEM 92, la SADEV ou la SEQUANO.

(11) Un projet comme celui des Ardoines mobilise, par exemple, l'EPA Orsa, qui est l'aménageur de l'opération ; mais aussi la commune, qui doit par exemple approuver les dossiers de création et de réalisation des Zac et le plan local d'urbanisme (PLU) ; le département, qui finance des voiries structurantes et un pont sur la Seine ; la Région, qui gère une partie de l'offre de mobilité sur le territoire ; l'État, à la fois actionnaire de l'EPA, de la SGP, et tutelle des principales entreprises publiques présentes sur le site (EDF, RFF-SNCF), mais aussi législateur (par exemple, sur le plan de prévention des risques et inondations).

(6) Cf., par exemple, la « note de conjoncture – les finances locales en 2012 – février 2013 », publiée par la Banque Postale. Cf., aussi, l'article « Finances locales : Ayrault cherche à rassurer les élus », *Les Echos*, 21 février 2013.

(7) « L'âge de la multitude » – Nicolas Colin et Henri Verdier – Armand Colin – 2011.

Figure 1. La gouvernance éclatée des projets d'aménagement métropolitain
Source : auteur.



Le cercle vert correspond aux limites administratives de la commune ou de l'intercommunalité. Les flèches désignent les effets du projet.

Dans le cas des OIN, enfin, on trouvera des EPA. Si la multiplication des EPA, dans les années 2000⁽¹²⁾, a pu parfois être analysée comme une recentralisation qui ne disait pas son nom et le fer de lance d'un retour de l'État aménageur, elle est surtout marquée par le fait que l'aménagement des

opérations d'intérêt national est de plus en plus négocié entre l'État et les collectivités locales. Celui-ci n'est plus le seul maître à bord. En effet, les communes gardent la maîtrise du PLU⁽¹³⁾, et, même si la décision finale relève du préfet, elles doivent approuver les dossiers de création et de

réalisation de Zac, en particulier le programme des équipements publics (PEP), qu'elles doivent expressément approuver⁽¹⁴⁾. De même, les collectivités locales sont de plus en plus présentes, et actives, aux conseils d'administration des EPA. L'ordonnance de septembre 2011⁽¹⁵⁾ réserve d'ailleurs la moitié au moins des sièges des instances dirigeantes des EPA à des représentants des collectivités territoriales, et de nombreux EPA, bien que sous tutelle de l'État, sont présidés par des élus locaux. On assiste donc à une forme de recomposition des acteurs publics, avec un aménagement négocié entre l'État et les collectivités locales.

La gouvernance plurielle des grands projets d'aménagement est donc une réalité forte du Grand Paris. De ce fait, ces grands projets font l'objet d'une véritable coproduction public-public, dans laquelle l'État doit dialoguer avec les collectivités locales. Mais cette gouvernance plurielle a aussi une très forte incidence sur la responsabilité de l'aménageur. En effet, dans cette situation, l'aménageur de ces grands projets métropolitains dispose d'une forme d'autonomie par rapport à sa tutelle, et il lui revient d'organiser le consensus entre les différents échelons décisionnels parties

prenantes de l'opération, ce qui oriente fortement la manière dont se construit le bilan de l'opération d'aménagement⁽¹⁶⁾. Une autre conséquence est que, dans ce contexte, la prise en compte de l'aval est souvent une manière de faire avancer le projet⁽¹⁷⁾. Par exemple, la démonstration de l'intérêt des opérateurs privés peut être une manière, pour un EPA, de crédibiliser l'opération vis-à-vis de sa tutelle État. C'est aussi comme cela qu'il faut comprendre l'appétit des porteurs de projets pour les grands équipements, notamment sportifs ou culturels. Outre le fait qu'ils participent de la valorisation d'un quartier et font la différence, dans la compétition entre grands projets d'aménagement métropolitains, ils impulsent aussi une dynamique qui entraîne l'ensemble des acteurs, malgré la complexité de la gouvernance. À l'image de ce qu'a été le Grand Stade pour la Plaine Saint-Denis, on pense à la compétition que se sont livrée, en 2012, d'un côté la ville de Thiais et l'EPA Orsa, et de l'autre côté la communauté d'agglomération d'Évry, pour le projet d'accueil du Stade de la Fédération française de rugby. De même, la contrainte de livraison de l'École centrale sur le Plateau de Saclay, en 2016, tire assurément le calendrier, et a sans doute favorisé le maintien de la ligne verte comme ligne prioritaire du réseau du Grand Paris.

Encore une fois, ces facteurs de mutation ne sont pas propres au Grand Paris. Mais ils y produisent des effets amplifiés. Surtout, les caractéristiques du Grand Paris expliquent que les modalités d'aménagement qu'ils induisent puissent passer davantage par la coproduction avec le privé (ailleurs, on peut penser qu'ils impliqueraient davantage de moyens publics ou se traduiraient par l'abandon du projet). Car c'est précisément leur dimension métropolitaine qui rend ces opérations attrayantes aux yeux des opérateurs privés.

LA DÉMONSTRATION DE L'INTÉRÊT DES OPÉRATEURS PRIVÉS PERMET À UN EPA DE CRÉDIBILISER LE PROJET VIS-À-VIS DE SA TUTELLE DE L'ÉTAT.

(12) Création de l'EPAMSA en 1996, de l'EPA Plaine-de-France en 2002, de l'EPA Orly-Rungis-Seine-Amont et de l'EPA de Saint-Étienne en 2007, de l'EPA Plaine du Var en 2008, de l'EPA Euratlantique et de l'établissement public de Paris-Saclay (qui n'est pas un EPA, mais un établissement public national, scientifique, économique et d'innovation technologique) en 2010.
(13) Certes, en OIN, l'État peut s'y substituer sous certaines conditions via une déclaration d'utilité publique emportant mise en compatibilité du PLU, mais dans les faits, la négociation prévaut.
(14) Notamment du fait que les collectivités locales, à terme, reprendront en gestion ces équipements.
(15) Ordonnance n° 2011-1063 du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne.
(16) Cf. l'article « L'aménagement métropolitain sous contrainte financière », *Urbanisme* n° 384, mai-juin 2012.
(17) Au moment où nous bouclons cet article, nous découvrons la critique, dans *Les Echos* (daté du 1^{er} mars), du livre d'Olivier Pastré *L'économie bottom-up*. « Il faut en finir avec l'idée que les crises se résoudront par de grandes impulsions macroéconomiques venues des cabinets ministériels. Ce qui était bon au siècle dernier ne l'est plus à l'heure de la complexité du monde ».

2.3 / DES PRATIQUES D'AMÉNAGEMENT DU GRAND PARIS QUI REPOSENT DÉSORMAIS DAVANTAGE SUR LES OPÉRATEURS PRIVÉS

Les facteurs de mutation que l'ont vient de décrire, et le mode de gouvernance du Grand Paris se traduisent par de nouvelles pratiques en matière de conduite des grands projets d'aménagement du Grand Paris, qui, de fait, laissent une plus grande place aux acteurs privés.

DES ACQUISITIONS FONCIÈRES MOINS PRÉALABLES ET MOINS PUBLIQUES

Traditionnellement, les acquisitions foncières, réalisées par l'aménageur ou la collectivité locale, étaient un préalable à toute opération d'aménagement. Or, le coût de ce foncier est d'autant plus élevé que, en Île-de-France, les sites sont déjà urbanisés et qu'ils sont souvent occupés (ce qui entraîne des frais d'éviction), que le droit est favorable au propriétaire initial⁽¹⁸⁾, et que le caractère métropolitain peut contribuer à tirer vers le haut les prix. Dans certains cas, en Île-de-France, le foncier peut représenter plus de 50% du coût de l'opération.

Un premier enjeu devient donc de minimiser le montant des acquisitions foncières nécessaires au projet (c'est-à-dire limiter ce qui est versé aux propriétaires initiaux), de manière à préserver l'équilibre financier du projet. L'une des manières d'y parvenir est de concevoir le projet de façon à limiter la maîtrise foncière préalable. Il s'agit ainsi, lorsque c'est possible, de préserver autant que faire se peut le parcellaire existant et de composer avec les occupations présentes sur le site, en gardant sur place les activités présentes

plutôt qu'en cherchant à les faire partir (ce qui entraîne des indemnités d'éviction)⁽¹⁹⁾. Cela peut paraître une évidence, mais dans de nombreux projets, le plan masse prime.

Un deuxième enjeu est de diminuer le coût de portage financier de ces acquisitions foncières. En effet, les frais financiers sur une opération d'aménagement, notamment liés à ce portage, peuvent représenter 10 à 15% des dépenses du bilan, ce qui contribue largement à dégrader le bilan financier. Cet objectif est rendu possible par des acteurs comme les établissements publics fonciers comme l'EPFIF (EPF Île-de-France, créé en 2006), qui, lorsqu'il revend un terrain à un aménageur, ne répercute ni les frais financiers ni les honoraires internes⁽²⁰⁾. Toutefois, même si elles ne sont pas menées par l'aménageur, il s'agit bien d'acquisitions publiques⁽²¹⁾.

Enfin, un troisième enjeu est de réduire les décaissements occasionnés par ces acquisitions foncières dans un contexte où, sous l'effet, par exemple, des nouvelles règles prudentielles des banques (Bâle 3) et des conséquences de la crise financière, il est de plus en plus difficile de trouver des financements à long terme⁽²²⁾. Une solution semble alors de développer des opérations d'aménagement avec des fonciers acquis directement par les promoteurs. Le cas le plus emblématique de ce type de pratique est bien sûr celui de l'aménagement des terrains Renault, à Boulogne-Billancourt (en tout cas pour ce qui concerne le Trapèze), initié il y a une dizaine d'années; mais le contexte était spécifique, car il n'y avait qu'un seul propriétaire initial et, surtout, les raisons du choix de ce montage étaient très différentes (la cession aux promoteurs était antérieure à la création de l'aménageur). Mais cette pratique semble aujourd'hui se généraliser, comme en témoignent les opérations de Massy Atlantique, à Massy⁽²³⁾ et des Docks Saint-Ouen.

(18) Cf. Arrêt de la cour d'appel de Montpellier du 13 juillet 2010 (source: *Études foncières* n° 152 – juillet-août 2011).

(19) Hors Grand Paris, un projet emblématique de ce type de pratique est celui de l'Île de Nantes. Cf. *Études foncières* n° 144, mars-avril 2010, coordonné par Laurent Théry et Virginie Vial.

(20) À noter que, via l'EPFIF, c'est le contribuable régional qui paie le coût du portage foncier, et non l'acquéreur final de programmes immobiliers. On notera que les interventions de l'EPFIF sont limitées au foncier faisant l'objet de projets urbains à relativement court terme.

(21) S'agissant du financement des acquisitions publiques, on signalera l'émergence d'une réflexion sur des mécanismes de type TIF (tax increment financing).

(22) Cette diminution des décaissements (moindres acquisitions foncières et moindres travaux sur ces fonciers) s'accompagne d'une diminution des encaissements (moindres cessions de charges foncières, même s'il y a des participations des constructeurs), mais l'enjeu qui est en jeu ici est bien un enjeu de financement.

(23) Il est d'ailleurs significatif que le Club ville et aménagement les analyse. Club ville et aménagement – groupe de travail n° 2 « foncier et aménagement » – synthèse provisoire des travaux 2011-2012. Avril 2012.

UNE PLUS FORTE IMBRICATION AMONT-AVAL

Une autre caractéristique courante des projets d'aménagement « classiques » est le caractère très séquentiel du processus d'aménagement, dans le sens où, sur un projet donné, les interventions des différents acteurs se succèdent. Ainsi, traditionnellement, l'aménageur revend le terrain aménagé avec des droits à construire à un promoteur, lequel construit un immeuble et le revend à un ou plusieurs investisseurs. Lorsqu'il s'agit de bureaux, ces derniers revendent souvent l'immeuble valorisé (par exemple, loué avec des baux de bonne qualité) à un autre investisseur.

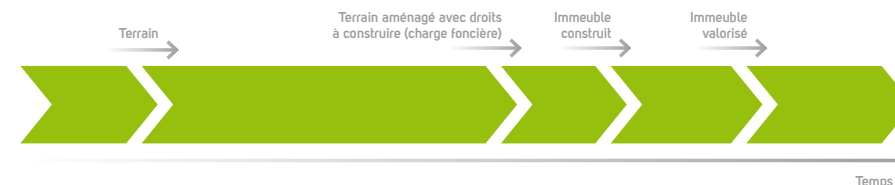
Aujourd'hui, ce processus est de moins en moins séquentiel. Beaucoup de voies d'optimisation passent en effet par le fait de penser l'aval dès l'amont, et supposent donc de pouvoir associer dès l'amont les opérateurs de l'aval. On peut multiplier les exemples. En matière de pollution, on sait qu'une optimisation consiste, non pas à dépolluer ou contenir la pollution sur l'ensemble du site, mais à penser le projet en fonction de cette contrainte, puisque le niveau de dépollution d'un terrain à effectuer dépend de l'usage futur du site (et donc, on concevra par exemple le projet en mettant le logement là où c'est le moins pollué et... les EHPAD là où c'est le plus pollué⁽²⁴⁾). En matière de commerces, l'expérience Vie en ville, menée par Unibail-Rodamco avec les



©Atelier Jean Nouvel/Ville de Boulogne-Billancourt.

Figure 2. Le processus classique de l'aménagement: la chaîne de l'immobilier

Source: auteur.



(24) Des études de pollution que nous avons diligentées pour un foncier destiné à un EHPAD (établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes) partaient de l'hypothèse que les occupants entraînent en moyenne à 85 ans dans l'établissement et y restaient 2,5 ans, donc, de manière très conservatoire, le calcul se basait sur une hypothèse d'exposition à la pollution pendant 24 heures sur 24 et 365 jours sur 365, mais pendant 10 ans seulement...



architectes Winny Maas, Manuelle Gautrand et Philippe Chiambaretta, illustre la volonté de renverser le mode de conception du projet alors même que la contrainte commerciale est la plus forte des contraintes de fonctionnement : Unibail a ainsi demandé à ces trois équipes de concevoir un projet urbain mixte, intégrant des bureaux, des logements, des équipements publics et des commerces qui jouent avec les trois typologies traditionnelles de la halle marchande, du grand magasin et de la rue commerçante. La particularité de ce projet est que, dès sa concep-

tion, il a dû tenir compte des spécificités de fonctionnement des commerces, quand, souvent, les projets d'aménagement classiques sont plutôt conçus en fonction des problématiques du logement et des bureaux et d'une vision d'une forme urbaine considérée comme souhaitable, mais sans intégrer la dimension commerciale. Donc, un projet « classique » conduit souvent à décréter qu'à tel endroit, il y aura des commerces, mais sans s'être assuré au préalable que la coque commerciale est adaptée aux contraintes de son utilisateur.

En matière d'aménagement, et contrairement au schéma classique⁽²⁵⁾, cette idée de penser l'aval dès l'amont se matérialise, bien souvent, par le fait d'associer les promoteurs plus en amont, dès la conception de l'opération, ce qui vise, en particulier, à enrichir le projet en bénéficiant de leurs retours d'expérience, par exemple sur la conception des stationnements ou de solutions environnementales mutualisées. Cette approche renvoie à une conception plus anglo-saxonne de l'aménagement, dans laquelle le « developer » se situe à mi-chemin entre notre promoteur et notre aménageur.

Là encore, cette évolution n'est pas propre au Grand Paris ou à la crise : elle est favorisée, entre autres choses, par les innovations nécessitées par la ville durable⁽²⁶⁾ et, plus largement, par des politiques urbaines davantage centrées sur l'utilisateur final que sur l'offre. Mais le contexte du Grand Paris favorise ces pratiques et la crise joue assurément un rôle d'accélérateur. Elle rejoint ainsi des évolutions législa-

tives : par exemple, depuis une ordonnance de septembre 2011, les EPA sont autorisés à créer des filiales et à acquérir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à l'accomplissement de leurs missions⁽²⁷⁾, ce qui témoigne bien de la possibilité qui leur est offerte de ne pas se limiter au seul rôle de producteur de foncier aménagé. Cette évolution concerne aussi les aménageurs que sont les SEM. En novembre 2011, la SCET avait organisé sa convention annuelle sur le thème : « public/privé : les nouvelles frontières de l'économie mixte », en montrant comment certaines SEM, à l'image de la SED 74, se positionnent, par exemple, sur des activités en relation avec les énergies renouvelables.

Ces nouvelles pratiques offrent l'intérêt de bousculer le processus séquentiel et, en pensant l'aval dès l'amont et en favorisant la collaboration des projets, elles sont souvent porteuses d'optimisation.

Figure 3. Synthèse : évolution des pratiques de l'aménagement

Source : auteur.

	Aménagement classique « à la française »	Nouvelle fabrique de l'aménagement
Foncier	Acquisitions foncières publiques préalables.	Acquisitions foncières moins préalables et moins publiques.
Conduite du projet	Approche projet Enjeu : réaliser un projet complexe, mais prédéfini, prévu pour se dérouler selon un calendrier, des modalités et un budget fixés.	Approche process Enjeu : établir une stratégie partagée avec les parties prenantes, pour composer avec l'incertitude et la complexité ; permettre la plasticité du projet.
Logique d'acteurs	Intervention des acteurs très séquentielle (aménageur puis promoteurs et investisseurs).	Forte imbrication amont-aval.

(25) Au moment où l'aménageur et le promoteur signent une promesse de vente, les principaux éléments du dossier de réalisation de la Zac et « du dossier promesse de vente » sont arrêtés. Ces éléments s'imposent au promoteur. Pour mémoire, les principaux éléments du dossier de réalisation sont le programme des équipements publics, le bilan prévisionnel de l'opération, le découpage parcellaire (lots privés et voirie publique) et le programme spatialisé. Les principaux éléments du « dossier promesse de vente » sont la délimitation de la parcelle, la surface de plancher autorisée ventilée par fonction, les prescriptions urbaines, paysagères et architecturales applicables à la parcelle et, enfin, le prix de la charge foncière.

(26) Cf. *Ecoquartiers, secrets de fabrication* – Taoufik Souami – Éditions Les Carnets de l'Info – 2009.

(27) Ces dispositions sont désormais inscrites dans la loi et non plus dans les décrets de création des établissements publics d'aménagement. Cf. article L. 321-16 du code de l'urbanisme.

2.4 / DES DÉFIS POUR LES OPÉRATEURS PRIVÉS

L'une des conséquences les plus importantes des changements que l'on vient d'exposer est la place des opérateurs privés. Qu'il s'agisse de cessions directes des fonciers initiaux à des promoteurs ou de l'association, en amont, de ces opérateurs à la conception de certaines opérations, on voit que ceux-ci jouent un rôle beaucoup plus important qu'autrefois dans la production des grands projets d'aménagement.

Ainsi, la porte est de plus en plus largement ouverte aux opérateurs privés. Cependant, ces derniers ne doivent pas s'y engager sans être conscients de ce qu'on attend d'eux, ni des questions que leur intervention soulève. Le risque serait en effet que, s'ils n'étaient pas dignes de la confiance qui leur est accordée, ils n'obèrent leur crédibilité pour l'avenir. Autrement dit, une « privatisation » de la production urbaine qui ne serait pas de qualité condamnerait ce type d'intervention, dont on sait qu'il n'est pas sans susciter un certain nombre d'interrogations (avec, en particulier, la dénonciation par certains d'une forme de néolibéralisme)⁽²⁸⁾. On se retrouverait, alors, dans la situation des private finance initiatives (PFI) anglais, très critiqués faute, en particulier, d'avoir tenus leurs promesses.

Assurément, les acteurs privés du Grand Paris sont conscients de ces attentes. Qu'il s'agisse des opérateurs immobiliers ou des entreprises de services urbains, la plupart ont créé des « directions du Grand Paris » dont le rôle est de proposer des offres intégrées et transversales aux collectivités locales et aménageurs des grands projets d'aménagement. En ce sens, d'ailleurs, le Grand Paris a déjà été l'aiguillon de nouveaux modes de pensée. Mais il faut bien

avoir à l'esprit que ces nouvelles méthodes de production et la place plus grande prise par les acteurs privés dans la production de morceaux de ville soulèvent plusieurs questions.

LA PLACE DES ACTEURS PRIVÉS ET SES ENJEUX SUR LES FORMES URBAINES

S'agissant des formes urbaines qui découlent de ces nouvelles pratiques, Jacques Lucan⁽²⁹⁾ a bien montré comment l'urbanisme de macrolots mis en place, par exemple, sur le Trapèze, à Boulogne-Billancourt, conduit à la production de « mégastructures urbaines ». Celles-ci ont des avantages évidents en termes de production (mutualisation du stationnement et de la gestion de l'énergie, mixité fonctionnelle des espaces, économies d'échelle, capacité à faire de la densité⁽³⁰⁾). Mais force est de constater que le parcellaire tend à se superposer aux limites de l'ilot, ce qui crée de très grandes copropriétés, et le risque est qu'elles soient bientôt ingérables. Il y a là un champ de réflexion majeur et un enjeu dont les aménageurs doivent impérativement se saisir. Cela pose aussi la question de la frontière entre le domaine public et le domaine privé. Aujourd'hui, le public peut traverser les macrolots de Boulogne, mais beaucoup s'ac-

LES ACTEURS PRIVÉS DU GRAND PARIS ONT CRÉÉ DES « DIRECTIONS DU GRAND PARIS » DONT LE RÔLE EST DE PROPOSER DES OFFRES INTÉGRÉES ET TRANSVERSALES AUX COLLECTIVITÉS LOCALES.

(28) Cf., par exemple, Gilles Pinson, *Gouverner la ville par projet*, Les Presses de Sciences Po, 2009; Alain Cluzet, *Ville libérale, ville durable: répondre à l'urgence environnementale*, L'Harmattan, 2010; Thierry Paquot, *Terre urbaine - Cinq défis pour le devenir urbain de la planète* - La Découverte, 2006.

(29) *Où va la ville aujourd'hui?* - Éditions de la Villette - 2012. Cf., aussi, l'interview de Jacques Lucan dans *Études foncières* n° 159 (juillet-août 2012) et l'article de Françoise Fromonot sur « l'urbanisme mondialisé à la française » - *d'A / n° 205* (décembre 2011).

(30) Par exemple, la conception de l'ilot Armagnac, à Bordeaux, par Nicolas Michelin, permet d'offrir 163 logements quand une solution classique n'en aurait créé que 120 environ.

cordent à considérer qu'une « résidentialisation » (c'est-à-dire une fermeture des espaces) est inéluctable. Tout l'enjeu, pour l'aménageur, est donc d'encadrer les promoteurs et de jouer pleinement son rôle de maître d'ouvrage éclairé.

GRANDS GROUPES DU BTP VERSUS INNOVATION

Un deuxième débat concerne la place des grands groupes de BTP et leur rôle dans l'innovation. Bien sûr, les grands groupes de BTP français comme VINCI, Bouygues ou Eiffage sont des acteurs majeurs et indispensables de la production urbaine en France⁽³¹⁾. On peut toutefois s'interroger sur leur capacité à être porteurs de changements de pratiques, dès lors que celles-ci supposent des procédés

constructifs différents de ce qui est leur cœur d'activité. Poursuivant son analyse des macrolots, Jacques Lucan montre ainsi « qu'à partir du moment où on dit que les opérations à l'ilot vont se développer, il est impératif de rendre possible le renouvellement urbain (un programme ne va nécessairement pas être le même ad vitam aeternam). Donc, il ne faut plus construire avec des voiles de béton. Mais les grandes entreprises de construction ne construisent qu'avec des voiles. Or, percer un voile, même faire une porte dans un voile, c'est déjà une opération lourde. Donc, la souplesse et le renouvellement possible nécessitent un système de construction poteau-dalle et non plus un voile porteur, qui permette de modifier la configuration des bâtiments. À Paris, les bureaux ont pu être



(31) Et aussi de réflexion. On pense, notamment, aux travaux de la Fabrique de la Cité, think tank créé par VINCI sur les questions urbaines.

transformés en logements, car ils étaient construits en poteau-dalle. Cette omniprésence des voiles est certainement liée aux habitudes, sans doute à un coût moindre, sans doute, aussi, au lobby du béton et des cimentiers (si on fait des voiles, on emploie plus de ciment que si on fait du poteau-poutre) »⁽³²⁾. Cette question avait également été pointée, en 2009, par un collectif de promoteurs en lien avec le Pavillon de l'Arsenal dans un petit livre sur les pistes pour réduire le coût de construction, *housing platform*⁽³³⁾.

L'innovation interpelle, certes, les autorités publiques tout autant que les acteurs privés. Par exemple, la ville de Paris, si elle le voulait, aurait suffisamment de poids pour imposer de telles prescriptions aux majors du bâtiment. Mais il nous semble que les opérateurs privés doivent se saisir de ces questions s'ils veulent s'inscrire comme des partenaires durables des collectivités locales, et, surtout, comme des acteurs à part entière de la ville durable.

DES ENJEUX INÉDITS À TRAITER, COMME LA PLACE DES ACTIVITÉS EN CŒUR DE MÉTROPOLÉ

Enfin, cet appel implicite aux acteurs privés doit les inciter à se pencher sur de nouveaux concepts. Ce qui préoccupe beaucoup les aménageurs des grands projets urbains du Grand Paris, notamment en première couronne, est la place des activités et la capacité à les maintenir en cœur de métropole. En effet, pour les entreprises d'activités, en particulier industrielles, parmi lesquelles les petites PMI, le Grand Paris constitue plutôt une menace. Le risque est que l'arrivée d'une gare du Grand Paris entraîne une forte augmentation des prix de l'immobilier, et, par un phénomène de gentrification, accélère l'éviction des petites PMI qui n'auraient pas les moyens de faire face à la montée des loyers, si elles sont locataires, ou des prix, si elles sont propriétaires et veulent s'agrandir (évidemment, cela peut aussi constituer, pour certaines entreprises, l'opportunité de

belles plus-values). Ce risque est accentué par le fait que les nouveaux projets, naturellement « mixtes » autour des gares, s'accommodent mal de la cohabitation entre des logements de bon standing et des activités générant parfois des nuisances. Il y a là un enjeu majeur, qui concerne bien sûr les entreprises elles-mêmes, mais plus largement l'ensemble de la métropole, car le rejet en troisième ou quatrième couronne des activités productives pose de nombreux problèmes (congestion, incidence environnementale, efficacité économique...). Dans ce contexte, une offre immobilière qui favoriserait la mixité entre surfaces résidentielles et industrielles serait gagnante. Certains grands groupes l'ont d'ailleurs bien compris, et investissent fortement en R&D sur ces sujets.

2.5 / DES DÉFIS POUR LES ACTEURS PUBLICS

Cette nouvelle place des acteurs privés dans la fabrique du Grand Paris, si elle interpelle les acteurs privés, interpelle bien d'avantage encore les acteurs publics, dont l'État, les collectivités locales et les aménageurs.

UNE CONDUITE DU PROJET D'AMÉNAGEMENT PLUS PLASTIQUE

La manière dont les aménageurs conduisent les projets urbains est un point prépondérant. Il faut en effet que la conduite du projet soit cohérente avec la place qui est laissée aux acteurs privés. Ceux-ci ne pourront être à même de proposer des solutions pertinentes, globales et innovantes que si le projet n'est pas totalement ficelé dès le départ.

Il y a là un besoin de rupture avec les projets d'aménagement « classiques ». Dans ces derniers, tout est relativement

ficelé : quelle que soit leur complexité, il sont prédéfinis et prévus pour se dérouler selon un calendrier, des modalités et un budget arrêtés, dans leurs grandes lignes, à l'avance. Cette caractéristique est souvent accentuée par la procédure de Zac, qui a tendance à figer les choses : en particulier, le programme des équipements publics et, plus largement, le bilan prévisionnel de l'opération, doivent être arrêtés avant le démarrage des travaux sur la Zac, ce qui revient à « couler dans le béton », très en amont, les principales orientations du projet (même si, évidemment, leur mise en œuvre fait l'objet d'ajustements pendant la vie du projet). Or, dans un contexte dominé, comme on l'a vu plus haut, par l'incertitude, il est de plus en plus difficile de penser un projet fini, et l'enjeu est bien davantage celui d'une approche centrée sur le « process », et d'une stratégie partagée avec les parties prenantes, pour composer avec l'incertitude et la complexité. Ce qui est déterminant dans cette perspective, c'est la manière de conduire le projet et d'emporter des décisions malgré la complexité d'une gouvernance multi-acteurs, et la capacité à construire une vision partagée. Plusieurs exemples témoignent de l'émergence de ces nouvelles pratiques (qui ne doivent pas se confondre avec le

LES OPÉRATEURS PRIVÉS DOIVENT SE SAISIR DE CES QUESTIONS S'ILS VEULENT S'INSCRIRE COMME DES PARTENAIRES DURABLES DES COLLECTIVITÉS LOCALES.

phasage de l'opération). Parmi eux, citons l'opération des Ardoines, dont le programme fonctionnel⁽³⁴⁾ relatif aux missions de maîtrise d'œuvre urbaine et technique a été lancé en avril 2012 par l'EPA Orsa. Il pose la « plasticité du projet » comme l'un des sept thèmes du dialogue compétitif : « Il faut ainsi s'interdire de projeter un projet urbain fini : il faut permettre la sédimentation dans le temps du projet, de manière à contribuer à la diversité des écritures urbaines ; il faut pouvoir saisir les opportunités qui se présenteraient en étant souple sur les modalités de réalisation (par exemple,

Figure 4. Comparaison entre management de projet et management de process
Source : auteur, d'après « Urban Area Development – ING Real Estate et Delft University of technology ».

	Management de projet	Management de process
Objet	Projet.	Process.
Enjeu	Réaliser un objet complexe mais prédéfini.	Établir des interactions entre les parties prenantes.
Question principale	Comment ?	Quoi ?
Participants	Experts.	Parties prenantes.
Réussite si...	Le résultat est obtenu selon la qualité, les délais et les coûts fixés.	Stratégie partagée avec des objectifs communs
Variables clés	Contrôle : argent, organisation, délais, information, qualité.	Direction : valeur ajoutée, participation, progrès, souplesse, expertise.
Outils	Budget, planning, données, procédures, reporting, standardisation.	Stratégie, systèmes, personnes, cultures.

(34) Disponible sur la plate-forme de téléchargement des marchés publics de l'EPA Orsa. Dernière date de consultation : novembre 2012.

(32) Cf. l'interview de Jacques Lucan dans *Études foncières* n° 159 – op. citée.

(33) *Housing platform 2008*, Pavillon de l'Arsenal / ING Real Estate, Collections Mini PA, 2009 – Alors chez ING Real Estate, nous avons notamment rédigé le texte de synthèse.



©EPA ORSA/Philippe Guignard.

bousculer la programmation d'un îlot sans céder sur les principes clés. De même, le calendrier de réalisation des principaux ouvrages structurants (pont sur la Seine...) n'est pas encore connu avec certitude alors même qu'il conditionne la faisabilité de certaines parties de la Zac. Ainsi, l'écriture urbaine doit se concentrer sur le processus : l'enjeu n'est pas de savoir quel est le produit fini que l'on propose, mais de s'interroger sur la manière dont on construit ce projet et de définir une stratégie partagée, en interne, et avec l'ensemble des parties prenantes du projet. (...) Il faut ainsi un projet urbain fort, parce que ferme sur les principes, mais qui permette des conditions de réalisation souples ».

Cet enjeu de plasticité va de pair avec une nécessaire évolution des cultures des milieux de l'urbanisme. Devenus « pilotes d'opérations complexes »⁽³⁵⁾, les aménageurs doivent s'habituer à une culture de coélaboration et de négociation qui est souvent plus anglo-saxonne que française. Les urbanistes doivent également admettre que les liens entre les enjeux

financiers du projet et la conduite de sa dimension urbaine deviennent de plus en plus forts. De même qu'un projet urbain qui respecte au maximum l'existant permet de conjuguer un enjeu de mémoire et d'identité du site avec un enjeu financier, un projet urbain fort dans ses principes mais souple dans sa mise en œuvre est bien souvent la meilleure garantie financière dont l'aménageur public puisse disposer. Autrement dit, et il s'agit là d'un impensé heureux, la contrainte financière, loin de marginaliser le rôle du concepteur urbain, rend son intervention encore plus décisive. À condition, pour l'urbaniste, d'adopter une approche centrée davantage sur les processus que sur le projet lui-même, comme nous l'avons vu ci-dessus avec les enjeux de plasticité du projet.

Le projet qui a été retenu au second semestre 2012 sur la Zac Gare Ardoines, nous semble emblématique de ce que doit être, désormais, l'approche urbaine. Dans le cadre du dialogue compétitif (dont on a évoqué ci-dessus le règlement de

LA CONTRAINTE FINANCIÈRE REND L'INTERVENTION DU CONCEPTEUR URBAIN ENCORE PLUS DÉCISIVE.

consultation) étaient en lice trois équipes, deux françaises (la Seura, autour de David Mangin, et l'atelier Reichen et Robert) et une hollandaise (Star Strategies et Floris Alkemade). L'équipe retenue est l'équipe hollandaise qui, lors de l'annonce des résultats au Simi de décembre 2012, a rappelé les principaux points de son projet. Quatre idées-force sont à retenir : un projet urbain n'est jamais fini et sa plasticité est déterminante ; l'urbanisme est devenu l'art de composer avec l'incertitude : l'essentiel n'est pas dans les éléments que l'on peut contrôler, mais dans des forces qu'on ne contrôle pas,

qui viennent et ne font pas forcément partie du projet ; la complexité se résout par le projet : c'est l'ensemble des contraintes (résilience, pollution, présence d'entreprises...) qui structure la conception du projet, et non pas une certaine conception de l'urbanité ; la vision et l'agilité permettent de composer avec ces nouvelles contraintes pour porter des projets urbains ambitieux. Le tableau ci-dessous résume ces nouvelles postures de conception des projets urbains⁽³⁶⁾.

L'État et les collectivités sont un deuxième point saillant. En effet, s'ils n'y prennent pas garde, une politique urbaine qui se contenterait d'additionner des grands projets urbains en abandonnant toute vision d'ensemble risquerait d'entraîner des effets pervers. Le risque est celui d'une forte concurrence entre les projets métropolitains, avec des conséquences dommageables liées au fait que tous les projets d'aménagement prévus ne sortiront pas. Force est, par exemple, de constater que toutes les gares du Grand Paris font l'objet de projets de développement immobiliers. Or,

Figure 5. Nouvelles postures de conduite du projet urbain

Source : auteur.

Ce qui fait la force dans la conduite d'un projet	La clarté du concept urbain, l'agilité (et non pas le contrôle).
Les autres parties prenantes du projet sont...	Un point d'appui (j'en tire de la force).
Mode de management du projet	Collaboratif.
Type de maîtrise d'ouvrage nécessitée par le mode de management du projet	Claire sur ses finalités et volontaire (par opposition à « puissante », c'est-à-dire riche et en mesure de prendre des décisions qui s'imposent aux autres).
Rapport à l'adversité	Croyance à la possibilité de transformer les contraintes en opportunités.
Rapport à la complexité	La complexité est ce qui permet de fabriquer le projet.
Les moyens dont on dispose	La flexibilité, l'énergie.

(36) Comme le soulève Françoise Fromonot à l'occasion du projet des Halles (*La campagne des Halles* – 2005 – page 60), il y a, là encore, une forte dimension culturelle : les Français « avaient privilégié les modes de représentation protocolaires : des dessins géométriques pour attester le degré de résolution des propositions et établir leur faisabilité ; des perspectives en couleur pour simuler la réalité future (...) ». Pour les Hollandais, au contraire, l'urbanisme consiste à élaborer des stratégies de principe jusqu'au seuil de leur mise en forme architecturale. Cette approche plus spéculative appelle des documents moins conventionnels, plus suggestifs que figuratifs, aptes à exprimer sans les figer des principes de réorganisation globale que les phases opérationnelles se chargeront de préciser ».

(35) Selon l'expression de Laurent Théry – *Études foncières* n° 144 – op. citée.

quand on additionne la somme des surfaces construites, il apparaît nettement que tous ne pourront aboutir. On en trouve une autre illustration avec la concurrence des collectivités locales pour accueillir des équipements créateurs de valeur, tels que les stades⁽³⁷⁾. Il nous semble qu'à l'évidence, un rôle d'arbitre reste à jouer.

FINANCEMENT DES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT ET ÉQUITÉ TERRITORIALE

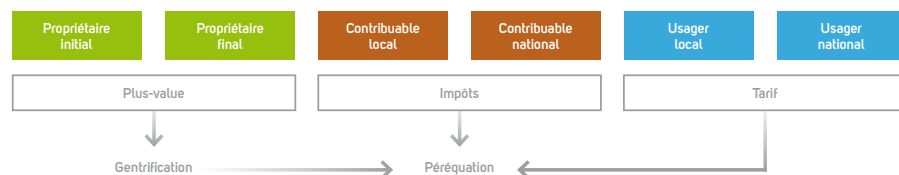
Enfin, il faut également que les acteurs publics, en particulier les collectivités, comprennent qu'on ne peut pas tout mettre sur les opérations d'aménagement. En effet, le financement de ces dernières pose deux questions : qui paie la dimension inclusive du programme (logements sociaux, activités) ? Qui paie sa dimension métropolitaine ?

Lorsque l'État et les collectivités locales assignent des objectifs, louables, de mixité à l'échelle de la Zac⁽³⁸⁾, mais ne par-

ticipient pas au manque à gagner financier que représente cette mixité⁽³⁹⁾, ils incitent l'aménageur, de fait, à rogner sur la qualité des espaces publics, ou bien à équilibrer ce manque à gagner par l'augmentation des charges foncières⁽⁴⁰⁾ – et donc des prix de sortie – sur les programmes qui peuvent supporter des valeurs d'autant plus élevées que leur localisation métropolitaine rejoint les souhaits de polarisation des investisseurs. Ainsi, ils contribuent paradoxalement à accentuer la fracture, au sein d'un même futur quartier, entre les futurs acquéreurs à hauts revenus (logements en accession, bureaux) et les futurs acquéreurs à faibles revenus (bailleurs sociaux, PME-PMI). Ce raisonnement est bien sûr schématique, mais il montre que, d'une certaine manière, plus l'opération d'aménagement prétend être inclusive, plus, paradoxalement, elle est exclusive, dans le sens où elle accentue les écarts.

Figure 6. Financement des opérations d'aménagement et équité territoriale

Source: auteur.



L'expression « usager national » renvoie à l'idée qu'il peut aussi y avoir péréquation au niveau des usagers.

(37) « Critique contre la multiplication des stades en Île-de-France » – *Les Echos* – 29 juin 2012.

(38) Par exemple, telle proportion de logements sociaux ou telle proportion de PME-PMI par rapport aux bureaux.

(39) Selon les lieux et les moments, la charge foncière pour les logements sociaux peut être de 40% inférieure à celle des logements libres, de même que la charge foncière pour les PME-PMI peut être moitié moindre que celle des bureaux. Il s'agit d'un raisonnement volontairement schématique. Par exemple, d'un point de vue financier, les logements sociaux offrent des avantages en termes de couverture de risque. Ce sont les PLI qui ont permis de sortir la première phase de l'opération Paris-Rive-Gauche de la SEMAPA. Il conviendrait également de distinguer plus finement les différentes typologies de produits.

(40) On peut, certes, objecter que l'augmentation des charges foncières ne peut se faire que dans la limite de ce que le marché autorise. Mais on observera que : 1) pour une même fonction, l'aménageur pourra tenter de privilégier le plus haut-de-gamme (dans la limite de ce qui est cohérent avec le devenir du futur quartier) de manière à tirer vers le haut les charges foncières ; 2) l'aménageur peut travailler sur le positionnement du quartier de manière à convaincre le marché du bien-fondé de ses valorisations élevées (cf. les éléments de création de valeur énumérés plus haut, et, plus largement, les pratiques de « branding » à l'anglo-saxonne de futurs quartiers) ;

3) lors des consultations d'opérateurs, l'aménageur risque d'être contraint de choisir l'offre la plus chère plutôt que l'offre la plus qualitative (d'où des prix dans le haut du marché contribuant à l'inflation des prix de marché). Une solution alternative est aussi la réalisation d'espaces publics de moindre qualité.



De même, dans le nouveau contexte des finances publiques, la tentation peut être grande, pour les collectivités comme pour l'État, de faire financer les équipements d'intérêt métropolitain (par exemple, un pont sur un fleuve ou des voiries structurantes) par l'opération d'aménagement, et donc, in fine, par les acquéreurs de programmes neufs. Or, cela accentue la fragmentation soulignée ci-dessus, en même temps que cela interpelle : est-il équitable que seuls les nouveaux acquéreurs de programmes neufs près du pont paient ce pont, alors même qu'il irrigue un territoire beaucoup plus large et qu'il profite aussi bien aux nouveaux acquéreurs qu'aux populations (propriétaires ou locataires) déjà présentes ?⁽⁴¹⁾

PLUS UN PROGRAMME D'AMÉNAGEMENT SE VEUT INCLUSIF SOCIALEMENT, PLUS IL DEVIENT EXCLUSIF FINANCIÈREMENT.

(41) En droit, les infrastructures primaires ne peuvent certes pas être mises à la charge de la Zac. Toutefois, il existe des marges de manœuvre qui laissent une certaine souplesse dans ce qui peut être affecté à l'opération d'aménagement.

Figure 7. Financement des opérations d'aménagement et équité territoriale – Bilan d'aménagement simplifié
Source: auteur.

Bilan de base (20% de logements sociaux; hypothèse d'un bilan équilibré avec marge nulle)

	Surface de plancher	Prix € HT/m ²	Charges foncières (CF) k€
Logements libres (80%)	160 000	700	112 000
Logements sociaux (20%)	40 000	400	16 000
Bureaux	100 000	300	30 000
Activités	60 000	150	9 000
Commerces et équipements publics	40 000	150	6 000
Total	400 000		173 000

Dépenses (k€ HT)		Recettes (k€ HT)	
Acquisitions foncières		Cession charges foncières	173 000
Travaux		Subventions publiques	0
Participation équipements publics		Participation constructeurs	0
Frais financiers			
Total	173 000	Total Marge	173 000 0

Bilan inclusif (40% de logements sociaux)

	Surface de plancher	Prix € HT/m ²	Charges foncières (CF) k€
Logements libres (60%)	120 000	700	84 000
Logements sociaux (40%)	80 000	400	32 000
Bureaux	100 000	300	30 000
Activités	60 000	150	9 000
Commerces et équipements publics	40 000	150	6 000
Total	400 000		161 000

Dépenses (k€ HT)		Recettes (k€ HT)	
Acquisitions foncières		Cession charges foncières	161 000
Travaux		Subventions publiques	0
Participation équipements publics		Participation constructeurs	0
Frais financiers			
Total	173 000	Total Marge	161 000 -12 000

L'ENJEU DU RENOUVEAU DES FORMES D'ACTION PUBLIQUE

Enfin, il nous semble que le contexte financier appelle un renouveau des formes d'action publique, qui peut se concevoir autour de deux axes de travail.

Le premier axe est celui de la maîtrise du risque. Il nous apparaît que, de ce point de vue, les collectivités locales et l'État ont un rôle déterminant à jouer. Chacun sait que, pour un investisseur (qu'il soit un investisseur institutionnel ou un « petit » investisseur individuel personne physique), c'est moins la rentabilité qui compte que le couple rendement/risque : autrement dit, tout facteur de nature à limiter son risque est susceptible de faciliter son intervention. Or, ce travail sur la maîtrise des risques et sur la manière de les évaluer et de les répartir n'est pertinent que lorsque tout le monde est autour de la table. Les collectivités locales peuvent en particulier jouer un rôle décisif pour limiter le risque des acteurs privés – en les incitant à agir dans le sens des intérêts publics –, notamment en s'engageant sur une stratégie urbaine qui favorise la requalification d'un quartier. Le fonds d'investissement Gingko, lancé récemment par la Caisse des dépôts et consignations et la Banque européenne d'investissement pour recycler des friches urbaines polluées, constitue un bon exemple d'une telle démarche.

Ce travail sur le risque oblige également à créer les conditions d'une confiance partagée : de même que la rentabilité fonctionne en couple avec la notion de risque, elle forme aussi un binôme avec la confiance : si j'ai confiance, je serai plus enclin à prendre des risques, parce que ceux-ci me

Légende du tableau ci-contre :

Sur la base des hypothèses retenues, ce bilan montre que, en l'absence de subventions publiques complémentaires, l'augmentation de la part de logements sociaux de 20 à 40% de l'ensemble des logements se traduit par un déficit de 12 M€ qui pour être comblé suppose, soit une subvention équivalente, soit une hausse des prix de charge foncière logement de 100 €/m² (12 M€/120 000 m²), soit 14%. L'impact sur les prix de sortie sera lui aussi de 100 €/m².

(42) « Investissements d'avenir – cahier des charges ville de demain – volet 2 – juillet 2011 ». Pour un contrepoint intéressant sur cette pratique : « Quand l'État investit les projets de ville durable : un partenaire désargenté et/ou un investisseur astreignant ? » – La Fabrique du projet stéphanois – Séminaire d'échanges du 13 avril 2012 – Intervenants : Raphaël Frétygnon et Rachid Kander.

(43) Pour un fonds d'investissement métropolitain – Métropolitiques – Avec Ludovic Halbert – mars 2011.

LES COLLECTIVITÉS LOCALES PEUVENT EN PARTICULIER JOUER UN RÔLE DÉCISIF POUR LIMITER LE RISQUE DES ACTEURS PRIVÉS, NOTAMMENT EN S'ENGAGEANT SUR UNE STRATÉGIE URBAINE QUI FAVORISE LA REQUALIFICATION D'UN QUARTIER.

paraîtront plus maîtrisés, et donc je peux accepter une espérance de rentabilité moindre. Et, de ce point de vue, on voit que la visibilité apportée par la puissance publique sur son action peut être largement améliorée, ainsi que l'illustrent les récentes incertitudes sur le calendrier et la réalisation finale du métro du Grand Paris.

Le deuxième axe, dans certains cas, consiste, pour l'État ou les collectivités locales, à remplacer des interventions sous forme de subventions par des interventions sous forme de prises de participation. Cette logique, qui s'inspire très fortement des modalités d'intervention de la Caisse des dépôts et consignations en tant qu'investisseur d'intérêt général, est d'ailleurs celle qui a été retenue pour le programme Écocités⁽⁴²⁾. Les avantages de la prise de participation sont connus : effet levier sur l'investissement (possibilité d'attirer d'autres investisseurs et des financements bancaires); effet démultiplicateur en cas de réussite du projet; perte équivalente à une subvention en cas d'échec du projet. C'est d'ailleurs en ce sens que nous avons prôné la création d'un fonds d'investissement métropolitain pour la métropole francilienne⁽⁴³⁾.

2.6 / VERS UNE REFORTE DE LA FABRIQUE URBAINE ? NOUVEAUX MODÈLES ÉCONOMIQUES ET CRÉATION DE VALEUR

Ainsi, acteurs privés de l'immobilier comme acteurs publics doivent chacun mettre en œuvre les conditions d'une coproduction public-privé « gagnant-gagnant ». Mais au-delà de l'optimisation des pratiques actuelles, il nous semble que c'est à une véritable refonte du modèle de la fabrique urbaine que les acteurs publics et privés doivent réfléchir ensemble. Tout semble en effet indiquer que c'est tout le système de production de la ville, notamment en France, qui est à bout de souffle. Les acteurs publics (État et collectivités locales) ne semblent plus en mesure de financer la totalité des besoins urbains. Plusieurs exemples en témoignent. L'État lance le chantier du métro Grand Paris Express mais n'arrive pas à boucler son financement ; le modèle de financement de la rénovation urbaine (ANRU, Agence nationale pour la rénovation urbaine) est remis en question avec le désengagement de l'État ; l'offre de logements sociaux est en fort décalage avec la demande (pas assez de logements, pas les bons, et pas aux bons endroits) ; depuis 2009, les départements s'alarment du financement de leurs dépenses d'aide sociale. Ces difficultés des acteurs publics s'ajoutent au constat que les opérateurs privés recentrent leur positionnement (en tant que maîtres d'ouvrage) sur les produits urbains les plus rentables et les moins risqués. Dans ces conditions, on peut penser que les opérateurs privilégiés vont de plus en plus souvent les localisations « prime » et les produits « prime ». Par exemple, l'opérateur historique du logement social, Icade (ex-SCIC), s'est désengagé, au milieu de l'année 2009, de ce secteur. Autre indice : même sur une localisation considérée jusqu'à présent comme « prime » – La Défense –, l'assureur italien Generali a renoncé, en juillet 2011, à son projet de tour. Cette conjonction d'une faiblesse des acteurs publics en lien avec un recentrage des acteurs privés conduit à accroître le phé-

nomène de « trous noirs de la ville » : un nombre croissant de « morceaux » de ville ne trouvent pas à être financés, parce qu'ils sont hors marché privé et hors rayon d'action publique.

Si l'aménagement n'apparaît plus comme créateur de valeur, c'est qu'il faut retrouver les leviers qui rendront possible cette création de valeur.

Un premier enjeu de méthode est de traiter collectivement cette dernière, par le prisme, avant tout, de sa mesure monétaire. En effet, c'est bien parce que les bénéfices en termes de cohésion sociale, de qualité de vie, d'efficacité économique, d'un pont sur un fleuve ou du maintien de PME-PMI en cœur de métropole sont difficilement « monétisables », alors même qu'ils sont avérés, qu'ils apparaissent comme un coût sans contrepartie de recettes pour les collectivités locales qui pourraient les financer. C'est là un objectif que les travaux sur la ville durable devraient se fixer : il est urgent de donner enfin à sa dimension sociale sa juste valeur, et de cesser de se limiter, de fait, à la seule dimension énergétique. Mais c'est aussi la question des mécanismes de captation de valeur qui est en jeu, et il peut sembler paradoxal que, faute de moyens financiers, les aménageurs doivent se priver de la principale source de captation de valeur que constitue, bien souvent, la détention du foncier.

Il est également nécessaire d'élaborer des modèles économiques centrés sur de nouvelles logiques de création de valeur. On peut ainsi distinguer plusieurs modèles, décrits ici de manière très exploratoire.

Le modèle 1 est celui de la captation de valeur liée à la production de la ville. Dans ce modèle, c'est celui qui a en charge l'activité de transformation de l'urbain qui gagne de l'argent : le prix de revente final de l'objet bâti est supérieur à l'ensemble de ses coûts de production. Historiquement, depuis la Reconstruction, en France, c'est le modèle qui a prévalu en matière d'aménagement urbain/immobilier. Or, aujourd'hui, il est mis à mal par le fait que les coûts de production de l'objet bâti comme des services urbains sont de plus en plus élevés et le consentement à payer de l'usager final stagnant.



Le modèle 2 est celui de la captation de la valeur liée à la détention de l'actif. Dans ce modèle, c'est celui qui est le propriétaire d'un actif qui gagne de l'argent, soit en le revendant avec une plus-value. En matière de droit d'expropriation, l'influence de la législation européenne tend à favoriser de plus en plus les propriétaires initiaux, qui sont donc, de fait, les grands gagnants de la valorisation des villes (c'est d'ailleurs l'une des raisons majeures qui expliquent la hausse des coûts de production de la ville en renouvellement urbain). Ce modèle est en quelque sorte celui des investisseurs, spécialisés dans les infrastructures ou l'immobilier, et rejoint la financiarisation de la ville⁽⁴⁴⁾.

Le modèle 3 est celui de la captation de valeur liée à l'usage. Dans ce modèle, c'est celui qui propose l'usage d'un bien qui gagne de l'argent. Contrairement au modèle 2, l'usage ne se confond pas avec la location, car le fait d'être locataire d'un bien ne modifie pas fondamentalement l'usage qu'on a du bien ; c'est d'abord une modalité juridique et financière. Là, il s'agit d'être sur de nouveaux usages. C'est par exemple le cas du loueur de voitures Zipcar, aux États-Unis. Ce modèle renvoie à l'essor du « modèle de la fonctionnalité », ou encore à l'idée que, désormais, l'usage supplante la propriété (cf. *Jérémy Rifkin* et « *L'Âge de l'accès* »), en lien avec les nouvelles demandes des consommateurs

(44) L'exemple du projet de fonds d'investissement foncier (FIF) de l'EPA Orly-Rungis-Seine-Amont (« Quand le privé s'en mêle » – *Les Echos* – 8 décembre 2011) semble s'inscrire dans un tel modèle. Ce projet concerne un site près d'Orly actuellement occupé par des entrepôts logistiques. L'intérêt du montage tient au fait que l'aménageur change, pour cette opération, de modèle économique et se transforme en investisseur. Ainsi, des éléments pénalisants pour un aménageur (foncier occupé, d'où indemnités d'éviction, présence de bâtiments, d'où démolition, démarrage de la transformation du site à moyen terme, d'où frais de portage importants) se transforment en atouts dans le modèle investisseur : le foncier occupé génère des recettes, les bâtiments peuvent être amortis et le temps long favorise un retour sur investissement.

Figure 8. Différents modèles de production urbains
Source: auteur, IDDRI.

	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3
Captation de la valeur liée à...	Production.	Détention.	Usage.
Qui capte la valeur ?	Le producteur.	Le propriétaire.	L'exploitant (l'offreur d'usage).
Exemple	Aménageur urbain dans les années 1980.	Investisseurs immobiliers ou infrastructures.	Loueur de voitures.
Facteur clé de succès	Prix de vente qui doit être supérieur au prix de revient.	Loyers ou plus-values escomptées.	Prix ou quantité d'usagers.

(basculement d'un modèle de l'offre à un modèle de la demande). D'une certaine manière, ce modèle est aujourd'hui celui des opérateurs de services urbains via des délégations de service public⁽⁴⁵⁾.

Dans quelle mesure peut-on croiser ces modèles ? Les enrichir ? Il s'agit là d'un enjeu crucial, qui ne pourra être traité que collectivement par les acteurs publics et privés.

2.7 / CONCLUSION

Le Grand Paris illustre les nouveaux défis de la fabrique urbaine. Se donnant les apparences d'un projet venu d'en haut, il témoigne, bien au contraire, de l'importance des processus bottom-up dans la fabrique urbaine, et plus encore de celle de la coproduction dans la réalisation

des projets locaux. Cette coproduction est de plus en plus public-public, mais elle est aussi et surtout davantage public-privé. Dans ce moment particulier qui voit la conjonction de la construction d'un grand projet métropolitain et de crise financière, mais aussi, plus largement, de mutation profonde de la fabrique urbaine, avec, par exemple, la double révolution numérique et environnementale, les opérateurs privés de la ville bénéficient d'une opportunité exceptionnelle pour jeter les bases d'une coproduction public-privé équilibrée et répondant à l'ensemble des défis urbains. Il leur appartient, en particulier, de faire preuve d'un esprit d'innovation et de responsabilité sociale (celle que Michael Porter appelle *corporate social responsibility* et qui est une manière de prendre un avantage compétitif) à la hauteur des enjeux. Mais les acteurs publics ont également un rôle majeur à jouer : le plus de privé appelle mieux de public. L'importance des défis urbains montre qu'il y a urgence.

(45) Cette partie est largement reprise de la note de l'IDDRI que nous avons coécrite avec Benoît Lefèvre et Vincent Renard : « La ville au défi du financement de sa production » – Note du Club ville – séance du 12 octobre 2011.

Grand Paris RÉPONDRE À L'ENJEU DE MOBILITÉ RÉSIDENTIELLE : L'AUTRE PARI DU GRAND PARIS

Par Claire Juillard, Co-directrice de la Chaire Ville & Immobilier, Université Paris-Dauphine.



3.1 / INTRODUCTION

Quand la loi du Grand Paris pose l'objectif de construire 70 000 logements par an, contre 40 000 en moyenne pendant les années 2000, elle appelle à consentir un effort considérable pour répondre à une demande dont tous les indicateurs révèlent l'accroissement massif et durable, alors même que le déficit d'offre continue de se creuser. Le principe est élémentaire : provoquer un choc d'offre pour amortir le « choc » sociodémographique⁽¹⁾ qui pèse sur la demande. Si ce principe intègre, en théorie, la nécessité de fluidifier les parcours résidentiels, il sous-estime, en pratique, l'accroissement et la diversification des

mobilités résidentielles. À l'heure du « nouveau » Grand Paris, il s'agit ici de donner à voir les lourds effets de cette tendance insuffisamment prise en compte.

La mobilité résidentielle est due aux événements et aux choix qui, aux plans personnel et professionnel, scandent la vie : décohabitation, premier emploi, mise en couple, séparation, changement d'emploi et/ou de lieu de travail, naissance d'un enfant, départ à la retraite, veuvage⁽²⁾. On distingue deux types de mobilité résidentielle : les mobilités de longue distance qui, impulsées dans un cas sur deux par une mobilité professionnelle, se déploient à destination et en provenance d'une agglomération donnée et révèlent sa propension à fixer ses habitants et à en attirer de nouveaux dans un contexte de concurrence urbaine accrue ; les mobilités

(1) Batsch L., Burckel D., Cusin F. et Juillard C. (2006), « Demande de logement : la réalité du choc sociologique », *L'Observateur de l'Immobilier*, hors-série.
(2) Debrand T., Taffin C. (2005), « Les facteurs structurels et conjoncturels de la mobilité résidentielle depuis vingt ans », *Economie et statistiques*, n° 381-382.