

Les appels à projets innovants : un renouveau de l'articulation public-privé dans l'aménagement urbain ?

Clément Orillard

En se fondant sur une mise en perspective historique de l'implication du secteur privé dans l'aménagement urbain, Clément Orillard invite à relativiser la rupture opérée par les appels à projets urbains innovants. Ceux-ci s'enracinent dans une histoire longue de pratiques opérationnelles hybrides, de la sous-traitance à la coconception des projets urbains.

Une part notable des débats suscités par le développement des appels à projets innovants (API) concerne la place accordée aux acteurs privés au détriment des acteurs publics de l'aménagement urbain. Dès le premier API, « Réinventer Paris » (2016), des groupements d'un nouveau genre, associant un ou plusieurs opérateurs privés et des agences d'architecture et des bureaux d'études, ont été chargés de proposer des programmes immobiliers complexes et supposés innovants. Avec « Inventons la Métropole du Grand Paris » (IMGP 1 et 2, 2017 et 2018), l'augmentation de la taille des sites mis au concours a déplacé la démarche du projet immobilier vers le projet urbain : un ou plusieurs acteurs privés sont chargés du montage et de la programmation de secteurs de projet, parfois même du pilotage d'ensemble d'une opération, organisée autour de la production d'équipements privés.

On semble ainsi s'éloigner de la configuration canonique de l'urbanisme opérationnel à la française, initialement encadré par la loi d'orientation foncière en 1967 : une zone d'aménagement concertée (ZAC¹) pilotée par un aménageur public, en général une société d'économie mixte (SEM), désignée comme maître d'ouvrage, c'est-à-dire responsable du montage et de la programmation des fonctions urbaines, en particulier des équipements publics. Un retour sur l'histoire des pratiques de l'aménagement urbain en France permet néanmoins de relativiser à la fois l'homogénéité et la pérennité de ce modèle.

En effet, la recherche urbaine a posé depuis longtemps la question du rôle du secteur privé dans l'aménagement, de l'intervention de grands groupes financiers dans l'immobilier dans les années 1970 (Combes et Latapie 1973) aux partenariats public-privé dans les années 1990 (Ascher 1994). Le principe même de la ZAC se fonde sur une implication du secteur privé, à travers sa participation au financement des équipements publics, mais aussi en permettant de confier à un aménageur privé une opération d'initiative publique. Par ailleurs, d'autres formes plus complexes d'articulation entre secteurs public et privé ont été mobilisées depuis les années 1950. La rareté des travaux de synthèse consacrés à ce sujet rend délicate la reconstitution d'une « généalogie » des API dans la production urbaine – en supposant que celle-ci existe. Toutefois, il est possible d'esquisser une mise en perspective historique, en revenant sur quelques exemples situés notamment en Île-de-France.

¹ « La zone d'aménagement concerté (ZAC) est une procédure d'urbanisme opérationnel, qui permet à une collectivité publique ou un établissement public [...] de réaliser ou de faire réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés » (art. L311-1 du Code de l'urbanisme).

Des « SEM privées » aux consultations mixtes : l'implication dans la conception d'ensemble d'une opération

Dès les années 1950, le lancement par l'État d'une politique nationale d'aménagement urbain destinée à répondre à la croissance urbaine s'accompagne d'une mobilisation sans précédent de plusieurs groupes financiers. Certes, la Caisse des dépôts et consignations (CDC), émanation de l'État, s'est constituée un vaste réseau de SEM d'aménagement à travers la SCET², mais celui-ci n'est pas hégémonique. Ainsi, la Compagnie financière de Paris et des Pays-Bas (Paribas) contrôle une vingtaine de SEM locales d'aménagement, auxquelles elle apporte un appui technique à travers une filiale spécialisée, la SAREF³. Deux de ces SEM sont chargées de la ZUP⁴ de Vélizy-Villacoublay (Lorphelin 1988), qui fait partie d'un des trois pôles « restructurateurs » de la première couronne de banlieue planifiés en 1960. Une autre banque, la Compagnie bancaire, est chargée de l'aménagement du « Nouveau » Créteil, devenu chef-lieu du nouveau département du Val-de-Marne en 1964 (Coudroy de Lille 2005).

Le cadre de l'économie mixte est profondément transformé dans les années 1980. D'une part, suite à la crise des années 1970 qui fragilise de nombreuses SEM, l'État fait évoluer la législation vers un contrôle majoritairement public des SEM. D'autre part, la décentralisation favorise la création d'une nouvelle génération de SEM locales d'aménagement. De nouvelles formes d'articulation entre acteurs publics et privés émergent alors. L'un des exemples les plus emblématiques de cette évolution est sans doute le pôle européen de Massy, lancé en 1988 après l'arrivée du TGV Atlantique. Ce projet de quartier d'affaires, reconnu comme stratégique par le SDRIF⁵ de 1994, est adossé à la création d'un Groupement d'intérêt économique associant des opérateurs publics à 51 % – la SEM Massy, la SNCF et sa filiale immobilière SCETA⁶ – et des opérateurs privés à 49 % : la SOGEA, qui deviendra quelques années plus tard Vinci Construction ; France Construction, filiale de Bouygues ; et la très active SARI-SEERI⁷, dirigée par Christian Pellerin, promoteur spécialisé dans l'immobilier tertiaire soutenu par la Compagnie générale des eaux (CGE) (Benaïssa 1998).

Ces montages complexes peuvent aussi prendre la forme d'une structure contractuelle associant une SEM concessionnaire de ZAC, d'un côté, et des groupements de promoteurs et de concepteurs, de l'autre. Ainsi, l'opération Sextius Mirabeau, lancée en 1990 à Aix-en-Provence pour étendre le centre historique de la ville, est définie comme une « consultation d'urbanisme et d'économie urbaine », ouverte à des groupements rassemblant des banques, des promoteurs et des architectes, sur la base de propositions intégrant une programmation et un montage financier (Dubois 1996). Ce type de consultation mixte, inscrit dans des logiques de coproduction (Arab 2001), préfigure dans une large mesure les formes actuelles des API.

Du quartier d'affaires aux macro-lots : l'émergence d'une sous-traitance du montage et de la programmation par secteur

Durant cette même période, d'autres exemples témoignent de la montée en puissance d'articulations plus légères, prenant la forme d'une sous-traitance à des opérateurs privés de

² À l'origine, Société centrale pour l'équipement du territoire.

³ Société auxiliaire de rénovation et d'équipement foncier.

⁴ Une zone à urbaniser en priorité (ZUP) est une procédure administrative d'urbanisme opérationnel utilisée en France entre 1959 et 1967 afin de répondre à la demande croissante de logements. Les ZUP étaient destinées à permettre la création *ex nihilo* de quartiers nouveaux incluant des logements, des commerces et des équipements.

⁵ Le Schéma directeur de la région Île-de-France est un document réglementaire qui définit la politique régionale en matière d'urbanisme, d'aménagement, d'équipement et de développement économique.

⁶ Société de contrôle et d'exploitation des transports auxiliaires, démantelée en 1995.

⁷ Société d'administration et de réalisations d'investissements et Société d'engineering d'entreprises et de réalisation d'investissements ayant fusionné avec d'autres dans Nexity en 2000.

quartiers tertiaires, au sein d'opérations publiques. Ainsi, à la Défense, la SARI-SEERI est chargée par l'EPAD⁸ en 1984 de l'aménagement d'un îlot entier, l'îlot Michelet, puis de la construction de tous les bâtiments de la ZAC Valmy, située au sud de l'Arche. Dans le même temps, elle participe à hauteur de 20 % à la SEM pilotant la ZAC Danton, au nord de l'Arche (Orillard 2012). Un autre exemple bien documenté est la ZAC de Bercy, lancée en 1987 par la Ville de Paris. Elle est découpée en trois entités : un parc, un secteur résidentiel et un quartier d'affaires. Si la réalisation des logements est directement pilotée par la SEMAEST⁹, le quartier d'affaires fait l'objet d'une consultation spécifique. Un protocole confie son aménagement à une société *ad hoc* appelée ZEUS (Zone d'évolution urbaine de la Seine), anagramme du groupe Suez, associé pour l'occasion avec BNP, Accor et la Lyonnaise des eaux (Chadoin 2013). Mais au-delà des quartiers d'affaires, l'exemple le plus emblématique est sans conteste la désignation de la Walt Disney Company comme développeur d'une partie de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée, à l'occasion de l'implantation de son parc d'attraction. En 1987, l'État signe une convention avec la société états-unienne, qui lui concède un droit d'option prioritaire sur un périmètre de 1 945 hectares et la place ainsi en position de coconceptrice, avec l'EPA France, du centre urbain du Val d'Europe.

Avec le redémarrage de l'activité immobilière dans les années 2000, et alors que le pilotage des opérations devient de plus en plus complexe (Frébault 2006), cette logique de sous-traitance par secteur tend à se généraliser dans les grandes ZAC, à travers la pratique du macro-lot¹⁰. Cette modalité d'aménagement a été expérimentée dans un contexte bien particulier, à la suite de la décision de Renault de vendre ses terrains de Boulogne-Billancourt à un groupement associant les majors de l'immobilier Nexity, Vinci Immobilier, Icade Capri et l'américain Hines, en amont de toute opération d'aménagement. La ville reprend toutefois partiellement la main en 2003 en créant une ZAC confiée à une SEM en charge de l'ensemble du projet, tout en laissant la coordination de chaque îlot à un des quatre opérateurs (Lucan 2012).

Cette forme plus poussée de sous-traitance a été reproduite dans bien d'autres opérations où la question foncière ne se posait pourtant pas de manière aussi complexe : à Nancy (ZAC de l'Amphithéâtre), à Nantes (le Tripode dans l'Île de Nantes) ou Bordeaux (les Bassins à flot, qui n'est pas une ZAC), mais aussi à Paris (ZAC des Batignolles). Pour leurs aménageurs, il s'agit d'obtenir une mixité programmatique et de mutualiser certains espaces (tels les parkings) à l'échelle de l'îlot. Les macro-lots permettent aussi et surtout de réduire les délais de montage et de réalisation en s'affranchissant des procédures des marchés publics, et de bénéficier de la connaissance fine du marché qu'ont les promoteurs. Une majorité des sites d'IMGP étant situés au sein d'opérations publiques plus vastes, cet API s'inscrit dans la continuité de cette modalité, qui consacre l'implication des opérateurs privés à des échelles intermédiaires, entre le projet urbain complexe et l'opération immobilière (Idt 2015).

La production privée des équipements centraux : du centre commercial aux tiers-lieux

L'implication des grands groupes financiers des années 1960 et 1970 s'est aussi manifestée dans le milieu naissant des sociétés de promotion immobilière. Certaines filiales se sont spécialisées dans le développement d'un nouveau type d'équipement : le centre commercial. Ainsi, l'ancêtre de la Compagnie bancaire crée en 1956 la Ségécé, future composante centrale de Klépierre ; la Compagnie La Hénin, liée à la Banque de Suez, soutient la Société des centres commerciaux, créée en 1962 et qui a importé en France le modèle du *shopping mall* à l'américaine ; enfin, le Crédit lyonnais cofonde en 1969 la Serete-Aménagement, qui constituera le cœur du futur Unibail (Fournié 1982). Rapidement, les aménageurs publics vont s'appuyer sur ces acteurs pour concevoir

⁸ L'Établissement public pour l'aménagement de la région de la Défense était un établissement public à caractère industriel et commercial créé le 9 septembre 1958, avec pour mission d'aménager le site de la Défense pour le compte de l'État et des collectivités locales concernées.

⁹ À l'origine, Société d'économie mixte d'aménagement de l'est parisien.

¹⁰ Regroupement de plusieurs lots d'une opération d'aménagement, souvent à l'échelle d'un îlot.

de nouveaux centres urbains associant équipements publics et commerciaux en ville nouvelle, comme dans le cas d'Évry2-Agora (Orillard 2005), ou dans le cadre de projets de rénovation urbaine, comme pour le quartier des Halles à Paris (Michel 1988).

Dans les années 1980 et 1990, d'autres acteurs privés s'impliquent dans la construction de centres d'affaires. Moins standardisés que les centres commerciaux, ces complexes sont directement inspirés des *trade-marts* états-uniens, associant centres de conférences, bureaux, salles de réunions et souvent hôtellerie. Ils sont souvent articulés aux zones de télécommunications avancées lancées par l'État avec les collectivités locales : Bercy-Expo dans le secteur de ZEUS (Nappi-Choulet 2014) ; les centres Atria de la SARI-SEERI à la Défense, Marne-la-Vallée ou Roubaix (Houyez 1988).

Depuis le début des années 2000, le développement de l'économie numérique a contribué à la montée en puissance de nouveaux types d'équipements privés. Combinant les deux thématiques précédentes (tertiaire et commerce), en articulant bureaux mutualisés et espaces de *coworking* à des espaces de restauration, voire d'autres activités culturelles, récréatives ou ludiques, ces « tiers-lieux- >1232 » (Camors et Blein 2017) sont aujourd'hui au cœur de plusieurs opérations d'aménagement, où ils ont tendance à remplacer les traditionnels équipements publics. Les API témoignent de ces évolutions : les tiers-lieux sont au centre du volet « innovation » des consultations « Réinventer Paris » et « Inventons la Métropole du Grand Paris ». Toutefois, leur production reste pour l'instant marquée par une multiplicité d'opérateurs de statuts divers, avec une représentation relativement faible des acteurs institutionnels du monde de la promotion immobilière hors offre classique de bureaux mutualisés¹¹.

Un troisième âge de l'articulation entre public et privé ?

Ces quelques jalons d'une histoire des articulations entre acteurs publics et privés dans l'aménagement urbain font apparaître trois périodes correspondant aux cycles du marché de l'immobilier.

Jusqu'à la crise économique des années 1970, l'implication du secteur privé se traduit essentiellement par le pilotage de certaines opérations à travers le contrôle de SEM et par la coproduction de centralités urbaines, à travers les filiales de promotion d'immobilier commercial. Entre cette crise et la crise immobilière des années 1990, le renforcement du secteur public au sein de l'économie mixte et la volonté de s'adosser aux logiques du marché contribuent à la structuration de nouvelles pratiques opérationnelles touchant surtout à l'immobilier tertiaire : sous-traitance de quartiers d'affaires au sein d'opérations, production de centralités spécifiques, mais aussi montages permettant une implication du privé dans la conception d'ensemble des projets. Depuis les années 2000, on semble assister à une clarification de la répartition des tâches dans les grandes ZAC : si le pilotage reste public, la sous-traitance aux acteurs privés par secteur a tendance à se généraliser, alors que la question de la production d'équipements se renouvelle en impliquant des acteurs privés souvent non institutionnels. Les API s'inscrivent pleinement dans cette dernière logique, tout en la systématisant.

Les acteurs privés eux-mêmes ont largement évolué entre ces périodes, dans un double mouvement, à première vue paradoxal, de réduction de taille et de spécialisation. Aux groupes financiers de la première période, ont succédé les grands groupes de services urbains, comme CGE ou Suez/Lyonnaise des eaux, ensembliers urbains « première manière » (Lorrain 1992), puis les majors de l'immobilier, ensembliers urbains « deuxième manière » (Citron 2016). En accordant un rôle inédit dans les consultations aux formes d'équipements privés du type tiers-lieux, les API posent désormais la question du déploiement possible des grands promoteurs dans ce nouveau secteur.

¹¹ Comme Blue Office de Nexity ou Next Door de Bouygues.

Bibliographie

- Arab, N. 2001. « La coproduction des opérations urbaines : coopération et conception », *Espaces et sociétés*, n° 105-106, p. 57-82. Disponible en ligne à l'URL suivant : <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5619649t.image.f58.pagination>.
- Ascher, F. 1994. « Le partenariat public-privé dans le “(re)développement”. Le cas de la France », in H. Werner (dir.), *Partenariats public-privé dans l'aménagement urbain : Allemagne, USA, Espagne, Grande-Bretagne, Suède, Pays-Bas, France*, Paris : L'Harmattan, p. 197-248.
- Benaissa, A. 1998. « Reconfigurer l'ingénierie urbanistique », in N. Haumont (dir.), *L'Urbain dans tous ses états : faire, vivre et dire la ville*, Paris : L'Harmattan, p. 31-50.
- Camors, C. et Blein, A. 2017. « Les tiers lieux : de nouveaux espaces pour travailler autrement », *Note rapide de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme – Île-de-France*, n° 755. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.iau-idf.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_1399/NR_755_web.pdf.
- Chadoin, O. 2013. *Être architecte : les vertus de l'indétermination. Une sociologie du travail professionnel*, Limoges : Presses universitaires de Limoges.
- Citron, P. 2016. *Les Promoteurs immobiliers dans les projets urbains. Enjeux, mécanismes et conséquences d'une production urbaine intégrée en zone dense*, thèse en urbanisme, université Paris-1.
- Combes, D. et Latapie, E. 1973. *L'Intervention des groupes financiers français dans l'immobilier*, rapport, Paris, Centre de sociologie urbaine.
- Coudroy de Lille, L. 2005. *Une nouvelle ville : une histoire de l'urbanisme du Nouveau Créteil*, Créteil : Institut d'urbanisme de Paris.
- Dubois, J. 1996. « Le “partenariat” ou la difficile construction de règles du jeu entre partenaires aux statuts multiples : l'aménagement d'un nouveau quartier à Aix-en-Provence », *Pôle Sud*, n° 4, p. 45-64. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.persee.fr/doc/pole_1262-1676_1996_num_4_1_930.
- Fournié, A. 1982. *Planification et production des centres commerciaux régionaux en France de 1965 à 1981*, thèse en urbanisme, université Paris-12.
- Frébault, J. 2006. *La Maîtrise d'ouvrage urbaine*, Paris : Le Moniteur.
- Houyez, J. 1988. « Centres d'affaires », *Urbanisme*, n° 228, p. 37-47.
- Idt, J. 2015. « Le pilotage des projets d'aménagement : nouvelle place des entreprises publiques locales », *Études foncières*, n° 6, p. 22-27.
- Lorphelin, J.-C. 1988. « Velizy : trois SEM et un maire pour bâtir une ville », in FNSEM, *40 ans de sociétés d'économie mixte en France. Au service du développement local*, Paris : Economica, p. 49-72.
- Lorrain, D. 1992. « Le modèle ensemblier en France (la production urbaine après la décentralisation) », in E. Campagnac (dir.), *Les Grands Groupes de la construction, de nouveaux acteurs urbains ? Analyse comparée de l'évolution des grands groupes de la construction dans les pays d'économie développée*, Paris : L'Harmattan, p. 71-82.
- Lucan, J. 2012. *Où va la ville aujourd'hui ? Formes urbaines et mixités*, Paris : Éditions de la Villette.
- Michel, C. 1988, *Les Halles. La renaissance d'un quartier, 1966-1988*, Paris : Masson.
- Nappi-Choulet, I. 2014. « En 1993 : Bercy-Expo : l'histoire avortée d'un mart devenu le plus grand immeuble de bureaux privé de la capitale », *Immoweek Magazine*, mai-juin, p.84-86. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.immoweek.fr/autres/chronique/en-1993-bercy-expo-lhistoire-avortee-dun-mart-devenu-le-plus-grand-immeuble-de-bureaux-prive-de-la-capitale/.
- Orillard, C. 2005. « Entre Shopping Malls et Agora : la conception des équipements intégrés centraux des Villes Nouvelles face aux centres commerciaux », in A. Korganow, T. Meehan et

C. Orillard, *L'Équipement socio-culturel en Ville Nouvelle. Réception et adaptation de la formule innovante de l'équipement intégré*, rapport, Laboratoire ACS, p. 84-108.

Orillard, C. 2012. « Pellerin, Christian/SARI-SEERI », in P. Chabard, V. Picon-Lefebvre (dir.), *La Défense, un dictionnaire. Architecture/politique*, Marseille : Éditions Parenthèses, p. 335-340.

Clément Orillard est maître de conférences à l'École d'urbanisme de Paris. Ses recherches actuelles portent sur une socio-histoire de l'urbanisme depuis les années quarante en interrogeant deux objets : la planification et l'aménagement de l'agglomération parisienne ainsi que l'exportation de cette expertise à l'international. Il a codirigé, avec Antoine Picon, *De la ville nouvelle à la ville durable : Marne-la-Vallée*, et est membre du collectif de chercheurs « Inventer le Grand Paris – Histoire croisée des métropoles ».

Pour citer cet article :

Clément Orillard, « Les appels à projets innovants : un renouveau de l'articulation public-privé dans l'aménagement urbain ? », *Métropolitiques*, 21 juin 2018.

URL : <https://www.metropolitiques.eu/Les-appels-a-projets-innovants-un-renouveau-de-l-articulation-public-prive-dans.html>.