CHAIRE AMÉNAGER le GRAND PARIS

École d'Urbanisme de Paris
Marne-la-Vallée, Campus Descartes

Jeudi 10 octobre 2019
de 9h30 à 16h30

RETOUR D'EXPÉRIENCE COLLECTIF

Processus de fabrication de l'innovation programmatique dans les Appels à Projets Urbains Innovants (APUI)

COMPTE RENDU DÉTAILLÉ

1. CONTEXTE DE L'ÉVÈNEMENT

Le programme APUI de la Chaire

Cette journée, organisée par la Chaire *Aménager le Grand Paris* le **jeudi 10 octobre 2019** de 9h30 à 16h30, à **l'Ecole d'Urbanisme de Paris** s'inscrit dans le programme de travail de la Chaire sur les **Appels à Projets Urbains Innovants (APUI)** en contexte métropolitain.

Ce programme interroge les effets des APUI comme Réinventer Paris ou Inventons la Métropole du Grand Paris (IMGP), tant dans les façons de faire que sur le devenir des sites en projet. La Chaire analyse ainsi les articulations entre ces nouveaux modes de consultation, les outils de l'action urbaine, les métiers et les modèles économiques des projets pour comprendre comment ils peuvent produire de nouveaux lieux de vie et processus de fabrication métropolitains.

Dans un contexte de multiplication récente des APUI[1], la journée du 10 octobre s'inscrit dans la dynamique de développement des travaux de la Chaire sur les APUI, notamment :

- des **travaux pédagogiques** de l'Ecole menés depuis 2017 : ateliers[2], mémoires[3], stages ;
- une première **journée de formation en juin 2018** sur les apports et mises en perspective des APUI, à partir des retours d'expérience collectifs des membres sur l'élaboration des consultations IMGP1 ;
- un **postdoctorant recruté pour 2019-2020** à la Chaire (Pedro Gomes) pour mener une recherche sur les implications, en matière d'expertises sur les usages, de l'émergence de « nouveaux entrants » dans le champ de l'urbanisme opérationnel et de la reconfiguration des processus de production urbaine dans le cadre des APUI ;
- une **série de publications par des chercheurs et des professionnels** observateurs des APUI[4].

1. En Ile-de-France (IMGP2, Réinventer Paris 2 « Les dessous de Paris » etc.), en région (Dessine-moi Toulouse, Imagine Angers ou Gren' de Projet à Grenoble, etc.) et à l'international (Reinventing Cities).

2. Notamment un atelier pédagogique sur l'« innovation, développement économique et immobilier tertiaire dans l'appel à projets innovant Inventer la Métropole du Grand Paris » (M2 Développement et Territoires, 2017-2018).

3. Notamment « Renouvellement des pratiques de l'aménageur parisien. L'appel à projets urbains innovants » par Camille BENITAH (2017/2018) et « L'Appel à Projet Urbain Innovant : Un nouvel outil d'aménagement ? Le cas de 55 sites de la Métropole du Grand Paris. » par Sophie UNTERSINGER (2018/2019). Notamment le dossier coordonné par Daniel Béhar ; Emmanuel Bellanger et Aurélien Delpirou, « La production urbaine en chantier : héritages, enjeux et perspectives des appels à projets innovants », Métropolitiques, 7 juin 2018 ; l'ouvrage « Les « Réinventer » : ce qu'ils révèlent, ceux qu'ils transforment », Editions du PUCA, octobre 2019, issue des travaux de l'agence Sens de la ville; l'article de François MEUNIER, Emmanuel REDOUTAY, et Jodelle ZETLAOUI-LEGER « Appels à projets innovants, concours de programmes ou de programmation ? » Urbanisme, octobre 2018

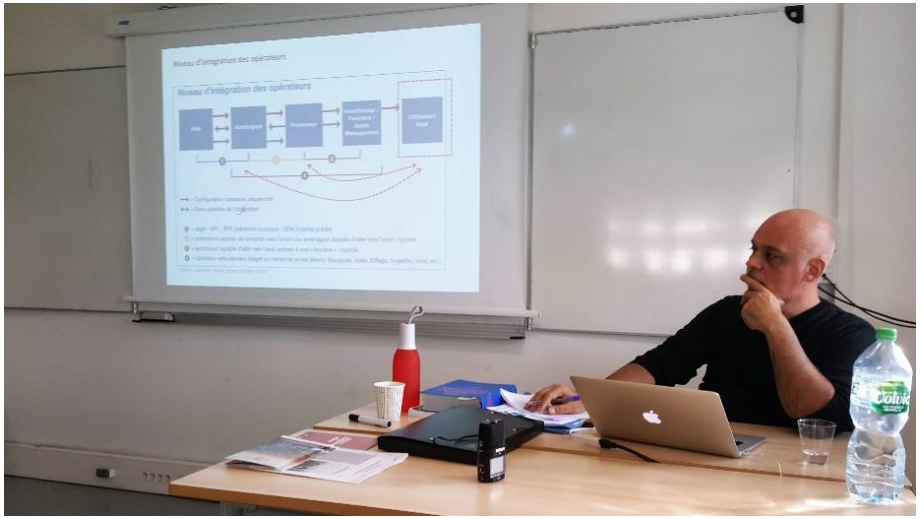
2. DÉROULEMENT DE LA JOURNÉE

Une journée de formation collective entre chercheurs et professionnels de l'urbain

Ces travaux ont souligné l'importance d'éclairer les processus de définition des programmes – et des innovations programmatiques - dans les APUI. C'était le thème de la journée de formation collective du 10 octobre, dont l'objectif est de **mettre en situation de dialogue et d'échanges d'expériences les observateurs académiques et les professionnels** impliqués dans la Chaire.

22 participant.e.s issus de 11 organismes membres et partenaires (publics et privés) de la Chaire étaient présents *(voir annexe)*. Après un café d'accueil et un mot d'introduction de Daniel BEHAR, la première partie de la matinée a été consacrée à un **exposé combinant savoirs universitaires et retours d'expérience** d'un professionnel de la programmation urbaine : François MEUNIER[5].

Son intervention a permis de contextualiser les enjeux d'innovation programmatique dans les APUI à l'aune de son exercice de la programmation urbaine en France et de son intervention dans plusieurs groupements IMGP et Réinventer Paris. Après avoir apporté des définitions communes sur les acteurs (« groupements » / « organisateurs ») et les processus (programmation publique loi MOP, déroulement des APUI), cet exposé a permis de dresser des **typologies d'innovations programmatiques dans les APUI et des acteurs** qui les portent.



5. Cofondateur et gérant de la société Attitudes Urbaines, agence de conseils et d'études spécialisée dans la définition et l'accompagnement des projets architecturaux et urbains des maîtrises d'ouvrage publiques et privées. Professeur associé au Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM).

2. DÉROULEMENT DE LA JOURNÉE

Des groupes de travail aux synthèses collectives

En fin de matinée, les participants ont intégré l'un des **trois groupes de travail thématique** visant à reconstituer, depuis les intentions programmatiques jusqu'à la signature de la convention, les processus de fabrication de l'innovation programmatique dans les APUI, à l'appui d'études de cas issue de leur expérience.

- Dans **l'atelier sur l'habitat** animé par Daniel BEHAR, les échanges ont porté sur des innovations comme les « logements bruts à finir » ou « logements plus que finis » [6], ou les programmes de « co-living » [7]. Ces expérimentations soulèvent des enjeux opérationnels tant sur le plan réglementaire et juridique (régimes de propriété, partage des responsabilités) ou du modèle économique (équilibre du bilan, maturité du marché, monétisation des mutualisations). Le rôle d'acteurs comme les bailleurs reste toutefois méconnu.
- Le deuxième groupe suivi par Anne PETILLOT a travaillé sur différents exemples de **cohabitation entre l'offre sportive, la culture et la création**. Les « tiers lieux culturels » (ni travail ni habitat), ouverts sur la ville apparaissent dans de multiples APUI.
- Enfin, la table ronde sur **les activités économiques** a questionné les enjeux de programmation d'activités comme l'agriculture urbaine ou les espaces de co-working. Selon son animateur, Taoufik SOUAMI, le caractère innovant tient moins à la nature de ces activités qu'à leur regroupement et leur hybridation dans un même lieu. Les modèles économiques et de partage des risques font ressortir le rôle prépondérant des pouvoirs publics pour financer et garantir les projets, à l'image de la CDC et l'ANRU dans la rénovation urbaine.

En première partie d'après-midi, une **synthèse des trois ateliers** par Pedro GOMES, Guillaume LACROIX et Taoufik SOUAMI a permis d'approfondir les questionnements communs sur les APUI *(cf. « 3. Résultats »)*

En seconde partie d'après-midi, deux juristes universitaires (Stéphane DE LA ROSA, Soazic MARIE) ont été invités à livrer **une mise en perspective des APUI avec les différentes qualifications juridiques** du Code de la commande publique et des dispositions du Code de l'urbanisme. Cet éclairage a nourri les échanges avec les participants à partir de leurs retours d'expérience.

Les résultats et questionnements rassemblés en conclusion par Taoufik SOUAMI et Daniel BEHAR ouvrent sur les prochaines pistes de travail pour le programme APUI de la Chaire *(cf. « 4. Et Après ? »)*

6. Programmation de logements livrés sous forme de cellules brutes à finir par l'acquéreur (coût limité) ou au contraire livrés meublés « clés en main ».

7. Programmation de logements qui mutualisent des espaces de vie et lieux de travail, proposée par exemple par les lauréats sur les sites parisiens de Clignancourt (IMGP2) ou la place Mazas (Réinventer la Seine).

3. PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

Comme le rappelait Daniel BEHAR en introduction, les APUI portent deux promesses combinées : **« faire gagner du temps » et « permettre l'innovation dans le processus du projet urbain et architectural »**. Les retours d'expérience des participants font apparaitre les limites et perspectives ces deux promesses, selon **quatre angles principaux**.

1. Comprendre la « commande » et formuler des propositions « innovantes »: un rapport insuffisant au politique

De nombreux échanges témoignent d'une **insatisfaction des participants aux APUI vis-à-vis du politique**, entendu ici comme l'action des élus et/ou l'effet des documents de politiques publiques. Cette situation interroge le rôle des acteurs publics et du portage politique dans ces projets.

Les participants notent qu'en raison de l'hétérogénéité et/ou de l'imprécision des attentes politiques pour le territoire dans les Conditions Particulières de Site, l'initiative des innovations est laissée aux promoteurs/aménageurs, et non aux acteurs de l'emploi ou aux collectivités locales. Or, comment confronter le programme économique avec le projet politique s'il n'y a pas la médiation des élus ? Plusieurs participants notent que les groupements « gagnants » sont ceux qui arrivent à « lire entre les lignes », c'est-à-dire à décoder l'implicite des attentes politiques dans la consultation. Pour les promoteurs, l'indéfinition des attentes du politique et les difficultés d'accès à la population (concertation) apparaissent même frustrantes. Si dans la commande publique traditionnelle le maître d'ouvrage ne peut pas échanger librement avec les candidats pour redéfinir plus précisément son besoin, **les contraintes juridiques et de confidentialité des APUI limitent elles aussi les interactions (risque de requalification en commande publique)**.

Plusieurs participants expliquent aussi leurs difficultés à comprendre les attentes politiques par les **modes d'organisation des collectivités**. Celles-ci ne s'outilleraient pas suffisamment pour initier les projets d'APUI selon des logiques managériales : décloisonnement entre services et organisations, échanges itératifs entre technique/politique, etc. Il faudrait alors **changer le cadre organisationnel et culturel des collectivités pour parvenir à travailler ensemble** avec les promoteurs. Constate-t-on les mêmes attentes des acteurs privés dans des situations différentes, en région, où les élus locaux ont plus de poids dans le portage des projets ?

Au final, la délégation des fonctions traditionnelles de la maîtrise d'ouvrage urbaine (programmation, contextualisation socio-politique et territoriale…) vers le privé ne s'est pas accompagnée de l'invention des outils nécessaires à l'exercice de ces prérogatives (manque de temps et de moyens, accès difficile à la population, etc.). **A-t-on perdu le pilote dans l'avion (de l'intérêt général) ?**

3. PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

2. « Faire gagner du temps » : le problème des temporalités

Ensuite, les participants ont constaté **l'importance des enjeux de temporalité dans les APUI**.

L'objectif du concours est bien d'innover en n'apportant pas une programmation « par le haut » (adéquation aux politiques publiques) mais par « le projet », en ramassant toutes les propositions dans le « mouchoir de poche » temporel de la première phase de concours. Pour François Meunier, l'innovation programmatique dans les APUI n'est donc pas assimilable au processus de programmation urbaine, puisqu'avec ces nouvelles procédures on « pose la question des besoins et on apporte la réponse en même temps ». Or, tous les participants aux concours déplorent le **peu de temps laissé pour réaliser la contextualisation territoriale** (diagnostic) et sociale (concertation avec la population).

De plus, les échanges indiquent plutôt que **la compression de la phase initiale de réponse à la consultation risque de ralentir voire de bloquer les étapes en aval**. Très peu des lauréats des sites IMGP1 en 2017 ont réussi l'étape suivante (la contractualisation), deux ans après le concours.

La promesse d'effacer les jalons traditionnels de la commande publique et de l'aménagement pour « faire gagner du temps » semble partout se heurter à un retour du processuel. Le « mouchoir de poche » de la consultation semble plutôt faire place au **« goulot de la négociation », avec de fortes inconnues encore sur la réalisation**. Ainsi, le cadre contractuel de la convention de cession oblige les acteurs à figer les usages dans le projet, ce qui occasionne parfois un décalage avec les promesses d'innovation et de gains de temps de la phase initiale.

3. PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

CHAIRE MENAGER le GRAND PARIS

3. La reconfiguration des acteurs urbains via les APUI

Une hypothèse forte est confirmée à la lumière des échanges : **les APUI transforment le paysage des compétences, métiers et modes d'organisation des acteurs de la ville** qui participent aux concours.

D'abord, de **nouveaux entrants apparaissent**. Certains acteurs économiques - comme les acteurs de l'économie sociale et solidaire - semblent désormais pouvoir accéder au projet urbain métropolitain. Leur loyer est plus abordable grâce à la péréquation entre les programmes des sites, permise par l'hybridation entre logements, équipements culturels et activités économiques. En raison de l'importance des enjeux de mise en récit des projets lors de la consultation, des journalistes ont même intégré des groupements pour « tenir la plume » et « produire du slogan » ! Ce rôle de synthèse et de projection du projet semble ailleurs dévolu aux cabinets d'AMO (programmation, développement durable).

Ensuite, plusieurs témoignages indiquent des **changements de stratégie ou de compétences** parmi des acteurs bien installés. Chez les promoteurs, l'affirmation de la fonction d'assurer la faisabilité technique et financière de la proposition du groupement marque une **nette remontée vers l'amont de la chaîne de la production urbaine**. Les cellules d'innovation des promoteurs se restructurent autour des APUI, comme à Kauffmann&Broad. De nouveaux métiers apparaissent comme « l'incubateur de start-up» avec la détection, l'intégration et la coordination des jeunes pousses économiques dans le groupement. Plus globalement, l'innovation permise par les APUI réside dans les compétences de gestion processuelle nécessaires pour articuler des temporalités, des cultures professionnelles et des logiques d'action différentes.

Enfin, le **rôle des exploitants** des programmes innovants semble vraiment transformé avec les APUI. Ces acteurs s'imposent comme un passage obligé dans les groupements. A l'image de l'exploitant de la Bellevilloise, le nombre limité et la réputation métropolitaine de certains exploitants culturels les rend rares et convoités. Leur présence renforcée contribue à la fois à affiner la programmation des projets, mais elle introduit aussi leur instabilité. La **capacité d'engagement de ces porteurs de projets semble bien difficile à concilier avec le temps long** du travail de programmation, puis de l'aménagement. Une solution consisterait à intégrer les activités dans un ensemble immobilier unique : le rôle de l'agrégateur devient alors central. Une autre solution serait de « laisser glisser certaines décisions plus en aval », comme la définition au stade des réponses à la consultation des fonctions d'usage proposées et non des noms d'exploitants.

3. PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

4. Une généralisation des APUI mais pas des innovations

Une autre hypothèse forte au sujet des APUI est que leur multiplication en cours, ajoutée aux exigences d'innovations dans d'autres dispositifs (Appels à manifestation d'intérêt, …), produirait une généralisation des innovations dans la production urbaine.

Plusieurs témoignages suggèrent plutôt que **les APUI sont aujourd'hui un lieu d'émergence mais pas encore de mise en œuvre des innovations programmatiques**.

D'une part, la « course à l'innovation » apparait comme un **mot d'ordre qui se heurte au modèle économique et temporel des consultations**. L'investissement en ressources demandé pour répondre à ces « super-consultations » constitue un coût d'entrée que tous les acteurs ne peuvent pas (plus) se permettre, au risque d'être « épuisés »[8].

D'autre part, la mise en production massive de ces innovations butte encore sur **la transformation du modèle économique de l'aménagement, fondée sur l'intégration du bâti au foncier.** Inventer d'autres outils que la convention de cession de terrain bâti représente donc un enjeu majeur. Il convient pour cela d'explorer les retours d'expérience des initiatives privées et des outils réglementaires récents[9].

8. L'exemple donné était lié au lancement d'IMGP2 en 2018, après un investissement déjà important des groupements dans IMGP1 en 2017.

9. Voir par exemple le dispositif de « flexipropriété » proposée par La Foncière ou des baux de longue durée favorisés par la loi ALUR (2014). Cf. Note Rapide de l'IAU-IDF N°689 (juin 2015) sur la dissociation de la propriété du foncier de celle du bâti pour produire des logements, et Note Habiter autrement n° 13 (12 septembre 2019)

4. ET APRÈS ?

En conclusion : des enjeux juridiques à explorer

Les participants se sont accordés en conclusion sur le fait que **« la question clé pour passer de l'innovation d'intention à l'innovation de réalisation, c'est le juridique »**. Le cadre juridique et contractuel des APUI reste en effet une zone grise, en droit comme en pratiques. Le « spectre de la commande publique » a par exemple plané sur tous les échanges : les APUI signent-ils le retour du marché de définition, interdit depuis 2010 ? Ensuite, si la convention de cession est une « arme atomique » en termes de contractualisation, encore faut-il y parvenir … Or, « **ce qui accentue le problème des APUI, c'est qu'il n'y a pas de cadre d'engagement ferme** » avant ladite convention.

Confrontés à ces questions, les juristes de l'Université indiquent qu'il ne faut pas s'attacher à la dénomination attribuée aux APUI par les acteurs, mais bien à sa qualification juridique. En première approche, Stéphane DE LA ROSA indique **les APUI sont ambigus aux regard des critères de qualification en droit** de la commande publique[10], du droit des subventions ou des contrats portant occupation domaniale. Soazic MARIE a relevé les questionnements que soulèvent les APUI vis-à-vis du Code de l'Urbanisme : intégration au PLU et aux OAP, risque de redéfinition d'un projet en opération d'aménagement, enjeux juridiques de la conception réversible des bâtiments.

Les deux juristes ont aussi relevé le paradoxe apparent entre la fragilité juridique des APUI et l'absence actuelle de contentieux. Il semblerait que **« tous les promoteurs y trouvent leur compte … pour l'instant »** ! Faut-il inventer un modèle mixte entre commande publique et droit de l'aménagement, pour articuler le temps du marché de définition avec la garantie apportée par la convention de cession ?

Il reste à suivre l'actualité juridique sur **l'évolution de l'architecture des outils immobiliers**[11] **et d'aménagement**[12], pour comprendre si cela évite les requalifications, par exemple en concessions d'aménagement. Les travaux récents de l'Institut pour la Ville Durable sur les nouveaux outils juridiques de la commande publique pour les projets urbains innovants[13] constituent également une piste de réflexion.

10. Le Code de la Commande Publique entré en vigueur en 2018 définit les contrats de la commande publique comme conclus « à titre onéreux par un acheteur ou une autorité concédante, pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, avec un ou plusieurs opérateurs économiques. » [article L2]. Ces contrats sont soit des marchés publics soit des concessions. Les APUI ne remplissent pas tous ces critères.

11. Kevin SALAÜN (La Française) souligne que les contrats VEFA posent les mêmes problématiques juridiques pour maintenir les relations lors de la contractualisation entre investisseur et promoteur.

12. Comme le Projet Urbain Partenarial (PUP) depuis sa mise à jour par la loi ALUR en 2014.

13. Voir les deux rapports du groupe de travail de l'IVD : https://institutvilledurable.fr/nouveaux-outils-juridiques-2/

4. ET APRÈS ?

Un programme de travail sur le cadre contractuel et juridique

La situation actuelle des APUI est paradoxale : ces procédures se multiplient jusqu'à devenir une modalité de la production urbaine, mais elles sont risquées et ne répondent qu'imparfaitement aux attentes des participants. Quel cadre contractuel et juridique permettrait à la fois l'évolutivité et la sécurité du projet ? **Le chantier prospectif sur ces aspects sera au cœur des prochaines étapes du programme de travail sur les APUI**, en lien avec le laboratoire de droit de l'UPEC, les partenaires et les membres de la Chaire.

Deux ateliers ($^{1}/_{2}$ journée chaque) seront programmés en 2020 pour approfondir ces questions et donner lieu à un livrable de la Chaire.

Un Postdoc et des formations

Les questionnements de cette journée alimentent plus globalement le programme pédagogique (ateliers), de formations et de recherches de la Chaire pour 2020, dont le postdoctorat engagé sur les innovations programmatiques et la reconfiguration des expertises d'usage. Ce travail consistera à **ouvrir la boîte noire de la construction programmatique tout au long des processus**, de la consultation à la signature du contrat de cession.



1. CONTEXTE
2. DEROULEMENT
3. RESULTATS
4. ET APRÈS

ANNEXE : PARTICIPANT.E.S

CHAIRE MENAGER le GRAND PARIS

ORGANISME	NOM ET PRÉNOM	FONCTION
Grand Paris Aménagement	Vincent MARGOUT	Délégué à la Qualité et au Développement Durable
Altarea Cogedim Développement Urbain	Candice PIGEARD	Responsable Développement
	Antonin VORKAUFER	Responsable Développement
	Julie PAMPURIK	Assistante Responsable Développement
	Loïc MARZABAL	Assistant Responsable Développement
	Amal KALA	Responsable Développement
Société du Grand Paris	Valentin HEIMBURGER	Chef de projet, Direction des gares et de la ville Unité développement urbain
Caisse des Dépôts Habitat	Clotilde SAINT HILAIRE	Directrice de l'Aménagement et de l'Innovation
Etablissement Public Foncier d'Ile de France	Agathe GILLET	Chef de projets Stratégies, partenariats, expertises
	Nicola LUGNANI	Chef de projets foncier
LINKCITY IDF	Eléonore OHANNESSIAN	Directrice Stratégie
La Française	Kevin SALAUN	Manager investissement
Attitudes Urbaines / Aptitudes Urbaines	François MEUNIER	Directeur et professeur associé au CNAM
Banque des Territoires	Catherine BOILLOT	Chargée des Eco-cités
Eiffage Aménagement	Philippe MORGAN DE RIVERY	Responsable développement senior
Ecole d'Urbanisme de Paris	Taoufik SOUAMI	Co-directeur EUP, professeur et co-titulaire de la Chaire
	Daniel BEHAR	Professeur et co-titulaire de la Chaire
	Guillaume LACROIX	Chargé d'animation scientifique de la Chaire
	Pedro GOMES	Postdoctorant à l'EUP - laboratoire Lab'Urba
	Anne PETILLOT	Professeure associée à l'EUP - Directrice de la Cité de la Gastronomie Paris-Rungis
Université Paris Est Créteil	Stéphane DE LA ROSA	Professeur en droit public à l'UPEC - laboratoire Marchés, Institutions, Libertés
	Soazic MARIE	Maître de conférence en droit public à l'UPEC - laboratoire Marchés, Institutions, Libertés

POURQUOI UNE CHAIRE SUR LE GRAND PARIS ?

Pour observer les pratiques d'aménagement opérationnel

La Chaire « Aménager le Grand Paris » est un observatoire et un centre de ressources sur les mutations des pratiques d'aménagement dans le Grand Paris, et plus généralement dans des contextes métropolitains.

Auteurs du compte-rendu :

Guillaume Lacroix
Pedro Gomes

CHAIRE AMÉNAGER le GRAND PARIS

Allier universitaires et opérateurs

La Chaire « Aménager le Grand Paris » a été initiée en juillet 2017 par :

Des universitaires et des chercheurs de l'École d'Urbanisme de Paris

Le programme de la Chaire est développé avec les **membres des 3 laboratoires de recherche** associés à l'Ecole d'Urbanisme de Paris (EUP) :

- le Lab'Urba
- le Laboratoire Techniques, Territoires et Société (LATTS)
- le Laboratoire Ville Mobilité Transport (LVMT)

S'y croisent sociologie, économie, géographie, anthropologie, sciences politiques et ingénierie pour former les **350 étudiants de l'EUP**.

Des opérateurs publics et privés majeurs du Grand Paris

Cinq organismes publics investis dans la production du Grand Paris : la Banque des Territoires, l'Établissement Public Foncier d'Île-de-France, Grand Paris Aménagement, CDC Habitat et la Société du Grand Paris.

Ces membres fondateurs ont été rejoints le 1e janvier 2019, par **huit nouveaux partenaires impliqués dans l'aménagement opérationnel** : Altarea Cogedim, Eiffage Aménagement, la Française, Kaufman & Broad, Linkcity, la SEMAPA, SNCF Immobilier et la SPL AIR 217.

Un comité d'experts

L'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France, l'Atelier Parisien d'Urbanisme et la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement.

Site Internet de la Chaire :

http://www.chaire-grandparis.fr/

Contact :

guillaume.lacroix@u-pem.fr