

NOTE RAPIDE

DE L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME - ÎLE-DE-FRANCE N° 788



MILLE ARBRES 1 Soj, Fujimoto Architects + Manal Rachdi, Oxo Architects + Compagnie Phatsbourg + Ogic + Morph

TERRITOIRES

APPEL À PROJETS URBAINS INNOVANTS

Octobre 2018 • www.lau-ldf.fr

L'APPEL À PROJETS URBAINS INNOVANTS: NOUVEL ÉQUILIBRE PUBLIC-PRIVÉ, NOUVEAUX ACTEURS

5
APPELS À PROJETS URBAINS INNOVANTS DANS LA MÉTROPOLE PARISIENNE.

150 sites
2 485 218 m²
DE FONCIER MOBILISÉ, SOIT 249 HA.

2014
Lancement de Réinventer Paris 1.
2016
Réinventer la Seine.
Inventons la Métropole du Grand Paris 1.
2017
Réinventer les dessous de Paris.
Réinventer Paris 2.
Lancement de Reinventing Cities, C40.
2018
Inventons la Métropole du Grand Paris 2.



SI LES APPELS À PROJETS URBAINS INNOVANTS (APUI) RESTENT ENCORE MARGINAUX, ILS CONSTITUENT UNE TENDANCE AFFIRMÉE DE LA PRODUCTION URBAINE. CE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ D'UN NOUVEAU TYPE, SERVI PAR DE PUISSANTES CAMPAGNES DE COMMUNICATION, N'EST PAS SANS CONSÉQUENCE SUR LES NOUVEAUX MODES DE FAIRE LA VILLE ET SUR LA DISTRIBUTION DU RÔLE DES ACTEURS. IL SOULÈVE ÉGALEMENT DE NOMBREUSES QUESTIONS QUANT À LA PROGRAMMATION, LA PÉRENNITÉ ET LA GESTION À LONG TERME DES PROJETS.

L'implication du secteur privé dans les projets d'aménagement urbain date des années 1950, époque du lancement par l'État de sa politique nationale de l'aménagement. Depuis, les pratiques ont largement évolué. Si dans les années 1960 elles se caractérisaient par des pilotages mixtes public-privé sur certaines opérations, les années 2000 inaugurent la tendance lourde d'une généralisation de l'association des acteurs privés aux opérations encadrées par la puissance publique. L'appel à projets urbains innovants (APUI) s'inscrit dans la suite de ces évolutions à l'œuvre dans l'aménagement depuis plus de trente ans, et renouvelle, en le renforçant, le partenariat public-privé. Cette modalité contractuelle est illustrée dans cette Note avec l'analyse des trois APUI franciliens dont les projets lauréats ont été sélectionnés et sont en phase opérationnelle (Réinventer Paris 1, Réinventer la Seine, Inventons la Métropole du Grand Paris 1). Les autres APUI en sont encore au stade des consultations à l'automne 2018.

L'APPEL À PROJETS URBAINS: UN OUTIL AUX CONTOURS JURIDIQUES À PRÉCISER

L'APUI est une procédure de consultation initiée par une personne publique, collectivité ou établissement public. Il n'a pas de définition réglementaire, à la différence de l'appel à manifestation d'intérêt (AMI)¹, encadré par le droit de la commande publique, qui, dans la pratique, est parfois utilisé comme synonyme. Cette modalité d'un nouveau type témoigne de l'évolution des rôles et des pratiques des acteurs, qui ont trouvé là un terrain fertile d'expérimentation.

L'appel à projets peut être utilisé dans deux cas : en vue de l'attribution d'une aide financière, ou pour mettre en place un processus de précontractualisation dans le cadre d'un projet d'aménagement.



En couverture

Le projet Mille Arbres, lauréat de Réinventer Paris, se présente comme une résolution des contradictions : coiffer le périphérique d'une « forêt », créer un lien entre Paris et sa banlieue, entre architecture et nature.

Ci-dessus : le Stream Building (Réinventer Paris), sur Clichy-Batignolles, est conçu comme un « métabolisme vivant », adaptable et adapté aux pratiques collaboratives.

LA CONSULTATION PUBLIQUE : PRÉCISIONS JURIDIQUES

Une personne publique peut choisir de recourir à l'appel à projets, qui est une forme de consultation, pour orienter l'octroi d'une subvention au regard d'une politique qu'elle souhaite soutenir. Dans ce cadre, l'initiative et la conception du projet relèvent du lauréat. En revanche, si la personne publique commande une prestation déterminée, il s'agit d'un marché public soumis à une procédure de mise en concurrence spécifique. Dans les faits, la frontière est parfois ténue. L'appel à projets urbains s'inscrit dans la continuité de l'appel à projets classique, la subvention étant remplacée par la mise à disposition, à titre gratuit ou onéreux, de foncier bâti ou non. L'encadrement contractuel du dispositif est en outre plus poussé. La personne publique doit néanmoins être vigilante quant à la précision des exigences formulées dans le cadre de la consultation. Car si elles tendent à répondre aux besoins propres de la collectivité, l'appel à projets urbains pourrait être requalifié de marché public dans le cadre d'un éventuel recours contentieux.

C'est ce processus qui a présidé au lancement des APUI franciliens : Réinventer Paris, initié par la mairie de Paris en 2014, et Inventons la Métropole du Grand Paris (IMGP), lancé par la Métropole du Grand Paris en 2016. Ces derniers APUI visent la cession ou la mise à disposition de terrains ou de biens bâtis, portés principalement par des communes, à des opérateurs privés, afin qu'ils y réalisent un projet répondant à des objectifs généraux, définis dans le cadre de la consultation. Les opérateurs quant à eux constituent des groupements spécifiques (bureaux d'études, architectes, paysagistes, gestionnaires, etc.) pour candidater. Ils sont à l'initiative du contenu, de la mise en œuvre et des objectifs particuliers de l'opération. Sur le plan juridique, l'innovation réside dans le fait que, tout en laissant sa place à la créativité, ce dispositif fait l'objet d'un accompagnement par les notaires. Les orientations programmatiques énoncées dans les cahiers des charges restent assez ouvertes, laissant les acteurs privés être force de propositions, avec, pour principal objectif, d'introduire de l'innovation.

UNE PROGRAMMATION OUVERTE, À DOMINANTE ÉCONOMIQUE

Il ressort de l'analyse de la programmation de ces premiers sites quelques enseignements, en premier lieu sur le type de biens mis à disposition. Sur 76 % des sites proposés (terrains libres), les opérateurs bénéficient d'une grande liberté programmatique. Sur les 32 % restants, constitués de bâtiments existants, la liberté est plus contrainte : capacité technique des bâtiments à se transformer, programmation parfois plus ciblée. Par ailleurs, 25 % des sites sont situés dans des zones d'aménagement concerté (ZAC, dont 19 dans MGP 1), souvent des lots dont la programmation initiale peine à aboutir. Ensuite, la dimension économique² prédominante de la programmation, avec l'omniprésence de bureaux, d'espaces de *coworking* et de tiers lieux interroge sur sa pertinence : la région disposerait en effet de 4 millions de m² de bureaux vacants³. Aussi cette tendance s'inscrit-elle dans une perspective d'optimiser les charges foncières ou émane-t-elle

de collectivités qui souhaitent limiter la production de logements familiaux⁴ ? En effet, malgré la communication massive autour des appels à projets, le volume de production envisagé dans ce domaine reste faible au regard des objectifs régionaux⁵.

L'innovation, elle, porte sur deux aspects. À la fois sur la programmation liée à de nouveaux usages et modes de vie (mutualisation des espaces, immeubles « pluriels », habitat participatif, *coworking*, *fab labs*, conciergerie, agriculture urbaine, etc.) ; et la technique (technologies nouvelles, résilience, efficacité énergétique, approche bioclimatique, modes constructifs, etc.). Mais également sur les méthodes et les processus mis en place (adaptabilité, flexibilité, urbanisme tactique, transitoire, co-conception) ; les modes de gestion, les modalités de financement (baux verts, *crowdfunding*, société coopérative d'intérêt collectif/SCIC, etc.) ; les partenariats ; ou encore la composition même des équipes. Cette partie innovation soulève également quelques questions : qui la finance ? Sera-t-elle toujours pertinente au moment de la sortie des opérations ? Quelles modalités de gestion à long terme ? Quel « modèle de société » promeut-elle ?

Enfin, avec la recherche d'une programmation donnant une large part à de nouveaux usages (agriculture urbaine, tiers lieux, espaces temporaires, services culturels ou formation), l'utilisateur ou l'exploitant final ont été intégrés dès l'amont du projet.

L'ÉVOLUTION DU RÔLE DES ACTEURS PRIVÉS ET LES NOUVELLES PRATIQUES DES PROMOTEURS

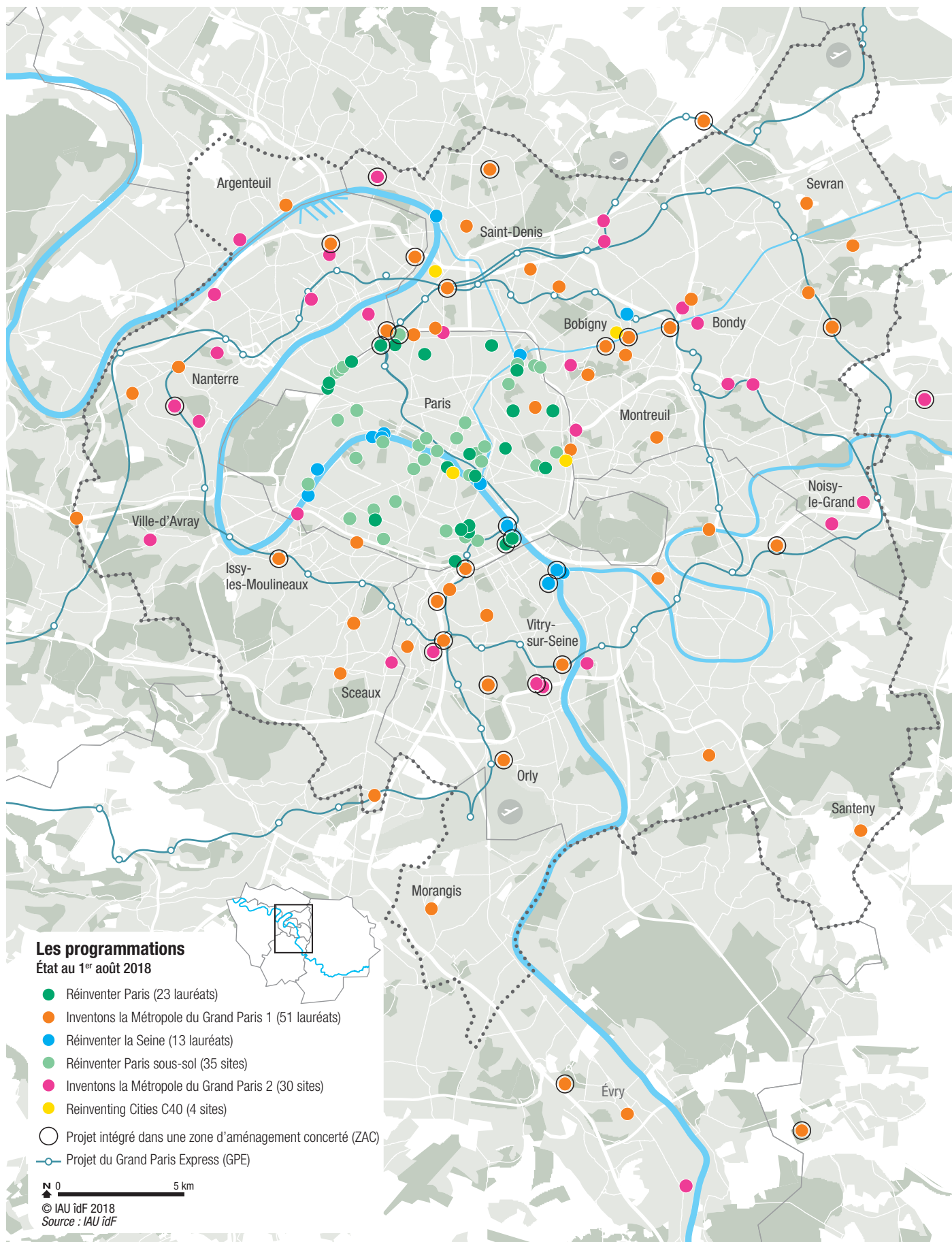
Du côté des promoteurs privés, on assiste d'une part à l'émergence de nouvelles structures, plus petites, et à un changement d'échelle dans leur réflexion, qui s'élargit du bâtiment au quartier. D'autre part, leurs fonctions s'étendent : ils assurent souvent le rôle de chef d'orchestre et, grâce à leur « ingénierie de *sourcing*⁶ » et leurs carnets d'adresses, jouent les ensembleurs dans la constitution des équipes et la réponse au concours. De nouveaux modes de faire qui ont requis des réorganisations internes⁷.

Les APUI, qui mobilisent le plus souvent des équipes nombreuses et très diversifiées dans les métiers, questionnent la capacité d'un acteur – promoteur, éco-gestionnaire – à assurer le suivi rapproché, l'animation, la coordination du projet jusqu'à sa livraison, et même au-delà lorsqu'il implique une gestion spécifique.

L'émergence de nouveaux acteurs

Un des points forts souvent relevés dans les groupements ayant répondu aux APUI est la présence de nouveaux acteurs : soit des acteurs urbains classiques, comme les fournisseurs de services (énergie ou téléphonie), mais qui apparaissent sur de nouveaux segments, soit des acteurs encore inédits⁸ dans l'aménagement : start-up, usagers finaux proposant par exemple une gestion optimale du stationnement ou des espaces transitoires, voire des restaurateurs. Dans tous les cas, leur présence révèle le souci de proposer des quartiers mixtes, vivants, et offrant des services presque clé en main.

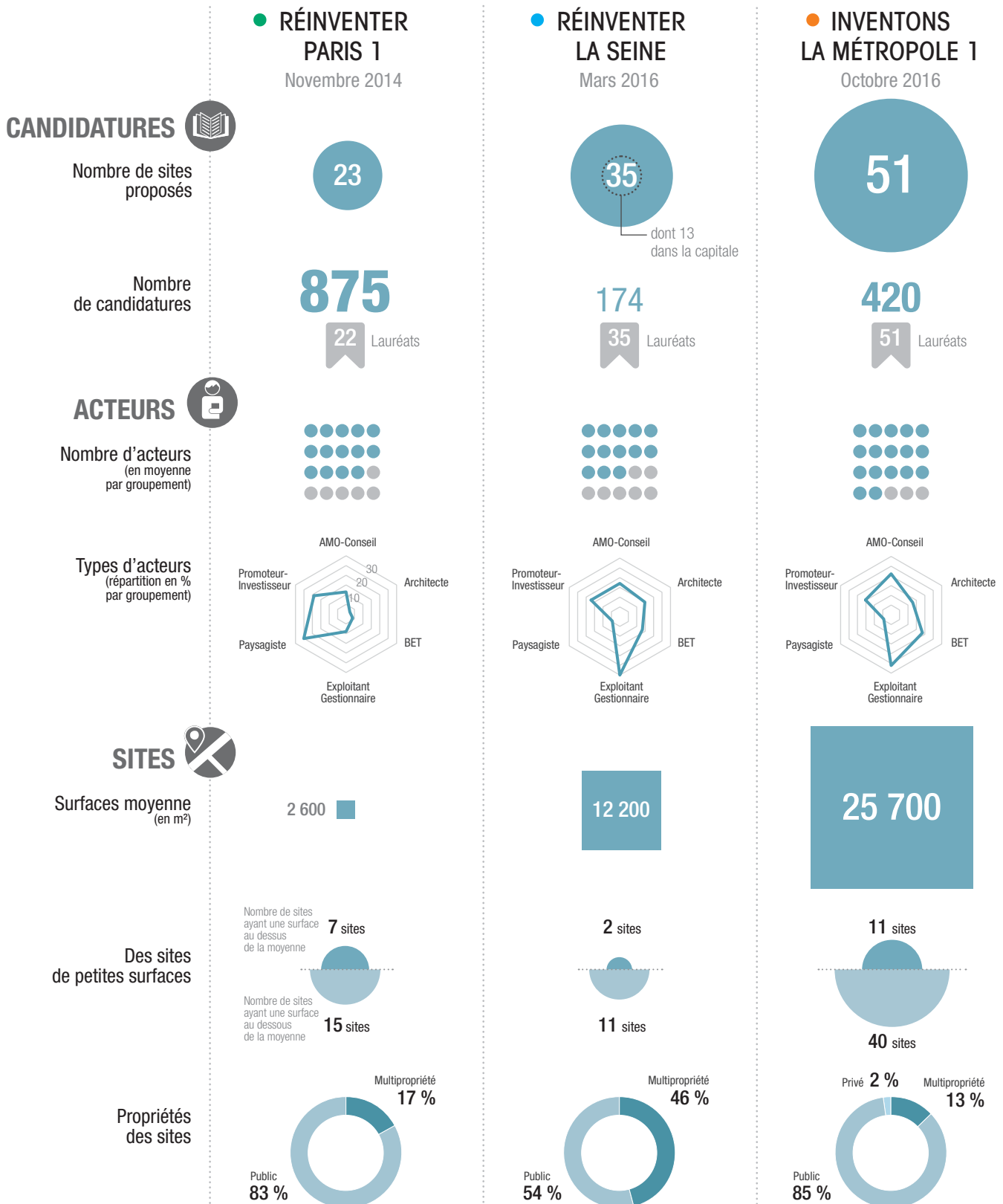
Les appels à projets urbains innovants (APUI) dans le périmètre de la Métropole du Grand Paris (MGP)



Les caractéristiques des trois grandes programmations métropolitaines (APUI)

Réinventer Paris 2 et Inventons la Métropole du Grand Paris 2, toujours en cours, sont retirés de l'analyse.

Réinventer Paris 2 : à ce stade, 85 finalistes ont été choisis sur 217 propositions reçues. Inventons la Métropole 2 : 224 projets soumis.



Une démarche de projet en partie repensée

Dans la pratique, les réponses sont le fruit d'un travail plus collaboratif entre les parties prenantes. Elles intègrent notamment les usagers finaux, que l'on appelle la « maîtrise d'usage » : ils sont impliqués en amont des projets pour la définition de leurs besoins et s'engagent en aval pour la gestion et/ou l'occupation.

Enfin, le temps passé sur la recherche d'une programmation innovante a caractérisé nombre de candidatures. Néanmoins, il apparaît que le promoteur reste souvent au centre du dispositif⁹, s'appuyant sur l'architecte pour la coordination des équipes et du rendu, comme dans les traditionnels concours d'architectes.

L'APUI, UN DISPOSITIF TRÈS PRISÉ PAR LES COMMUNES

Les APUI présentent plusieurs avantages pour les collectivités proposant des terrains. Ils sont de formidables outils de communication mettant en lumière non seulement le site, mais aussi le territoire, avec un impact positif envisageable sur le marché immobilier local. Ils constituent également de nouveaux outils de valorisation foncière et immobilière, offrant la possibilité d'encadrer en partie le devenir des sites, en étant moins contraignants que le dispositif de commande publique, mais plus qu'une simple cession ou qu'un bail (encadré ci-contre), à condition d'avoir un accompagnement des candidats et un suivi important. En outre, ces dispositifs peuvent donner accès à une ingénierie ou un accompagnement de la part de l'organisateur, notamment sur la communication ou les points de contentieux. Toutefois, cet appui, pourtant stratégique, est très variable d'un projet à l'autre.

Enfin, les APUI sont l'occasion d'une concentration de moyens et d'une mobilisation d'acteurs sur un temps court, offrant une « force de frappe » très appréciable pour intervenir sur des sites de projets bloqués de longue date. Cette promesse d'une conception rapide¹⁰ attire les collectivités, souvent confrontées au temps long de l'aménagement.

LES IMPACTS POUR LA VILLE « PUBLIQUE-PRIVÉE »

La montée en puissance de ces acteurs privés et la relative carte blanche qui leur est donnée font envisager certains risques quant à la production et la qualité des espaces urbains proposés.

Quelle prise en compte du tissu urbain et des cadres existants ?

Le temps court des projets, laissant peu de place aux entretiens et études de terrain, combiné à la latitude dont bénéficient les groupements, conduit à une prise en compte très variable du contexte local, en termes de programmation, de volonté des élus et des habitants, d'impact sur les équipements locaux ou d'insertion dans le tissu urbain existant. Si la collectivité n'est plus commanditaire en ce qui concerne la programmation, elle garde le pouvoir



ÉCOTONE3 - OXO Architectes - Triptyque Architecture - Parc Architectes + Duncan Lewis Scope Architecture - Ly. République, Compagnie de Plaidbourg

de décision (permis de construire) et reste garante du respect des règles d'urbanisme applicables, notamment celles du plan local d'urbanisme (PLU). La conformité avec le PLU est d'ailleurs une condition suspensive imposée aux équipes¹¹ par la Métropole du Grand Paris (MGP). Compte tenu de la vie du PLU, parsemée de modifications, on peut toutefois s'interroger sur sa possible inflexion face à un projet qui déborderait quelque peu les dispositions dudit document.

Quel statut pour les équipements d'intérêt collectif détenus et gérés par le privé ?

Dans le cadre des APUI, et pour éviter le risque de requalification en commande publique traditionnelle (encadré p. 2), les projets ne doivent pas comporter d'équipements publics : ceux proposés dans les réponses seront exclusivement privés et dits « d'intérêt collectif »¹² (salles de foot *indoor*, crèches ou ressourceries privées), à la manière des POPS anglo-saxons (Privately Owned Public Spaces). Cette généralisation des espaces privés à usage public est dans la lignée des pratiques instaurées dans les macro-lots¹³ faisant des espaces verts et publics une prestation commerciale financée par les opérations de logement.

Cette absence d'équipement public dans des projets parfois vastes¹⁴ pose certaines questions : quelle ville proposer aux habitants ? Quelle offre de services ? Quelle pérennité de leur gestion ? Quels modes de participation aux financements des équipements publics ? Les équipements existants ont-ils la capacité de répondre aux besoins des nouveaux usagers ? Enfin, les espaces « publics » produits et gérés par le privé seront-ils accessibles à tous, sans condition ?

Quelle participation citoyenne ?

Les calendriers serrés des APUI contraignent la concertation : des habitants, des élus et des techniciens de la ville. Dans plusieurs APUI, les modalités de la participation citoyenne sont à la discrétion des groupements. *A priori*, rares sont les équipes à s'y être consacrées pour la conception des projets. D'ailleurs, dans IMGP 2, ce sera à la commune de porter la concertation et de créer

Ci-dessus

À Arcueil, le projet emblématique Écotone d'Inventons la Métropole. Ce « rocher » facetté recouvert de végétal se présente comme une « réparation » urbaine et environnementale. Implanté sur une friche entre l'A6 et l'A6B, il propose un programme d'activités économiques.

PUBLIC-PRIVÉ : LES MODALITÉS DU TRANSFERT DE DROITS

Cession : vente d'un bien. Un bien relevant du domaine public est inaliénable.

Autorisation d'occupation temporaire (AOT) : acte unilatéral ou contractuel par lequel une personne publique met à la disposition d'un tiers, généralement à titre onéreux, une dépendance du domaine public dont elle est propriétaire, pour une durée déterminée.

Bail emphytéotique administratif : contrat par lequel une collectivité loue à un tiers un bien immobilier relevant de son domaine public, pour une période comprise entre 18 et 99 ans, en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général.

Bail à construction : contrat par lequel une personne publique ou privée loue à un tiers un bien immobilier, pour une période de 18 à 99 ans, avec l'obligation pour le preneur d'y réaliser des constructions. La cession a été largement utilisée pour Réinventer Paris 1 et Inventons la Métropole 1, et l'AOT pour Réinventer la Seine. Les dernières éditions se dirigent vers une plus grande diversité de montages.

les espaces de débat. Dans Réinventer Paris 1, en revanche, la concertation a été intégrée dans le cahier des charges comme un des axes de l'innovation. Plusieurs groupements ont ainsi accueilli dans leurs équipes des bureaux d'études spécialisés dans ce domaine. L'enjeu est de trouver la façon de mettre en place une concertation, tout en respectant les contraintes liées à la garantie de confidentialité des projets et l'égalité de traitement des équipes. Car l'absence ou la faible association des citoyens en amont fait craindre aux maires les réactions lorsque les projets seront dévoilés (mobilisation des associations, recours, etc.)¹⁵, qui risquent d'impacter les délais de sortie des opérations.

Quels outils pour une approche stratégique des territoires ?

Les APUI sont devenus un redoutable outil de communication, permettant aux territoires de se construire une image dynamique. La ville de Paris cherche par ce biais à renforcer son rang de métropole internationale à la pointe de l'innovation, alors que les acteurs de l'Axe Seine l'utilisent comme un projecteur qui donne corps à leur vision territoriale. La MGP s'en saisit quant à elle comme instrument de visibilité et de légitimation institutionnelle.

La multiplication de ces initiatives en Île-de-France, qui produit une masse de projets, certes encore modeste, ne risque-t-elle pas d'impacter à moyen terme la vision à l'échelle métropolitaine ? Cela interroge au moment où le Scot métropolitain est en cours d'élaboration. Aussi, l'addition de ces projets suffira-t-elle pour « faire métropole » ?

Voici l'heure des premiers bilans : deux ans après la désignation des lauréats de Réinventer Paris, les permis de construire ont été déposés et les premiers actes signés (six cessions et deux baux), grâce à la mise en place d'une ingénierie spécifique pour la phase de suivi permettant la contractualisation des programmes annoncés. La MGP quant à elle n'a pas prévu cette phase, laissant aux collectivités le soin de le faire. Les capacités d'ingénierie variables des communes, associées aux contraintes de marché, pourraient entraîner pour Inventons la Métropole un taux important d'abandon de projets. Cet aléa a mieux été pris en compte dans la deuxième édition.

Enfin, la complexité de la programmation, des montages et des équipes, nécessitera une animation à long terme pour garantir la ville mixte, animée et attractive, présentée dans les projets. Alors, qui du promoteur, du gestionnaire ou de la collectivité sera le plus à même d'assurer ce suivi et la pérennité de ces projets ? ■

Lina Hawi, architecte urbaniste, Pauline Zeiger, économiste urbaniste, Fanny Cottet, urbaniste, département Territoires (Anca Duguet, directrice)
Alexandra Cocquière, mission planification (Sandrine Barreiro, directrice)

1. Appel à manifestation d'intérêt : « mode de présélection où les candidats sont invités à soumissionner lors de futures procédures restreintes » relevant du droit de la commande publique (*Bulletin officiel des marchés publics*).
2. Les activités économiques représentent 42 % de la programmation totale dans Inventons la Métropole (données MGP).
3. Données ORIE, Plateau Urbain.
4. Certaines fiches de sites, notamment dans IMGP 1, précisaient dans la partie programmation la volonté de ne pas avoir de logements familiaux.
5. La loi du Grand Paris, dont les objectifs sont repris par le Sdrif et le SRHH, prévoit la construction de 70 000 logements par an.
6. Expression de Flore Trautmann, du Sens de la Ville.
7. Restructuration de services, recrutement d'urbanistes aux côtés des développeurs, développement des postes d'animation.
8. Ces nouveaux acteurs étant pour la plupart de jeunes entreprises ou structures, leur pérennité jusqu'à la fin du projet ne sera pas toujours garantie.
9. Le Sens de la Ville, Partie Prenante, Questionnaire sur les participants IMGP.
10. Par exemple, pour IMGP 1, les lauréats sont engagés à signer les promesses 18 mois après leur désignation (sauf sites compliqués).
11. Dans les faits, certaines modifications à la marge et liées aux projets ont été intégrées. Pour Paris, les modifications s'inscrivant dans les politiques municipales sont acceptées (végétalisation par exemple).
12. Appellation du Sens de la Ville.
13. Le macro-lot permet de réaliser une opération de construction ou d'aménagement sur un tènement foncier unique mais formée de plusieurs entités, ou associant plusieurs maîtres d'ouvrage, dont l'un est généralement le leader, avec (ou non) plusieurs architectes, dont l'un est le coordinateur (source : Cerema).
14. La ville de Sceaux a fait le choix de ne pas inclure les parcelles destinées aux équipements ou à l'espace public pour maîtriser leur aménagement.
15. Pour Réinventer Paris, les projets ont été présentés en réunion publique pour recueillir les craintes et interrogations.

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

Fouad Awada

DIRECTRICE DE LA COMMUNICATION

Sophie Roquelle

REDACTION EN CHEF

Isabelle Barazza

MAQUETTE

Jean-Eudes Tilloy

INFOGRAPHIE/CARTOGRAPHIE

Laurie Gobled

MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE

Claire Galopin, Julie Sarris

FABRICATION

Sylvie Coulomb

RELATIONS PRESSE

Sandrine Kocki

sandrine.kocki@iau-idf.fr

IAU Île-de-France

15, rue Falguière
75740 Paris Cedex 15
01 77 49 77 49

ISSN 1967-2144

ISSN ressource en ligne
2267-4071



www.iau-idf.fr



RESSOURCES

- Béhar Daniel, Bellanger Emmanuel, Delpirou Aurélien, « La production urbaine en chantier : héritages, enjeux et perspectives des appels à projets innovants », *Métropolitiques*, 7 juin 2018.
- Hébert Guillaume, Moreil Laura, Le Corre Laurent, *Appels à projets, appels à manifestation d'intérêt : quels facteurs clés de succès ?*, Réseau national des aménageurs, Rencontres de l'aménagement opérationnel, juin 2017.
- Josso Vincent, « Retour d'expérience : les résultats ! », *Le Sens de la Ville/Partie Prenante*, 13 mars 2018.
- Le Sens de la Ville/Partie Prenante, « Retour d'expérience collectif sur Inventons la Métropole du Grand Paris 1 », *Medium*, 2018.
- Lièvre Xavier, Raunet Michèle, « Retour sur le clausier de Réinventer Paris à l'heure d'Inventons la Métropole », *Le Journal du Grand Paris*, 27 mai 2016.
- Orillard Clément, « Les appels à projets innovants : un renouvellement de l'articulation public-privé dans l'aménagement urbain ? », *Métropolitiques*, 21 juin 2018.
- Raunet Michèle, « L'appel à projets urbains, une nouvelle manière d'aménager la ville », *Immoweb*, 12 juillet 2017.

Sur le site de l'IAU îdF

Rubrique Aménagement et territoires : analyses, débats, rencontres, études et publications, cartes interactives.



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

