



Illustration : Luc Izri

# APPELS À PROJETS URBAINS INNOVANTS : LA CONSTRUCTION DES INNOVATIONS PROGRAMMATIQUES ENTRE PROMOTEURS IMMOBILIERS ET ACTEURS PUBLICS



Les nombreux Appels à Projets Urbains Innovants (APUI) qui ont suivi les éditions de « Réinventer Paris » donnent un nouveau rôle aux cessions foncières en tant qu'instrument des politiques urbaines. Dans le modèle habituel d'aménagement public, les cessions foncières sont accompagnées de cahiers des charges précis et sont encadrées par le code de la commande publique. À rebours de ce modèle, les APUI cherchent à mettre en œuvre la « *smart city bottom-up* » (Missika, 2015), en demandant aux acteurs privés, au travers de conditions de site moins strictes que les cahiers des charges, de se constituer en groupements et d'être force de proposition pour des projets immobiliers et urbains plus innovants. Les attentes sont fortes en matière d'innovations programmatiques, marquant un « troisième âge du projet urbain » (Gréco, Josso & Rio, 2018). Au regard de la taille et de la complexité des ténements fonciers mis en cession dans la première édition de l'appel Inventons la Métropole du Grand Paris (IMGP1), les sociétés de promotion immobilière se placent en tant que mandataires de la plupart des groupements sélectionnés (Rio, Josso & Gréco, 2019).

Ce texte propose une lecture croisée des rapports entre acteurs publics et promoteurs immobiliers et de la production des innovations programmatiques dans ces projets urbains. **Comment les rapports entre acteurs publics et privés dans les APUI se rééquilibrent-ils ? Quels rôles respectifs ces acteurs jouent-ils dans la construction des innovations programmatiques des projets ?**

## **Les innovations programmatiques absentes des intentions publiques pour les sites mis à concours**

Lancé en 2017, IMGPI est une consultation dont l'objectif est avant tout politique, dans le but de donner vie à la Métropole du Grand Paris récemment créée (2016), et de renforcer ses liens avec les élus locaux. C'est pourquoi, malgré les discours officiels, les innovations programmatiques ne sont pas au cœur des ambitions publiques pour la majorité des sites. Les attentes sont fortes, par contre, sur les expertises opérationnelles des promoteurs dans le montage d'opérations complexes.

L'une des caractéristiques des APUI est la compression des temps de conception, les offres des groupements devant être soumises dans des temps records. Dans IMGPI, les temporalités ont été serrées pour les acteurs publics aussi, entre la décision d'organiser la consultation et la mise en concours des sites. Ces acteurs n'ont donc pas pu mener de nouvelles réflexions sur leurs sites dans le cadre de la consultation. Ils y participent dans l'attente d'un montage salvateur d'un échec précédent, pour tester le marché, pour accélérer des projets déjà prévus... Pourtant, leurs objectifs pour les sites, tant politiques que d'aménagement, sont présents, clairs, et transmis aux candidats. Il n'y a donc pas de « carte blanche » aux promoteurs.

La compression des temps de préparation des sites empêche une concertation préalable des acteurs publics concernés sur des aspects opérationnels. Cette impréparation refait surface en aval des projets et cause des retards et des négociations ardues entre les parties prenantes. L'objectif initial d'accélération des opérations par les APUI n'est finalement pas si simple à atteindre.

### **Les promoteurs face aux injonctions à l'innovation : des intégrateurs du système aux stratégies d'innovation différenciées**

Les promoteurs immobiliers ont saisi les règles du jeu : ils se retrouvent au centre de grands groupements, dont chaque membre est censé rassurer les porteurs de site quant à la faisabilité de ce qui est proposé. Les promoteurs deviennent des intégrateurs de l'écosystème (Rajakallio et al., 2018) de l'innovation architecturale et urbaine. Les implications sont nombreuses : une montée en puissance de leur travail relationnel (Ballard et Butcher, 2020), des changements organisationnels importants et qui exigent le recrutement de nouveaux profils de professionnels. Ces transformations sont explicitées dans notre webdocumentaire « *Qui aménage le Grand Paris ?* ».

Si tous les promoteurs se mettent en mouvement grâce aux APUI, ils ne le font pas tous de la même manière. Leurs stratégies d'innovation reflètent des stratégies entrepreneuriales et des positionnements distincts dans le marché immobilier, présentés dans le tableau 1 ci-contre.

### **Méthodologie**

*Ce texte se fonde sur quatre études de cas parmi les projets lauréats d'IMGPI, à partir de l'analyse de 26 entretiens réalisés en 2020, d'un corpus documentaire (documents de projet et presse) et des recherches menées précédemment au sein de la Chaire AGP.*

Type de promoteur	Stratégie
<b>Groupes du BTP</b>	Intégrer différentes filiales du groupe, internaliser et répliquer les innovations
<b>Filiales banques/cotées en bourse</b>	Peu de prise de risque, acteurs établis et rassurants, innovation technique
<b>Foncières</b>	Beaucoup d'exploitants (spécialisés, locaux)
<b>Régionaux ou indépendants</b>	Niches de marché avec nouveaux usages et jeunes maîtres d'œuvre

*Tableau 1 : Stratégies d'innovation dans IMGP1 par type de promoteur immobilier  
Source : adapté de Pérès et Gomes (2021)*

## Une forme discrète d'urbanisme négocié

Pendant la phase de candidature, les interactions entre acteurs publics sont limitées, mais pas toujours claires. Le cadre réglementaire (égalité de traitement des candidats, cession qui doit rester en dehors du cadre de la commande publique) est une contrainte importante. Des échanges accessibles à tous se font en ligne, des réunions ont lieu entre porteurs de site et finalistes. Les acteurs publics suivent une ligne de crête : guider les groupements sans pour autant prescrire. C'est d'ailleurs en réponse à ces avis que des programmistes intègrent les groupements, notamment pour des projets d'échelle urbaine ou d'équipement complexe. De leur côté, les groupements ne partagent pas tous les éléments de leurs projets avec les acteurs publics, craignant que l'information ne circule et que leur avantage comparatif ne se perde.

Ce jeu de dits et non-dits a des implications pour les phases en aval de la désignation des lauréats. Bien que le cadre juridique empêche des altérations substantielles aux projets (sous peine d'enfreindre l'égalité de traitement des candidats), la contrainte semble être moindre lors des négociations qu'en phase candidatures. Pour un chef de projet exerçant chez un mandataire, être lauréat consiste à gagner un « droit à négocier » - et des négociations, il en a ! Alors que les offres sont valables pendant 18 mois, les négociations tendent à les surpasser largement, et pas seulement à cause du contexte sanitaire. Les sujets financiers et de montage d'opération classiques sont naturellement présents dans ces négociations, mais le cadre IMGP ajoute également des négociations sur la contractualisation des innovations, dont les innovations programmatiques.

## La contractualisation des innovations (programmatiques) dans IMGP1

Pour que les objectifs en matière d'innovation programmatique soient tenus - et ce, dans le temps - le règlement de la consultation demande aux groupements d'inclure, dans leur offre, un protocole d'engagement sur les innovations et l'affectation de la programmation dans le temps. Chaque groupement doit ainsi identifier les innovations constitutives de son projet et de proposer des pénalités en cas de non-conformité du projet livré. Les mandataires doivent également s'engager sur les innovations pour une durée de quinze ans. L'ensemble de ces dispositions a vocation à intégrer les clauses d'affectation des promesses et des actes de vente.

Pendant les négociations, le portage politique par les élus locaux devient encore plus fort - même si les lauréats sont invariablement les « choix du maire », dans les mots des organisateurs de la consultation. Lors des négociations, les maires sont appelés à tenir des rapports de force avec les promoteurs et à débloquer des impasses techniques, s'imposant aux services techniques des collectivités, intercommunalités ou établissements publics.

## Qu'est-ce qui est négocié suite à la désignation des lauréats ?

<i>Ce qui est négocié</i>	<i>Exemple</i>
<b>Offre financière insuffisante</b>	Les participations aux équipements publics et aux infrastructures sont très largement sous-estimées dans l'offre, parfois de millions d'euros. Bras de fer entre porteur de l'opération d'aménagement, promoteurs et élus : valeur des participations, valeur de cession, constructibilité.
<b>Déséquilibre de l'offre</b>	Suite à des études additionnelles, l'offre se révèle difficilement à l'équilibre. Les négociations portent sur le rééquilibrage des typologies du programme tertiaire.
<b>Offre excessive</b>	L'offre va au-delà du périmètre de cession. Levier pour les acteurs publics dans la construction d'un cadre partenarial plus étroit, y compris pour la phase d'exploitation ultérieure.
<b>Coûts imprévus</b>	Le coût de la dépollution des sols dépasse largement les estimations lors de l'offre, l'opération n'est donc plus à l'équilibre. Négociations sur la programmation : nombre de logements, leur typologie/prix de sortie.
<b>Obstacles processuels</b>	IMGP n'est pas articulé aux périmètres opérationnels existants (règlement de lotissement, ZAC en cours de création). Issues : suite à négociation politique et création de solution juridique, altération à la réglementation applicable ; refonte totale du projet lauréat.
<b>Désengagement de membres du groupement</b>	Seuls les désengagements d'investisseurs importants impactent les négociations, sinon des ajustements à la marge sont facilement faits. Mobilisation des acteurs privés et publics pour trouver des nouveaux investisseurs, sous peine que le projet ne soit abandonné.
<b>La formulation des clauses d'affectation</b>	Deux archétypes de stratégies de sécurisation juridique des innovations existent. Dans un cas, une négociation assez intransigeante point par point, prévoyant des sanctions pour chacun d'entre eux. Dans l'autre cas, seule la programmation d'ensemble est mentionnée, ouvrant la voie à des tractations pendant toute la durée du contrat.
<b>Le suivi ou la gouvernance des projets après livraison</b>	Les négociations peuvent déboucher sur des instances de suivi partagées par les parties prenantes. Dans certains cas, ce sont presque des nouvelles modalités de partenariat public-privé en matière d'équipements. Dans un projet, l'équipement occupe le site IMGP et un tènement contigu, racheté par la collectivité et loué gracieusement au groupement. En échange, la collectivité intègre la gouvernance du lieu. Dans un autre projet, le mandataire compose un équipement multifonctionnel en VEFA (occupants et gestionnaire-exploitant), la Banque des Territoires s'en porte acquéreur.

*Tableau 2 - Objets de négociations suite à la désignation des lauréats*

## Conclusion

Les innovations programmatiques des projets lauréats sont nombreuses et justifient la multiplication des acteurs dans les groupements, ce qui constitue des défis et conduit à des rôles inhabituels pour les promoteurs. Elles font par ailleurs l'objet d'une contractualisation entre les acteurs publics et les mandataires des groupements. Pourtant, ces innovations ne sont pas structurantes dans les interactions entre mandataires des groupements et acteurs publics. Les négociations versent sur les sujets financiers, procéduraux et juridiques habituels des cessions foncières. Les innovations programmatiques sont vraisemblablement considérées comme étant actées (ou suffisamment actées pour le moment) – à l'image du protocole d'engagement sur les innovations qui intègre les candidatures. Ainsi, bien que les grandes lignes des programmes (logement-bureaux-commerces-équipements) puissent être recalibrées au long des négociations, il est rare que les aspects plus qualitatifs des innovations programmatiques soient abordés. Puisque la mise en œuvre des projets n'est pas encore assurée sur de nombreux projets, des itérations sur les innovations représentent des coûts au projet évitables à ce stade.

Outre l'évolution des projets, les négociations créent de nouveaux rapports entre les acteurs publics et les promoteurs dans la mise en œuvre des projets et au-delà. Les discussions sur la formulation des clauses d'affectation dans les promesses de vente (et sur les pénalités associées) concernent finalement le cadre relationnel entre acteurs du projet et acteurs du site sur la quinzaine d'années à venir. Dans le cas de la sécurisation juridique minutieuse, la préférence est donnée à une formalisation des relations et l'identification nette des leviers financiers à activer pour que le projet soit mené à bien. Le choix d'une formulation vague des clauses (renvoyant à la programmation dans son ensemble) va de pair avec la création d'une gouvernance partagée du projet, ancrée dans la location par la collectivité du ténement de plus grande valeur, gardé explicitement en dehors du périmètre de cession. Les rapports entre acteurs publics et privés se réinventent encore dans l'exemple d'un équipement collectif conçu par le promoteur et vendu en Vente en Futur État d'Achèvement (VEFA) à la Banque des Territoires, après la sécurisation des gestionnaires et exploitants.

Au regard de l'ampleur des négociations et de la diversité de résultats auxquelles elles aboutissent, y compris en matière de gouvernance ultérieure des projets, IMGPI ne saurait être résumé dans l'idée d'une prise en main de l'aménagement par les acteurs privés. Les négociations montrent bien les divergences et convergences entre acteurs privés et publics et entre acteurs techniques et politiques. Autant de nouvelles configurations contractualisées des relations entre acteurs publics et privés qui justifient la poursuite des analyses au sein de la Chaire sur la mise en œuvre des projets lauréats.



*Perspective nocturne du programme Triangle Ouest (Noisy le Sec)  
Projet IMGPI porté par Linkcity Île-de-France  
Illustration : Luc Izri*

## Pour aller plus loin sur les APUI

Cette synthèse complète d'autres publications de la Chaire AGP :

- Pedro Gomes, « APUI : Les porteurs des innovations programmatiques, des intermittents des projets », juillet 2021
- Taoufik Souami, « APUI : La culture de la maîtrise en aménagement au risque de la programmation innovante », septembre 2022
- [Webdocumentaire « Qui aménage le Grand Paris ? Un panorama des professionnels de l'urbanisme »](#), disponible en ligne

## Bibliographie

- Ballard, Richard et Butcher, Siân. 2020. « Comparing the relational work of developers », *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 52, n° 2, p. 266-276
- Gréco, Lucille, Josso, Vincent et Rio, Nicolas. 2018. « Les « Réinventer » : un concours de programmation... sans programmiste ? », *Métropolitiques*
- Missika, Jean-Louis. 2015. « Reinventing Paris from the Bottom Up »
- Pérès, Yoann et Gomes, Pedro. 2021. « Introducing real estate led start-up urbanism: an account from Greater Paris », *Progress in Planning*
- Rajakallio, Karoliina, Cuthbertson, Richard, Pulkka, Lauri et Junnila, Seppo. 2018. « Creating urban platforms — Opportunities and challenges for innovation in commercial real estate development », *Cities*, vol. 77, p. 92-103
- Rio Nicolas, Josso Vincent, Gréco Lucille. 2019. « Réinventer les villes : effet de mode ou vraie transformation ? », *Réflexions en partage, PUCA*

[Site de la Chaire AGP](#)  
[Linkedin de la Chaire AGP](#)

### Auteur de la note

Pedro Gomes,  
Enseignant chercheur au sein du Groupe ESPI,  
Campus de Paris, et au laboratoire ESPI2R  
Chercheur associé au Lab'Urba

### Relecture & mise en forme

Guillaume Lacroix (Chaire AGP)

Juillet 2021

