



HAL
open science

Les appels à projets urbains innovants en temps réel : des groupements entre recompositions et décompositions

Pedro Gomes, Hélène Dang Vu

► To cite this version:

Pedro Gomes, Hélène Dang Vu. Les appels à projets urbains innovants en temps réel : des groupements entre recompositions et décompositions. *Revue Internationale d'Urbanisme*, 2023, 12. halshs-04228095

HAL Id: halshs-04228095

<https://shs.hal.science/halshs-04228095v1>

Submitted on 4 Oct 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les appels à projets urbains innovants en temps réel : des groupements entre recompositions et décompositions

Pour citer cet article :

Pedro Gomes - ESPI, Laboratoire ESPI2R Research in Real Estate et chercheur associé au Lab'Urba

Hélène Dang Vu - Université Gustave Eiffel, Lab'Urba

"Les appels à projets urbains innovants en temps réel : des groupements entre recompositions et décompositions"

Riurba 2021/Numéro 12

URL : <http://www.riurba.review/Revue/les-appels-a-projets-urbains-innovants-en-temps-reel-des-groupements/>

DOI :

Date d'impression : 2 octobre 2023

Résumé

En 2014, la ville de Paris lançait une nouvelle forme d'appels à projets urbains dits « innovants », intitulée Réinventer Paris. À son tour, en 2016, la toute jeune métropole du Grand Paris adoptait le dispositif. Plusieurs éditions s'ensuivront en France et à l'international. Ces nouveaux appels à projets ont été très fortement médiatisés et commentés. Mais si les débats se sont très largement focalisés sur l'évolution des rôles et relations entre acteurs publics et privés, peu de choses ont été écrites sur ce qui se joue entre acteurs privés, au sein des groupements. L'article propose de considérer la diversité des formes d'associations et partenariats engagés dans le cadre de quatre groupements lauréats du premier appel Inventons la Métropole du Grand Paris et de suivre l'évolution de ces relations inter-acteurs privés pendant et après la réponse à l'appel à projets urbains innovants.

Mots-clés : appels à projets, Grand Paris, acteurs privés, groupements, innovation.

Calls for innovative urban projects in real time: Project consortiums between recomposition and decomposition

In 2014, the City of Paris launched a new form of call for so-called "innovative" urban projects, named Réinventer Paris. Soon after its creation in 2016, the Greater Paris Metropolis set up its own version of the call. Several editions followed in France and internationally. These new calls for projects have been widely covered by the media and commented on. But while the debates have largely discussed the evolution of the roles and relationships between public and private actors, little has been written about what is happening between private actors within the consortiums. This article explores the diversity of associations and partnerships in four winning consortiums of the first Inventons la Métropole du Grand Paris call. In doing so, the authors discuss the evolution of the relationships between private actors during and after the response to the call for

innovative urban projects.

Keywords: calls for projects, Greater Paris, private actors, consortiums, innovation.

Buzz sur la ville...

Les appels à projets urbains innovants (APUI) ont été sans conteste un sujet majeur d'agitation dans le milieu de l'aménagement et de l'urbanisme grand-parisien de la fin des années 2010. Depuis leur apparition en 2014 avec *Réinventer Paris*, ces appels se sont rapidement diffusés en France et à l'international. « Je ne me souviens pas sur les quinze dernières années de quelque chose qui fasse autant bouger les lignes et amène à autant interroger les postures professionnelles, le partage des rôles¹ », déclarait à l'époque le directeur général adjoint de l'Institut Paris Région. La presse a très largement couvert ces appels à projet, portés en évènement. De même, de très nombreux séminaires², tables rondes³, articles (Béhar *et al.*, 2018⁴), rapports et même ouvrages (Rio *et al.*, 2019⁵) ont débattu les annonces faites autour de ce dispositif.

Les promesses de l'APUI étaient grandes : accélérer la réalisation des projets, promouvoir des formes écologiques de production, proposer de nouveaux usages. De fait, l'expression architecturale et la destination des ces futurs immeubles ou quartiers étaient précisées dès les premières étapes de conception du projet et garanties par la présence, dans les groupements répondants, de sociétés reconnues pour ces nouvelles maîtrises d'usages et performances environnementales. À l'inverse, les réserves étaient tout aussi nombreuses : beaucoup s'inquiétaient d'un désengagement tendanciel des acteurs publics dans la définition des choix d'aménagement et d'orientations programmatiques (Meunier *et al.*, 2018⁶ ; Josso *et al.*, 2018⁷).

Les appels à projets urbains innovants, qu'est-ce que c'est?

Dans les appels à projets urbains innovants (APUI), des acteurs publics rassemblent la cession de plusieurs tènements fonciers, conférant une ampleur inhabituelle à ces démarches. Les critères de choix des lauréats sont multiples et prennent en compte des aspects autres que les offres financières et la qualité architecturale, notamment en matière d'innovation (technique, technologique et programmatique, surtout). Les cahiers des charges qui servent de base à ces transactions sont donc moins précis que d'habitude, pour que des réponses diverses et idéalement distinctives puissent émerger. Pour ce faire, les APUI s'adressent à des groupements composites, rassemblant des promoteurs immobiliers, des concepteurs et une multitude de bureaux d'études, des fournisseurs de solutions techniques ou technologiques, des opérateurs de services, des exploitants... Les opérateurs privés sont ainsi appelés à endosser de nouvelles responsabilités (programmatiques, surtout) et à intervenir plus en amont de la chaîne de l'immobilier, reflétant une intégration précoce des usages et des services dans les projets.

Depuis, l'agitation autour des APUI s'est certes estompée. Mais le débat dans les milieux académique et professionnel reste ouvert. Récemment, des études (City Linked, 2022⁸ ; Heil-Selimanovski, 2023⁹) font des bilans « mitigés » (*Les Échos*, 2023¹⁰) au regard du nombre réduit de projets livrés, tout en mettant en avant le caractère négocié de l'urbanisme qui en découle. Des APUI continuent à être lancés, comme assimilés au répertoire des acteurs publics de l'aménagement urbain.

À mesure que le temps (et le bruit) passe, le recul se fait aussi plus grand pour mesurer les éventuelles implications de ces APUI sur les systèmes locaux de production urbaine. Or ces implications ne sont peut-être pas celles que l'on attendait. Les débats se sont focalisés pour l'essentiel sur les rapports public/privé dans les projets *Réinventer*. Mais peu de choses ont été dites quant aux conséquences des APUI sur les jeux d'acteurs privés. C'est l'objet même de cet article : donner à voir le jeu des alliances et des associations entre acteurs privés des groupements *Réinventer* et, ce faisant, interroger les impacts de ces dispositifs – en voie de banalisation – sur le paysage privé de la production urbaine.

À n'en pas douter, les APUI s'inscrivent dans le sillon d'outils et de dispositifs qui accompagnent des coopérations public/privé somme toute consubstantielles à la production urbaine. Il est donc nécessaire de replacer l'apparition de ces dispositifs dans le sillage d'autres tendances de la coproduction publique et privée du projet immobilier et urbain. Mais s'ils offrent un cadre supplémentaire à ce jeu public/privé, la composition des groupements – qui ? – et surtout leurs organisations – quelles formes, et quels accords et relations lient les membres entre eux tout au long du projet ? – méritent d'être regardées pour elles-mêmes. C'est l'objet d'étude et la méthode qui ont été retenus dans cette recherche. Cette analyse de groupements lauréats permet ainsi d'établir des sous-ensembles de nature, géométrie et trajectoire variables, et de discuter concrètement ce qui avait été pour partie annoncé avec les APUI, à savoir l'élargissement et la recomposition du système d'acteurs privés de la production urbaine.

Les APUI, un outil additionnel de la coproduction publique et privée du projet immobilier et urbain

Les *Réinventer* et initiatives similaires sont-elles en rupture ou en continuité des évolutions contemporaines de la production urbaine en France ? La question a souvent été soulevée dans les débats, en particulier celui portant sur la redistribution des rôles entre acteurs publics et privés.

Les objets de collaboration ainsi que l'équilibre des rapports entre acteurs privés et publics sont à la fois nombreux et fluctuants dans le temps (Orillard, 2018¹¹). Avec l'affirmation du projet urbain comme principal mode opératoire de production urbaine, au moins en contexte de renouvellement urbain (Guironnet et Halbert, 2014¹²), une répartition des rôles entre acteurs publics et privés de l'aménagement s'est stabilisée. Dans cette filière publique de l'aménagement urbain (Vilmin, 2015¹³), les acteurs publics se cantonnent à la maîtrise d'ouvrage et au pilotage des opérations, concédant les tâches de promotion au secteur privé. Ce mode de faire s'incarne dans de nombreuses zones d'aménagement concerté (ZAC) à Paris et alentour, Paris Rive Gauche (13^e arrondissement) étant parmi les plus grandes et médiatiques d'entre elles.

Progressivement, les opérations pilotées par des acteurs privés atteignent des échelles et des niveaux de complexité plus élargis, dans le cadre de macrolots (Guislain, 2016¹⁴) et de projets d'aménagement (Citron, 2016¹⁵). La maîtrise d'ouvrage privée d'opérations d'aménagement d'initiative publique est favorisée en 2005 par la transposition de la réglementation communautaire qui rend obligatoire la mise en concurrence des concessions d'aménagement (Idt, 2015¹⁶).

De manière concomitante, des formes négociées de l'urbanisme émergent, réputées plus flexibles pour trouver de nouveaux équilibres entre acteurs publics et privés. Celles-ci peuvent réactualiser l'utilisation du foncier public comme levier de l'action urbaine, par exemple à travers des ateliers coordonnés par des architectes dans le but d'assurer des prestations supérieures en matière architecturale, environnementale ou d'usage (Blanchard et Miot, 2017¹⁷) ; ou, au contraire, fonctionner comme des dispositifs incitatifs pour des acteurs publics ou parapublics dépositaires d'une mission d'aménagement, sans pour autant détenir le foncier (Paris Sud Aménagement, 2019¹⁸ ; Pauchon, 2021¹⁹). Plus largement, les acteurs publics, pour leur part, intègrent de plus en plus les logiques du secteur privé dans leur action (Boino, 2009²⁰ ; Devisme, 2009²¹ ; Maurice, 2017²²).

Les *Réinventer* émergent dans ce contexte français et en constituent une variante parisienne, avant de se diffuser largement en France et à l'international. La première édition de *Réinventer Paris* avait pour particularité l'ambition d'articuler le développement immobilier et ses acteurs à l'écosystème local de l'innovation, fournissant des opportunités de développement pour les start-up et autres entreprises, une forme de « *real estate led start-up urbanism* » (Gomes et Pères, 2022²³). Un des aspects novateurs de l'appel était par ailleurs le rassemblement de plusieurs sites dans une seule consultation, un « bouquet japonais » (Gastine et Prost, 2018²⁴) censé augmenter la visibilité de l'ensemble des sites et, par conséquent, attirer de nouveaux acteurs au marché parisien.

L'instrument APUI s'est cependant révélé assez plastique et capable de répondre à des objectifs politiques assez divers. Nicolas Rio et ses coauteurs (2019²⁵) avaient identifié plusieurs logiques, de la part des acteurs publics, pour participer à la première édition d'Inventons la Métropole du Grand Paris. À Grenoble, Gren' de projets est un APUI « plus discret » qui « tire son originalité du fait de n'avoir retenu aucun promoteur parmi ses lauréats » ; la collectivité y a cédé « à d'autres acteurs privés [plutôt issus de l'économie sociale et solidaire] la programmation de son patrimoine immobilier, tout en collaborant avec eux au développement des projets envisagés » (Gatta et al., 2023²⁶). Les APUI se sont par ailleurs déployés dans des contextes non métropolitains aux marchés détendus (*Actions cœur de ville*), voire dans le monde rural (*Réinventer Rural*).

En résultent également des transformations des modes d'intervention et des organisations des acteurs privés de la production urbaine. Les promoteurs immobiliers font face à de nouvelles problématiques et opportunités, tels les projets mixtes, la provision de services environnementaux et d'énergie mutualisés, et de nouveaux montages financiers à l'échelle de l'opération d'aménagement (et non plus seulement immobilière). Ils se réorganisent, développant ces compétences en interne ou en intensifiant les collaborations avec d'autres acteurs privés (Mosbah, 2017²⁷). Les APUI sont venus accélérer ces dynamiques, balbutiantes à l'époque²⁸ (Dang Vu et Gomes, 2021²⁹ ; Gomes et Pères, 2022³⁰).

Jusqu'à présent, les relations entre les acteurs privés dans le cadre des APUI ont été moins étudiées. On a dressé des panoramas des façons de travailler, des sortes de baromètres d'opinion du monde professionnel (Rio et al., 2019³¹ ; Chavent et al., 2020³²), qui ont cependant surtout concerné le temps de la constitution de la réponse. L'analyse des relations entre acteurs privés dans un temps plus long sont plus rares. C'est ce qui est proposé dans les parties suivantes de l'article.

Chamboule-tout chez les acteurs privés ? Une plongée dans les groupements IMGP1

Pour analyser dans le temps les rapports entre acteurs privés engagés dans les projets APUI, il fallait « ouvrir la boîte » de groupements lauréats. Nous pouvons ainsi interroger les alliances passées et annoncées, au-delà de la phase concours.

Pour se donner le plus de recul possible et afin de confronter le plus finement possible ces alliances d'acteurs privés, nous retenons quatre groupements lauréats de la première édition d'Inventons la Métropole du Grand Paris (IMGP1). Mais choisir de tels objets d'étude - les groupements APUI - n'a pas été sans poser des difficultés d'ordre méthodologique.

Mettre à l'étude les groupements APUI

De la difficile mise en observation d'un objet d'étude-mirage

Que sont ces groupements APUI ? La réponse n'est pas si simple. Les groupements sont composés d'acteurs privés mobilisés pour l'ensemble du projet - de la conception à l'exploitation du site - sous la responsabilité d'un mandataire qui se porte acquéreur des terrains et maître d'ouvrage du projet. Les groupements, forts parfois de plus de 50 membres, incluent des acteurs de la maîtrise d'œuvre, des assistances à la maîtrise d'ouvrage (AMO) mais également des start-up et autres sociétés proposant des innovations techniques et technologiques ainsi que les futurs opérateurs des programmes - investisseurs, gestionnaires et/ou exploitants. Dans les groupements, la présence d'exploitants-gestionnaires de programmes en vogue - au moment d'IMGP1, les tiers lieux, fermes urbaines, services de mobilités connectés, colivings, constructions vertes, etc. - doit garantir le caractère innovant de l'offre et assurer sa réalisation. Le maintien tout au long du projet des acteurs dans le groupement est donc un des enjeux centraux des APUI.

Or - et c'est un paradoxe du dispositif - le groupement n'est jamais juridiquement formalisé. La cession foncière ne relie que le propriétaire foncier et le mandataire du groupement (ou une société constituée pour l'occasion). Il existe tout juste des contrats bilatéraux entre prestataires de services (assistances à la maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre) et mandataire, et éventuellement des promesses et actes de vente entre mandataire et investisseurs. Mais les lettres d'engagement et d'intérêt signées par les membres du groupement pendant la consultation ne sont nullement opposables. Les innovations proposées par les groupements se retrouveront éventuellement inscrites dans les clauses d'affectation des actes de vente et dans des protocoles d'engagement sur les innovations, mais ceux-ci portent sur les éléments de programme et non sur les acteurs qui les mettent en œuvre. Et de fait, il est admis par tous que les participants annoncés dans l'offre ne seront peut-être plus présents dans le projet livré : parce que certaines sociétés seront trop fragiles pour tenir le temps, ou parce que le montage du projet a évolué et les bases de l'entente de la candidature ne seront plus valables. Globalement, les contours des groupements sont flous et peu stabilisés : les noms dans les plaquettes de projet et sites Internet ne sont pas toujours les mêmes, certains ayant tendance à grossir leur implication et leur positionnement relatif, quand d'autres l'invisibilisent. Corollaire de leur inexistence juridique, pour connaître l'étendue des groupements, il est nécessaire de rencontrer chacun des acteurs et vérifier régulièrement avec eux la réalité de leurs engagements.

Un groupement, des sous-ensembles

À défaut de pouvoir appréhender l'image globale des groupements, on peut en revanche les considérer par morceaux. En effet, dans ces groupements, tous les acteurs ne sont pas en relation avec tous les autres. Des sous-ensembles apparaissent très vite : on relève des alliances plus ou moins complexes (formes bipartites, tripartites) et aux fonctionnements variables (échanges bidirectionnels, en étoile, circulaire, etc.). La nature et la durée de leurs liens (engagements moraux comme contractuels) fluctuent aussi.

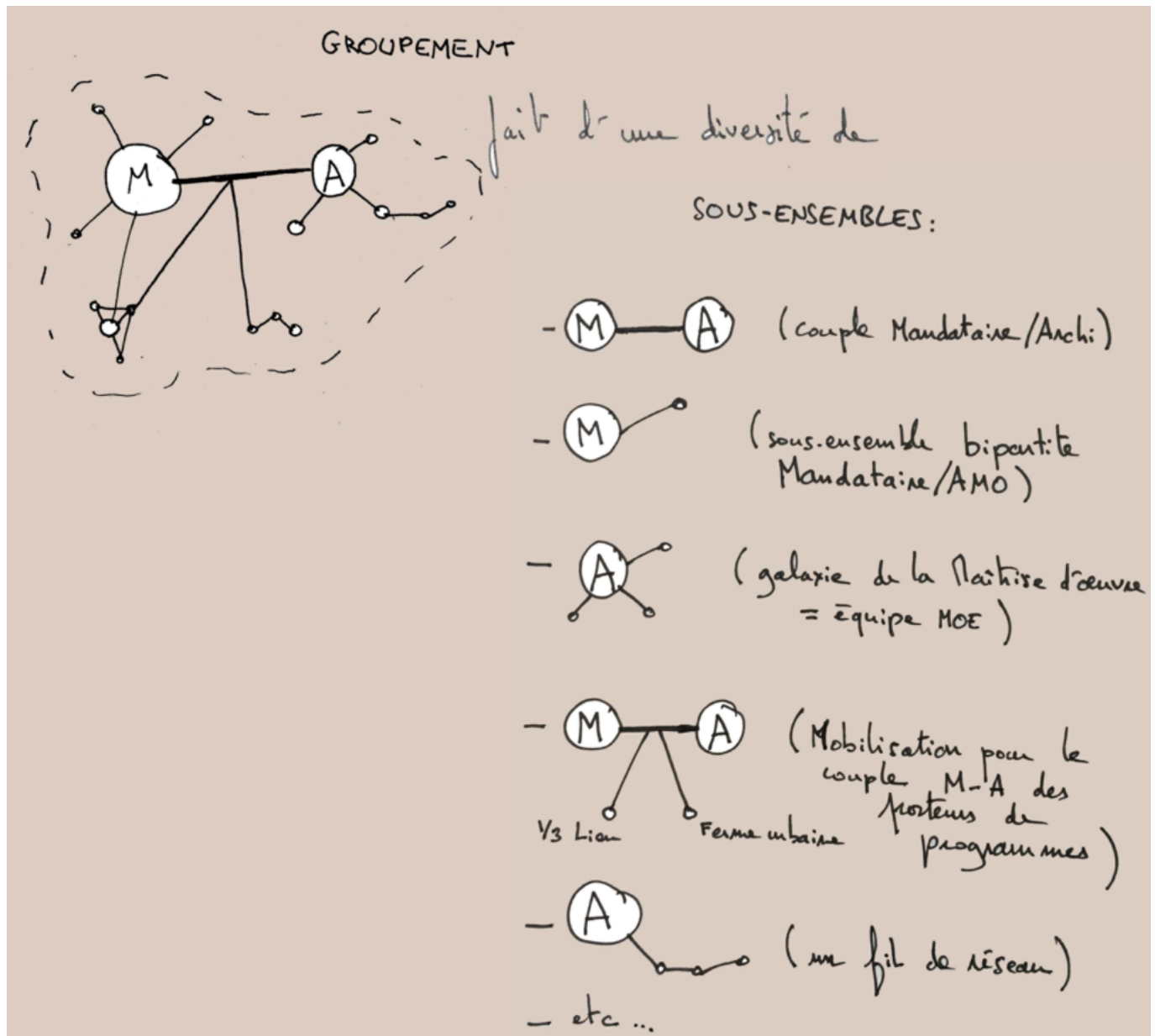


Figure 1. Un groupement se compose d'une multitude de sous-ensembles.

Un protocole d'enquête pour quatre groupements lauréats IMGP1

Pour mieux saisir le jeu de ces sous-ensembles au sein des groupements APUI, une enquête d'entretiens a été menée auprès de quatre groupements particuliers, tous lauréats de la première édition Inventons la Métropole du Grand Paris (IMGP1). Ces cas d'étude ont été retenus du fait de l'antériorité de l'appel IMGP1 et de la complexité des sites en jeu. Nous souhaitons ainsi tester leurs solidités dans le temps et face à l'adversité d'un projet complexe.

Les offres des quatre groupements ont donc été consultées, et 26 entretiens ont été menés auprès d'acteurs engagés par

les projets (organisateur de la consultation, porteurs de site, membres des groupements), entre janvier et septembre 2020. Au moment de l'enquête et dans la majorité des cas, les négociations pour la signature de la promesse de vente étaient donc bien avancées, voire déjà achevées, mais aucune demande de permis de construire n'avait encore été déposée³³.

Pour des questions de confidentialité, ni les projets ni les acteurs ne seront identifiés dans l'article. Il est néanmoins nécessaire d'en fournir quelques éléments pour la suite de l'analyse. Le tableau ci-dessous synthétise les principales caractéristiques de chacun des cas étudiés et exploités dans le chapitre.

Tableau 1. Caractéristiques des cas d'étude.

	Projet 1	Projet 2	Projet 3	Projet 4
Localisation ³⁴	Périmètre opérationnel	Périmètre opérationnel	Catalyseur dans périmètre stratégique	Diffus
Taille approx.	> 10 ha	1-2 ha	< 1 ha	1-2 ha
Programme	Mixte autour d'un équipement sportif	Surtout logement	Mixte à vocation événementielle	Mixte ancré dans un équipement culturel
Porteur de site	Aménageur et collectivités	Aménageur et collectivité	Collectivité	Intercommunalité et collectivité
Propriétaire foncier	EPFIF ³⁵ pour le compte de l'aménageur	EPFIF pour le compte de l'aménageur	Grand propriétaire public	EPFIF pour le compte des collectivités
Catégorie mandataire	Filiale groupe construction	Filiale groupe construction	Foncière	Foncière
Taille du groupement au moment de l'offre (en nombre d'acteurs)	58	30	20	36
État d'avancement 12/2020	Promesse de vente signée	Non renseigné	Promesse de vente signée	Promesse de vente signée

Cette enquête visait à mieux comprendre la nature et la solidité des engagements pris par les uns et les autres dans le cadre de ces groupements : comment ces sous-ensembles se sont formés, sur quelles bases, et comment ils ont résisté et évolué dans le temps, pendant et après l'appel. Nous espérions, ce faisant, y déceler des premiers signaux pour mieux évaluer l'impact de ces appels sur le paysage de la production urbaine : les rapprochements d'acteurs privés observés dans ces groupements sont-ils assez solides pour durer au-delà de l'appel et se répéter au-delà du projet IMGP ? La question est en filigrane de cette enquête.

La valse des groupements

Les groupements ont des formes et des amplitudes très variées. Pourtant, ils suivent tous un même schéma de développement en trois temps : un temps de croissance du groupement pendant les phases concours, un temps de hiérarchisation entre les sous-ensembles des groupements pendant la phase de négociation des promesses de vente, un temps de la reconstitution des groupements au fil des besoins du projet pendant la phase opérationnelle³⁶.

Temps 1 : ouvrir la focale

Le temps de croissance correspond aux deux phases du concours pendant lesquelles les acteurs se mobilisent pour se porter candidats sur un site IMGP³⁷. Ce sont deux moments de recherche active d'alliés pour monter une proposition convaincante (en termes de programmation et de capacité de réalisation). L'innovation et la solidité de la proposition sont interprétées à l'aune de la mixité des fonctions et des usages, ce qui mène les mandataires du groupement à démarcher des acteurs aux thématiques et métiers parfois très éloignés des leurs.

Cela étant, en première phase de concours, le nombre d'innovations proposées et d'acteurs associés reste souvent plutôt limité : les groupements soumettent surtout des concepts architecturaux, paysagers et urbains, et assez peu ou de façon très esquissée, les programmes mixtes et différenciants qui sous-tendent l'appel. Dans les quatre cas étudiés, c'est donc d'abord un binôme promoteur-maître d'œuvre qui est à la manœuvre. Dans certains cas, la taille du groupement est d'ailleurs volontairement bridée au démarrage, de manière à maîtriser la proposition et mieux souligner la cohérence de la proposition : « C'est compliqué de ne pas s'éparpiller ; en fait, dans ces concours-là, c'est un peu la course à celui qui a l'AMO à la mode, les bureaux d'études, d'acteurs qui vont faire des tiers lieux, etc. Mais nous, on avait opté pour la stratégie inverse, au premier tour, en tout cas : on était peut-être cinq, tout au plus. Et ça nous a permis déjà de faire un premier jet, de tester les choses auprès de la ville aussi, d'un point de vue architectural notamment, et d'un point de vue programmatique. Ensuite, ça nous a laissé le temps de mûrir l'orientation désirée et d'aller chercher les acteurs qui allaient bien avec le fil rouge qu'on s'était donné pour ce projet » (entretien auprès d'un maître d'œuvre).

Restreindre le groupement à des partenariats déjà éprouvés est par ailleurs une manière de répondre rapidement, pour respecter les délais courts imposés par la première phase du concours.

En phase 2, il s'agit de développer la proposition en reformulant et précisant les problèmes posés par le site et les solutions avancées. Pendant cette phase, la constitution des groupements (le *sourcing*) en lien avec la précision de l'offre programmatique et des innovations est capitale. C'est un des facteurs clés pour être lauréat. Et c'est à chaque fois une histoire singulière. Les uns décrivent un process plutôt anarchique – guidé par de multiples AMO aux missions évolutives et qui se côtoient au sein d'un même groupement, non sans redondances. Pour d'autres, le process est beaucoup plus encadré par le mandataire et ses services d'innovation. Pour d'autres encore, le *sourcing* est mené au gré de séances de brainstormings entrecoupées de périodes de développements menés en silo par les uns et les autres.

Ces sous-ensembles sont-ils pour autant inédits ?

Jamais totalement... mais un peu quand même ! Dans les groupements, on retrouve les acteurs traditionnels du projet urbain (promoteur, maîtrise d'oeuvre, AMO programmation, concertation, BET, etc.). Pour la plupart d'entre eux, ce n'est pas la première fois qu'ils travaillent ensemble. Car pour répondre dans les délais imposés par l'appel – notamment pour la phase 1 –, le groupement reconduit des collaborations déjà éprouvées dans de précédents projets. Éventuellement, elles peuvent être un peu plus développées pour l'occasion ; un acteur entrant peut en effet ramener son réseau de partenaires (par effet boule de neige). La situation est un peu différente pour les sous-ensembles composés par le mandataire (souvent un acteur conventionnel de la production urbaine), les jeunes AMO et les exploitants. Ces derniers arrivent souvent plus tardivement dans le groupement, en phase 2 du concours. IMGP n'est pas nécessairement le premier contact de ces sociétés avec le promoteur en question, mais ces relations ne sont jamais très anciennes. Les mandataires interrogés soulignent combien il est crucial de savoir identifier et rallier une diversité d'acteurs. Cette compétence a même tendance à s'autonomiser par rapport à d'autres, dans des branches internes du mandataire (ce sont par exemple les divisions innovation/marketing chez les promoteurs) ou en l'externalisant auprès d'AMO. De ce point de vue, on note beaucoup de premières relations qui ne résistent pas toujours bien au dilatement du temps des projets urbains.

Temps 2 : il y a ceux qui comptent et puis les autres...

Une fois les lauréats désignés, une phase de négociation s'engage entre les propriétaires des sites, les porteurs de site (collectivités territoriales, aménageurs) et les groupements. Notons que d'un point de vue juridique, pour ne pas briser l'égalité de traitement entre les candidats – entraînant la nullité de la cession –, l'écart ne doit pas être trop grand entre l'offre et la promesse de vente. Cela étant, des évolutions existent bel et bien et sont même attendues si l'on considère les APUI comme une expression d'un « urbanisme négocié ». On mesure encore très mal les implications de cette informalité juridique.

Sur les quatre projets étudiés, trois ont donc effectivement évolué pendant cette phase de négociation qui dure plusieurs mois, voire des années. À ce stade, ce sont essentiellement les mandataires qui sont à la manœuvre. En effet, les modifications portent presque exclusivement sur des sujets opérationnels classiques (montage de l'opération, montants financiers, constructibilité, participations aux équipements...). On est donc très loin des préoccupations et compétences des acteurs de l'aval. On retombe ici dans une organisation en étoile (Rio *et al.*, 2019³⁸) avec des négociations souvent bipartites.

De ce fait, une hiérarchisation s'opère entre les acteurs du groupement : les sous-ensembles faits d'acteurs classiques de la production urbaine (promoteur, équipe de maîtrise d'oeuvre, BET, etc.) forment le noyau dur du groupement, tandis que les acteurs liés aux programmes et futurs usages du site (exploitants, experts de la maîtrise d'usage, etc.) se retrouvent à ce stade beaucoup plus en périphérie du projet. Pour ce second cercle, le processus devient très opaque : peu d'informations leur sont transmises, et ils se retrouvent globalement en stand-by (la conjoncture du premier confinement et le flottement relatif

à l'attente des élections municipales de 2020 n'ayant pas vraiment aidé). Contrairement aux phases intenses et médiatiques du concours, ce temps de négociation se fait en chambre – aucune communication n'est faite autour. C'est une phase silencieuse qui met rudement à l'épreuve les sous-ensembles. Certains n'y survivent pas.

Temps 3 : au fait, où en est-on du groupement ?

D'ici la livraison des projets, le groupement aura donc certainement évolué. Ce qu'on inscrit juridiquement et dans des degrés de détails variables, c'est le programme. Rien n'est écrit sur qui le mettra en œuvre. Finalement, les sous-ensembles devront se reconstituer au fur et à mesure des étapes du projet, comme à l'habitude. La promesse d'un groupement intégré et solidaire ne tient pas toujours l'épreuve du temps du projet, lequel tend toujours à s'étirer. La promesse du programme intégré pourrait en revanche mieux résister. Ce sera à vérifier au moment des livraisons, mais le fil programmatique demeure le cadre de référence du projet.

L'enquête ne couvre pas ce dernier temps de reconstitution des sous-ensembles au sein du groupement. Les groupements APUI sont des organisations *ad hoc*, rassemblant des coalitions préexistantes et d'autres nouvelles. Au sein de chaque groupement, des sous-ensembles seront confortés et d'autres non. Le groupement intégré semble avoir disparu dès le lendemain du concours : le mandataire, accompagné d'un noyau de partenaires, pilote le projet. Il activera peut-être – quand il sera nécessaire de le faire – certains des sous-ensembles annoncés dans son offre initiale. On est loin de l'intégration affichée au moment du dépôt de l'offre.

Conclusion

Dans cet article, nous avons soutenu que les APUI, et notamment les franciliens, ont été des moteurs d'importants changements dans le système de production urbaine, et notamment du côté des acteurs privés. Les défis posés par l'augmentation du travail relationnel (Gomes et Pérès, 2022³⁹) ne s'arrêtent pas à la phase de conception des projets. En effet, les relations établies entre les différents participants semblent être fragiles ; la remontée de l'ensemble des acteurs dans la chaîne de production immobilière est une réalité qui s'est vérifiée dans les phases de l'extrême amont, puisqu'ils disparaissent des phases de négociation ultérieures. Seuls les acteurs essentiels sont appelés à participer au *problem-solving* permanent qui suit la désignation des lauréats. Cette frugalité dans l'engagement des partenaires est liée à un besoin, pour les mandataires, de maîtriser les coûts de portage des projets, dont la mise en œuvre n'est pas encore assurée. Dans un tel scénario, l'avancement de la réflexion sur le projet et son montage est prématuré au regard de son exécution incertaine.

Pendant cette phase de négociations entre acteurs publics et mandataire, le défi relationnel et donc celui du maintien du groupement ou à minima de certains de ces sous-ensembles, pour qu'ils puissent facilement être réactivés au moment opportun. Puisque l'engagement dans le groupement est faible, le risque d'oublis ou de désengagements est réel, surtout si les personnes qui ont participé à l'offre ont entre-temps changé de poste – les APUI laissent peu de traces dans les organisations.

Pourtant, pour les acteurs qui se sont fortement impliqués dans la construction de l'offre, ce silence crée une lassitude voire une méfiance vis-à-vis des promoteurs immobiliers et des APUI. Ils réfléchissent alors à monétariser leur engagement dans la construction des offres pour éviter de nouvelles déceptions.

Ainsi, il semble que la construction et l'entretien de rapports de confiance pérennes entre les mandataires et les membres des groupements restent un angle mort du travail relationnel des promoteurs. Le sujet est d'autant plus sensible que les promesses d'accélération du projet urbain grâce aux APUI n'ont pas été tenues. Cinq ans après le lancement d'IMGP1, moins de 30 % des sites avaient démarré la phase chantier (City Linked, 2022⁴⁰). Le renouvellement des relations entre les mandataires et les différents sous-ensembles des groupements lors de la reprise opérationnelle des projets sera un sujet important à traiter dans des recherches ultérieures.

Bibliographie

Notes

- Intervention à la table ronde « Les modes de faire de la maîtrise d'ouvrage publique : quelles transformations ? », 9^e journée du Grand Paris, Champs-sur-Marne, 18 janvier 2018. [En ligne]. Disponible sur : https://www.youtube.com/watch?v=jg_ZLTehKE — dernière connexion le 05/05/2022
- La Chaire « Aménager le Grand Paris » en a organisé en juin 2018, octobre 2019 et juin 2020, reflétant l'importance accordée au suivi des projets en train de se faire. <https://chaire-grandparis.fr/veille-sur-les-pratiques/apui/>
- Comme, par exemple, la rencontre-débat organisée par le Plan urbanisme construction architecture et l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France, le 5 juillet 2019, intitulée « Premières leçons des Réinventer. Les usages des appels à projets urbains innovants ». [En ligne]. Disponible sur : <https://www.urbanisme-puca.gouv.fr/videos-rencontre-debat-premieres-lecons-des-a1682.html>
- Béhar D, Bellanger E, Delpirou A. (2018). « La production urbaine en chantier : héritages, enjeux et perspectives des appels à projets innovants », *Métropolitiques*, 7 juin. [En ligne]. Disponible sur : <https://www.metropolitiques.eu/La-production-urbaine-en-chantier-heritages-enjeux-et-perspectives-des-appels-a.html>
- Rio N, Josso V, Gréco L. (2019). « Réinventer » les villes : effet de mode ou vraie transformation ?, La Défense, PUCA.
- Meunier F, Redoutey E, Zetlaoui-Léger J. (2018). « Appels à projets innovants, concours de programmes ou de programmation ? », *Urbanisme*, n° 410, p. 8-10.
- Josso V, Rio N, Trautmann F. (2018). « Le privé au chevet de l'intérêt public ? Les programmes privés d'intérêt collectif dans les appels à projets urbains innovants », *Métropolitiques*, 15 octobre. [En ligne]. Disponible sur : <https://www.metropolitiques.eu/Le-privé-au-chevet-de-l-interet-public-Les-programmes-privés-d-interet.html>
- City Linked. (2022). *Paroles à l'APUI*, Paris, City linked.
- Heil-Seimanovski A. (2023). *Faire la ville par appel à projets : bilan et perspectives*, Paris, Institut Paris Region.
- Les Échos*. (2023). « En Ile-de-France, le bilan mitigé des grands concours d'urbanisme et d'architecture ». [En ligne]. Disponible sur : <https://www.lesechos.fr/pme-regions/ile-de-france/en-ile-de-france-le-bilan-mitige-des-grands-concours-durbanisme-et-darchitecture-1906755>
- Orillard C. (2018). « Les appels à projets innovants : un renouveau de l'articulation public-privé dans l'aménagement urbain ? », *Métropolitiques*, 21 juin. [En ligne]. Disponible sur : <https://www.metropolitiques.eu/Les-appels-a-projets-innovants-un-renouveau-de-l-articulation-public-privé-dans.html>
- Guironnet A, Halbert L. (2014). *The financialization of urban development projects: Concepts, processes, and implications*, document de travail du LATTs - Working Paper, n° 14-04. [En ligne]. Disponible sur : <https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01097192>
- Vilmin T. (2015). *L'aménagement urbain : acteurs et système*, Marseille, Parenthèses.
- Guislain M. (2016). Macrolots, *AMC Le Moniteur architecture*, n° 253, p. 55-63.
- Citron P. (2016). « Les promoteurs immobiliers dans les projets urbains. Enjeux, mécanismes et conséquences d'une production urbaine intégrée en zone dense », thèse de doctorat, Université Paris I Panthéon-Sorbonne. [En ligne]. Disponible sur : <http://www.theses.fr/s91033>
- Idt J. (2015). « Nouvelle place des entreprises publiques locales », *La Revue foncière*, n° 6, p. 22-27.
- Blanchard G, Miot Y. (2017). « Quelle activité de conception dans les séquences aval des projets d'aménagement ? - Apprentissages et négociations dans l'encadrement des opérations immobilières à Bordeaux » *Euratlantique et Lille-Arras-Europe*, *RIURBA*, n° 3. [En ligne]. Disponible sur : <http://www.riurba.revue/Revue/Quelle-activite-de-conception-dans-les-sequences-aval-des-projets-damenagement-apprentissages-et-negociations-dans-lencadrement-des-operations-immobilieres-a-bordeaux-euratlantique/>
- Paris Sud Aménagement. (2019). *Massy, Atlantis : une nouvelle fabrique urbaine*.
- Pauchon A. (2021). « La régulation de la coproduction publique et privée des projets d'urbanisme à dominante résidentielle », thèse de doctorat en Aménagement et Urbanisme, Champs-sur-Marne : Paris-Est-Sup.
- Boino P (dir.). (2009). *Lyon, la production de la ville*, Marseille, Parenthèses, 261 p.
- Devisme L (dir.). (2009). *Nantes : petite et grande fabrique urbaine*, Marseille, Parenthèses, 267 p.
- Maurice R. (2017). « L'inversion des rôles ? Aménageurs, promoteurs immobiliers et pouvoirs publics dans la régulation des ZAC du Grand Lyon », *Metropoles*, n° 20. [En ligne]. Disponible sur : <https://doi.org/10.4000/metropoles.5450>
- Gomes P, Pérès Y. (2022). « Introducing real estate led start-up urbanism: An account from Greater Paris », *Progress in Planning*, vol. 162, p. 100625. [En ligne]. Disponible sur : <https://doi.org/10.1016/j.progress.2021.100625>
- Gastine L, Prost MA. (2018). « Épisode 2 - La diffusion des APUI* en 3 leçons de marketing », *Urbanova*. 2018. [En ligne]. Disponible sur : <https://urba-nova.com/apui-art-2/>
- Op. cit.
- Gatta F, Léonardi C, Garcia PO et al. (2023). « De nouvelles formes de partenariat public-privé ? », *Métropolitiques*, 2 février. [En ligne]. Disponible sur : <https://metropolitiques.eu/De-nouvelles-formes-de-partenariat-public-privé.html>
- Mosbah D. (2017). « Comment les démarches de projets transforment les promoteurs », *Revue foncière*, n° 20, p. 25-31.
- L'impact des APUI dans la maîtrise d'ouvrage publique se lit moins dans les organigrammes (des unités de mission avec peu de salariés) que dans le recours important à quelques sociétés de conseil qui se retrouvent associées aux successives éditions des appels de façon récurrente, voire systématique (cf. le travail doctoral en cours de Yoann Pérès).

29. [✉]Dang Vu H, Gomes P. (2021). « Des professionnels qui s'agitent dans l'effervescence du Grand Paris », *Cahiers de la recherche architecturale, urbaine et paysagère*. [En ligne]. Disponible sur : <https://doi.org/10.4000/craup.8926>
30. [✉]Gomes P, Pérès Y. (2022). « Introducing real estate led start-up urbanism: An account from Greater Paris ». *Progress in Planning*, vol. 162, p. 100625. [En ligne]. Disponible sur : <https://doi.org/10.1016/j.progress.2021.100625>
31. [✉]Op. cit.
32. [✉]Chavent G, De Lajarte V, Espinola D, Launiau P. (2020). *Appels à projets urbains innovants : la parole est aux startups*, Paris, Partager la Ville. [En ligne]. Disponible sur : <https://www.partagerlaville.com/wp-content/uploads/2019/11/APUI-la-parole-est-aux-Startups.pdf>
33. [✉]La consultation a été lancée en octobre 2016, et les lauréats ont été désignés un an plus tard, en octobre 2017.
34. [✉]Selon la typologie construite par Untersinger S. (2018). « L'appel à projet urbain innovant : un nouvel outil d'aménagement ? Le cas de 55 sites de la Métropole du Grand Paris », mémoire de Master 2 en maîtrise d'ouvrage des projets urbains, Champs-sur-Marne, École d'urbanisme de Paris.
35. [✉]Établissement public foncier d'Île-de-France.
36. [✉]Phase que notre enquête ne couvre pas mais qui était tout de même déjà anticipée par les acteurs interrogés.
37. [✉]La consultation s'est déroulée sur deux phases : une première visant la sélection de trois à cinq finalistes (10/2016-01/2017), la deuxième pendant laquelle ces finalistes restitueraient leurs offres (03/2017-07/2017).
38. [✉]Op. cit.
39. [✉]Op. cit.
40. [✉]Op. cit.