



HAL
open science

LA CONSTRUCTION DES USAGES DITS INNOVANTS DANS INVENTONS LA METROPOLE DU GRAND PARIS

Pedro S Gomes

► **To cite this version:**

Pedro S Gomes. LA CONSTRUCTION DES USAGES DITS INNOVANTS DANS INVENTONS LA METROPOLE DU GRAND PARIS. [Rapport de recherche] Chaire Aménager le Grand Paris - Ecole d'Urbanisme de Paris - Lab'Urba - Université Gustave Eiffel. 2020. hal-03315001

HAL Id: hal-03315001

<https://hal.science/hal-03315001>

Submitted on 5 Aug 2021

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.

LA CONSTRUCTION DES USAGES DITS INNOVANTS DANS INVENTONS LA METROPOLE DU GRAND PARIS

Processus, acteurs et expertises

RAPPORT DE RECHERCHE

Pedro Gomes
décembre 2020

Table des matières

1	Introduction.....	5
1.1	Des diagnostics des intentions des lauréats.....	5
1.1.1	Bienvenue aux « nouveaux entrants » ...	5
1.1.2	...au revoir la programmation ?.....	7
1.1.3	« Bouquet japonais », menu à la carte ?	10
1.2	... des acquis qu'il faut pourtant coudre et incarner	11
1.3	Les aléas des recherches sur la ville en train de se faire : la vie après la désignation des lauréats	11
2	L'objet du post-doctorat : la construction des programmes dits innovants en matière d'usages, de la réponse à la consultation jusqu'à son atterrissage dans les territoires et dans les phases opérationnelles	13
2.1	Axe 1 - Des repositionnements des acteurs de la production urbaine et de l'émergence de nouveaux.....	13
2.2	Axe 2 - Des changements dans les modalités de production urbaine (procédures, méthodes de travail)	14
2.3	Axe 3 - Du renouvellement des expertises sur les usages.....	14
2.4	Acceptabilité sociale, intérêt général et usages	15
3	Méthodologie	17
3.1	Présentation des cas d'étude	17
3.2	Présentation du corpus empirique	18
4	La définition des attentes en matière d'usages par les organisateurs de la consultation et les porteurs de site	21
4.1	Le règlement de la consultation.....	21
4.2	Les conditions particulières de site (CPS).....	23
4.3	En amont de la rédaction des CPS.....	25
5	Les innovations par les usages dans les projets urbains innovants.....	30
5.1	L'offre rare.....	31
5.2	La mixité orchestrée.....	32
5.3	La prise en compte du temps.....	35
5.3.1	Les démarches de préfiguration	35
5.3.2	L'évolutivité des espaces.....	38
5.4	Ancrer au local.....	40
5.5	La boucle d'usages (offre comprehensive/intégrée).....	43
5.6	Organiser le collectif, orienter les pratiques	44

6	Rôles et motivations dans la construction des innovations programmatiques en matière d'usages	46
6.1	Les acteurs publics.....	46
6.1.1	La Métropole du Grand Paris.....	46
6.1.2	Les collectivités.....	46
6.1.3	Les aménageurs	49
6.2	Les promoteurs immobiliers.....	50
6.3	Les acteurs traditionnels de la programmation et de la concertation et des AMO « concurrentes ».....	53
6.4	Les porteurs des innovations ? Exploitants et « fournisseurs » d'innovations.....	57
6.4.1	Les exploitants	59
6.4.2	Les gestionnaires des espaces communs	64
6.4.3	Les fournisseurs d'innovations.....	65
6.5	Les architectes	66
7	Modalités de travail et de prise en compte des usages	68
7.1	Les modalités de travail au sein des groupements.....	68
7.1.1	La réunion d'équipe.....	68
7.1.2	Le modèle étoile et les relations bilatérales.....	69
7.2	Les modalités de composition des groupements ou de <i>sourcing</i>	69
7.3	Outils de prise en compte des usages	72
7.3.1	La mise en récit.....	72
7.3.2	Les concepts de projet et les références.....	72
7.3.3	Le travail de terrain.....	73
7.3.4	Se mettre dans la peau de	73
7.3.5	Avoir ses publics.....	74
8	Ce que la négociation et la contractualisation font aux innovations programmatiques et aux acteurs des usages - des pistes à creuser	76
8.1	Les évidences de la négociation et de l'évolution des projets.....	76
8.1.1	Les coûts du portage de projet (dont le portage foncier).....	78
8.1.2	Construction de processus de négociation et construction de relations de confiance	79
8.1.3	Stratégies de sécurisation juridique.....	79
8.2	De l'innovation ouverte aux clauses d'affectation et de retour ?	80
8.2.1	La mise en veille (ou la fin ?) des processus collaboratifs et itératifs.....	80
8.2.2	L'indifférence vis-à-vis des acteurs au profit des programmes.....	81

8.2.3	Que restera-t-il du passage du temps ?.....	82
9	Bibliographie.....	83
	Annexe : Déroulements de projet.....	86
	Projet 1	86
	Projet 2.....	89
	Projet 3.....	91
	Projet 4.....	94

1 Introduction

Lancée en 2016 par la Métropole du Grand Paris, la Société du Grand Paris et la Préfecture de Paris et d'Île-de-France, la première édition de l'appel à projets *Inventons la Métropole du Grand Paris* (IMGP) se revendique « *la plus grande consultation internationale d'aménagement et d'urbanisme d'Europe* » (Métropole du Grand Paris, 2017, p. 3). Ce furent 55 sites, 170 hectares et 2.100.000 m² mis à concours correspondant à 7,2 milliards d'Euros d'investissements privés estimés.

Cet appel à projets prolonge l'expérience débutée en 2014 par la Ville de Paris avec *Réinventer Paris*. Première expérience d'une nouvelle génération d'appels à projets urbains innovants (APUI), *Réinventer Paris* prétend adapter les modalités publiques de cession foncière aux enjeux d'innovation sur les usages urbains et sur des défis sociétaux tels l'environnement. Les sites sont mis à concours, accompagnés d'un ensemble de « conditions particulières » aux contenus variables, mais sensiblement moins précises que les cahiers de charges des marchés publics et exprimant des attentes en matière d'innovation - constructives, techniques, mais aussi en matière d'usages. La définition des programmes est ainsi, au moins partiellement, transférée aux groupements candidats qui, pour répondre aux attentes de la consultation, doivent former des groupements capables d'anticiper les usages futurs (et de démontrer que cette anticipation a bien été faite). C'est ainsi qu'un ensemble d'acteurs traditionnellement placés en aval des processus (des gestionnaires, des exploitants et des opérateurs) et des assistances à la maîtrise d'ouvrage très spécialisées se retrouvent dans les phases les plus en amont.

La volonté de rupture dans les modes de production de la ville affichée par les initiateurs des Appels à projets urbains innovants (APUI) et la rapide diffusion du dispositif ont créé une forte dynamique de décorticage des processus à l'œuvre. Très réactifs, tant le milieu de la recherche urbaine que les acteurs de l'urbain eux-mêmes, se sont démultipliés dans les exercices de diagnostic et de commentaire des changements à l'œuvre.

1.1 Des diagnostics des intentions des lauréats...

Un des sujets les plus abordés est la contribution des APUI pour l'émergence et la consolidation de nouveaux acteurs dans la production urbaine, d'une part, et d'autre part pour la redistribution de compétences entre les acteurs traditionnels de l'urbanisme. Ainsi, un portrait assez consensuel du système d'acteurs révélé par les APUI a été dressé au moment de la désignation des lauréats de la première édition *Inventons la Métropole du Grand Paris* (IMGP), notamment par rapport à ce dernier et à la première édition de *Réinventer Paris* (RP).

1.1.1 Bienvenue aux « nouveaux entrants » ...

Le fait que le dispositif des APUI convoque les acteurs de la promotion dans les phases amont de conception, d'une part, et qu'il comporte des exigences en matière d'innovation (en matière d'usages notamment), d'autre part, mène à la formation de groupements composés d'acteurs habituellement à l'écart des phases amont du projet immobilier et/ou urbain (voire du processus de projet tout court). Il s'agit notamment des futurs utilisateurs des programmes et d'un ensemble de structures en position d'assistance à la maîtrise d'ouvrage sur des sujets très précis, liés à des éléments techniques et/ou programmatiques qui découlent du caractère dit innovant des propositions. Ainsi s'est répandu un discours des APUI

en tant que dispositif permettant l'arrivée de nombreux « nouveaux entrants » sur la scène de la production urbaine. Assez naturellement, des auteurs se sont tâchés de décortiquer le paysage des groupements répondant à ces appels d'offres (ou au moins les finalistes et lauréats).

Parmi les équipes répondant au retour d'expériences sur Réinventer Paris 1 (Gastine et al., 2016), 87% incluait la maîtrise d'usage dans le groupement (soit des exploitants, des gestionnaires et/ou des habitants), pour 90% affichant des innovations dans le domaine de la programmation, des usages et des services. La comparaison entre les premières éditions de RP et d'IMGP (Gréco et al., 2018a, cf. Tableau 1) montre que si la présence d'acteurs privés « alters », issus de domaines autres que la promotion se généralise, ces acteurs ne deviennent pour autant pas les principaux protagonistes des processus, surtout dans les projets d'échelle urbaine. Il semble que si montée en puissance de « nouveaux entrants » il y a eu, c'est davantage du côté des « promoteurs agiles » que des grands groupes traditionnels.

Tableau 1- Répartition des mandataires lauréats de RP et IMGP 1 par catégorie

	Les « gros porteurs »	Les « agiles »	Les « alter »
Réinventer Paris	30%	40%	30%
IMGP 1	58%	35%	8%

Réalisation P. Gomes à partir de Gréco et al. (2018)

Le premier livrable (Gomes, 2021) de ce post-doctorat a souligné l'importance de la différence identifiée par Gréco et ses collègues entre Réinventer Paris et IMGP1. Le réseau d'acteurs ayant participé aux projets finalistes de cette dernière consultation est largement dominé par les « gros porteurs », seule la Compagnie de Phalsbourg, parmi les agiles, a une position de centralité importante. Ce premier livrable confirme également l'ampleur de l'ouverture du réseau à de nouveaux acteurs - 1160 au total -, mais qui sont pour la plupart très marginaux dans ce réseau, ne participant qu'à un seul projet finaliste. Alors, si les utilisateurs sont rarement les protagonistes des APUI, ils restent néanmoins très présents dans IMGP1. Par ailleurs, plusieurs utilisateurs présents dans les groupements finalistes de RP le sont aussi dans IMGP1. Certains d'entre eux se démultiplient dans plusieurs équipes, comme l'illustre la figure ci-dessous.

Figure 1- Récurrence des utilisateurs dans les groupements finalistes



Source : Gréco et al. (2018a)

1.1.2 ...au revoir la programmation ?

Tant plus est que la compression des phases amont du projet dans la réponse aux consultations, conjuguée à l'intégration de gestionnaires, exploitants et assistances à la maîtrise d'usage, ont justifié des questionnements sur une reconfiguration profonde des démarches de programmation, notamment à propos d'une relative absence de leurs acteurs habituels.

Le constat de la place modeste que les agences de programmation traditionnelles occupent au sein des groupements est lié

« à un changement de pratique dans l'élaboration de la programmation des projets [qui] ne porte plus tant sur la qualification et la quantification des besoins du territoire [...] que sur le repérage de nouveaux concepts. Dit autrement, le contenu des projets n'est plus structuré par une estimation de la demande mais plutôt par la recherche de l'offre la plus attractive » (Gréco et al., 2018b).

Ce faisant, les groupements s'appuient très peu sur des études, ni même des études de marché, dans l'élaboration de leurs réponses à la consultation (Gréco et al., 2018b). Avec la recherche de nouveaux concepts vient la recherche des acteurs en mesure de les mettre en

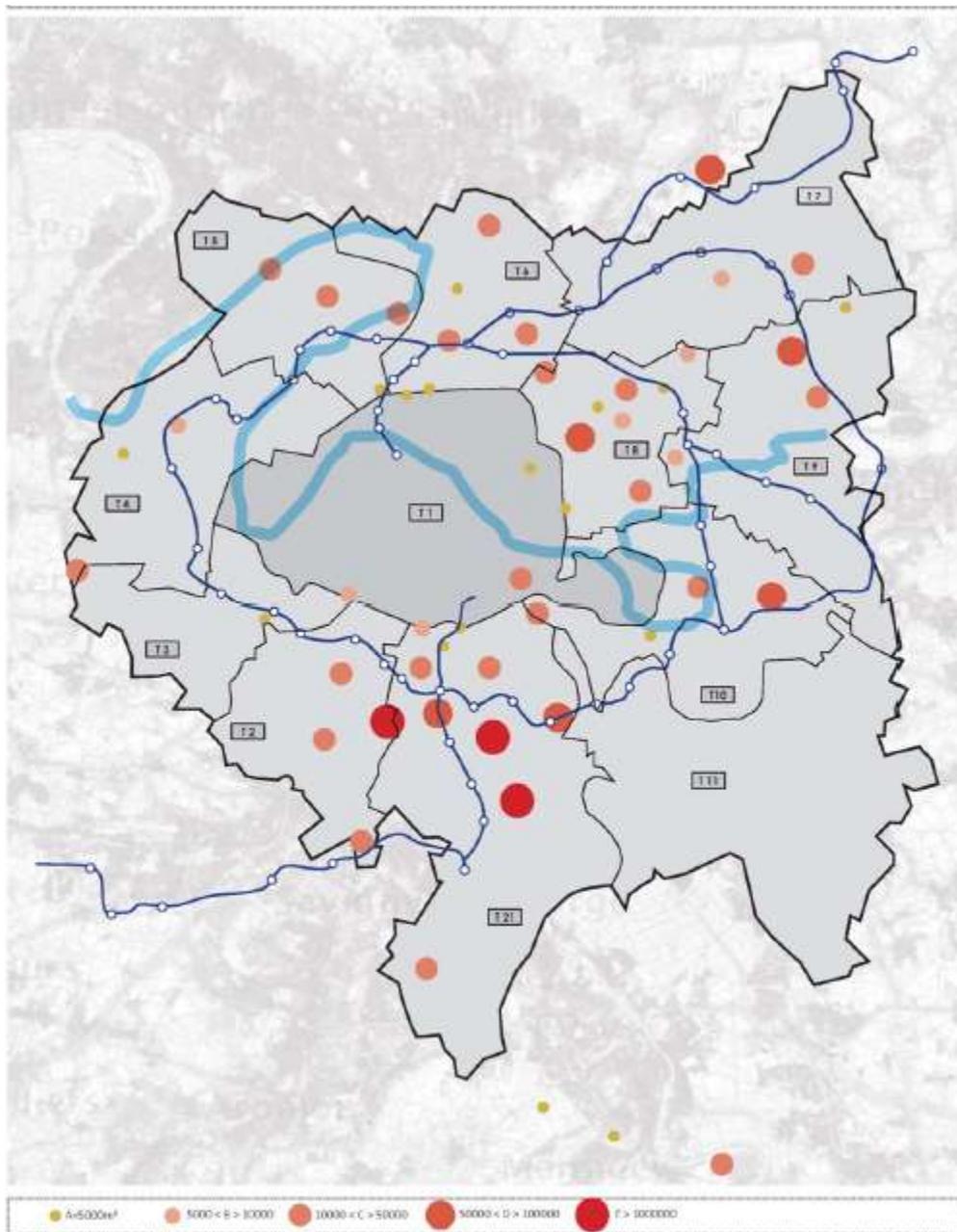
œuvre ; dans les APUI, la construction des programmes devient en large mesure l'action de repérer des opérateurs susceptibles de porter des nouveaux usages et d'assurer leur intégration dans l'équipe. Pour Meunier et al. (2018), ce changement implique que c'est la démarche même de programmation, traditionnellement adossée au rôle des collectivités en tant que garants de l'intérêt général, du rapport aux habitants et de l'acceptabilité sociale des projets lui aussi amoindri, qui est remise en question. La démarche de programmation se retrouverait, alors, remplacée par un concours de « *programmes-produits* » (Meunier et al., 2018, p. 9).

En creux de ces propos, se trouvent des préoccupations quant à la capacité des APUI à garantir l'acceptabilité sociale des projets, théoriquement assurée par les dispositifs de concertation de fait évacués des processus d'APUI, au moins jusqu'après la confirmation de la cession, d'une part ; et d'autre part, à contribuer à l'intérêt général ou au moins à répondre aux besoins des territoires, lorsque les démarches de programmation cèdent leur place à des conditions particulières de site éventuellement floues, de manière à éviter la requalification juridique des consultations en commande publique. Les APUI semblent privilégier une réponse à la demande sociale (même si l'absence d'études de marché et autres suggère qu'il peut s'agir d'une demande imaginée, basée sur les représentations des acteurs) à la demande territoriale.

Pourtant, ces constats sont accompagnés de la reconnaissance de la diversité des APUI et des sites mis à concours. Tout d'abord, on constate un ajustement des pratiques, du côté des lanceurs des appels à projets, d'une démarche à l'autre : les conditions de participation sont précisées (par exemple par la rémunération des membres des groupements dès la première phase de la consultation), les conditions particulières de site sont elles aussi plus fournies, etc. (Gastine & Prost, 2018). L'adaptation des pratiques est d'autant plus réelle que la diffusion des APUI les mène à des contextes territoriaux bien différents de Paris intramuros, où le marché immobilier est très tendu et où Réinventer Paris ciblait des sites d'échelle immobilière et complexes, c'est-à-dire difficiles à faire passer en phase opérationnelle. Ceci permettait et/ou justifiait une posture que, à plusieurs égards, relevait d'une « carte blanche » passée aux groupements.

Or, ce n'est plus le cas pour IMGP 1, par exemple. D'abord, les sites dont la superficie va au-delà de l'opération immobilière (5000 m²) sont bien plus fréquents (Fig. 2) : de 30% pour RP contre 70% pour IMGP1 (Untersinger, 2018) ; les surfaces moyenne et médiane des sites mis à concours sont respectivement de 2146 m² et 700m² et de 31500 m² et 12000 m² dans RP et IMGP1 (Gréco et al., 2018a). En outre, les situations par rapport à la tension du marché immobilier et à l'insertion dans un territoire de projets sont aussi variables. La « carte blanche » devient ainsi « zone grise » (Gréco et al., 2018b), avec une importance accrue des attentes des collectivités dans le façonnage des réponses des groupements .

Figure 2 - Les sites d'IMGP1 par classe de superficie



Source : Untersinger (2018, p. 20)

En effet, une typologie des sites de plus de 5000 m² mis à concours dans IMGP 1 fait ressortir la prépondérance des sites en territoires de projets (Untersinger, 2018, p. 23) :

- Sites OVNI (dans le « diffus », seul l'urbanisme réglementaire s'applique) : 20%
- Sites catalyseurs de périmètres stratégiques (typiquement les quartiers de gare du Grand Paris Express) : 30%
- Sites traditionnels des périmètres opérationnels (typiquement en ZAC, voire en OIN) : 50%

D'ailleurs, les plus gros sites se situent préférentiellement dans des périmètres de projet déjà institués (Untersinger, 2018, p. 23). Si la montée en compétences des acteurs privés en matière d'aménagement semble évidente, l'idée d'une action publique ayant quitté le

navire le semble bien moins. C'est bien ce que Loscheider (2018) affirme dans son explication de la stratégie de la Vallée Scientifique de la Bièvre vis-à-vis des APUI. La présence du secteur public se fait également sentir dans la définition des programmes.

1.1.3 « Bouquet japonais », menu à la carte ?

L'assemblage de plusieurs sites très hétérogènes entre eux dans un « bouquet japonais » (Gastine & Prost, 2018) pour une seule consultation cherchait à attirer l'attention du milieu sur l'ensemble des sites mis à consultation. Ainsi, des offres se feraient sur des sites jusque-là incapables de séduire les opérateurs.

Cette stratégie s'est révélée réussie, puisque les sites laissés sans réponse sont rares et se trouvent davantage dans *Réinventer la Seine*. Néanmoins, le bouleversement du système d'acteurs au sein d'IMGP1 n'a pas lieu, visiblement, dans le commandement des projets. La part importante de sites de très grandes dimensions contribue à que, comparativement à RP, on retrouve plus fréquemment les grands groupes de la promotion immobilière (Gréco et al., 2018a). Ce sont d'ailleurs eux qui remportent le plus de sites dans la consultation, s'ensuivant des promoteurs immobiliers de taille moyenne. Seuls quatre groupements lauréats sont portés par d'acteurs « alter ».

Par ailleurs, les différents types de sites du bouquet japonais ne vont pas attirer les mêmes types d'acteurs, suggérant une spécialisation naissante des groupements en fonction des sites et des enjeux qu'ils portent (cf. Tableau 2). Les différents types de mandataire peuvent être associés à des stratégies distinctes en matière de composition des groupements, de choix de sites et des programmes proposés (Guelton, 2018). Avec Yoann Pérès (Gomes & Pérès, 2021), nous avons exploré les stratégies d'innovation des différents types de promoteur immobilier dans IMGP1 et révélons l'importance de leur positionnement dans le marché et stratégies d'intégration organisationnelle pour mieux comprendre les différentes manières de répondre à la consultation.

Tableau 2 - Typologie des mandataires des groupements lauréats et de leurs stratégies

	Mandataire lauréat	Type de groupement/ partenaires	Propositions	Pourcentage de sites remportés	Habitudes de travail	Types de sites
1	Majors	« Organisations intégrées » : filiales et des bureaux d'études et des acteurs spécialisés	« véritables projets urbains mixés »	29	Etablies	Plus classiques et marchés porteurs

	Mandataire lauréat	Type de groupement/ partenaires	Propositions	Pourcentage de sites remportés	Habitudes de travail	Types de sites
2	Promoteurs nationaux	« Alliances entre pairs » : grands groupes de logement social ou de la construction et des cabinets d'architecture bien établis	« Programmation diversifiée »	35	Etablies	Compensent (?) la complexité des sites et l'incertitude des contextes d'intervention
3	Pilotes aux profils variés	« Nébuleuses entrepreneuriales » : D'autres promoteurs et petites structures spécialisées	Projets centrés autour d'un marqueur emblématique (événementiel, sportif, écologique)	17	Ad hoc	En dehors des catégories, leurs stratégies sont encore peu explicitées
4	Entreprises indépendantes de taille moyenne et spécialisées dans un domaine particulier	Entreprises indépendantes de taille moyenne et spécialisées dans un domaine particulier	Haut niveau d'innovation, notamment sociale et culturelle	19	Ad hoc	Savoir-faire spécifique répond à un élément de complexité du site

Réalisation : Pedro Gomes à partir de Guelton (2018)

1.2 ... des acquis qu'il faut pourtant couvrir et incarner

Le système d'acteurs dessiné par les lauréats et finalistes des appels à projets urbains innovants, et notamment de RP et IMGP 1, a alors concentré beaucoup de l'attention des analystes de ces appels à projets. Les constats qui en ont été faits sont à la fois relativement consensuels et partiels. Il reste notamment à les mettre en relation les uns avec les autres, à l'image du travail de S. Guelton cité ci-dessus, aussi bien qu'à les incarner, c'est-à-dire à relier à une identification des structures mêmes, à leurs relations entre-elles et aux contenus des projets et des sites. Les logiques d'action sont absentes de ces constats synoptiques, qui permettent à peine la formulation d'hypothèses sur le sujet.

1.3 Les aléas des recherches sur la ville en train de se faire : la vie après la désignation des lauréats

L'ensemble des textes recensés ci-dessus dresse, finalement, le portrait d'un paysage d'intentions telles qu'elles ont été formulées dans les phases de candidature d'abord et d'offre ensuite. Or, prendre ces intentions pour la réalité définitive et arrêter d'accompagner les processus serait une erreur. Ainsi, le fait que les « innovations programmatiques » des propositions aient été créées principalement de manière à créer une offre différenciante ne veut

pas dire que celui-ci reste le seul rôle attribué à la programmation jusqu'à la livraison des opérations.

On pourrait, au contraire, dire que ceci a été un choix tactique en fonction de la phase du processus et que ces tactiques seront menées à évoluer en fonction des enjeux du processus. Ces tactiques concilieraient les contraintes inhérentes aux processus (délais, ressources, risque, etc.) aux objectifs liées aux différentes phases (remporter un appel d'offres, faire sortir une opération, etc.). Il est fort probable que les projets ne cessent d'évoluer lors des négociations visant à la signature du contrat de cession foncière, d'autant plus qu'on peut s'attendre, à ce stade, à une mobilisation accrue des acteurs publics, d'une part, et d'autre part d'une prégnance plus forte des enjeux opérationnels du côté des groupements lauréats. Les propositions soi-disant innovantes des premières phases des consultations résisteront-elles aux contraintes processuelles et au passage à l'opérationnel ? Ou assisterons-nous, quelque part, à un retour à la normale, tant en matière des contenus des projets que des rapports entre acteurs publics, parapublics et privés ?

Ces questionnements sont d'autant plus nécessaires que le cadre des appels à projets innovants est relativement ouvert, ce qui mène certains acteurs de l'aménagement à les analyser par le prisme des stratégies d'anticipation foncière des promoteurs :

Les nouveaux appels à projet ne représentent pas uniquement un accélérateur de projet pour la puissance publique. Les promoteurs peuvent perdre sur les projets mais gagner sur le foncier, attendre dans le temps et développer d'autres projets en accord avec les collectivités. D'où l'intérêt de promoteurs pour des sites de l'est parisien, dont la valeur n'est actuellement pas importante sur le marché mais pourront l'être. Les promoteurs jouent sur les temporalités des initiatives publiques, il y a « une forme de pari ». La chronologie d'Inventons la métropole anticipe sur celle du métro. Or, les promoteurs sont davantage sur la chronologie et les temporalités des métros. Ils sont donc rentrés dans la chronologie des appels à projet avec une autre temporalité. D'après Marie-Pierre Guillonnet, c'est pour cette raison qu'un certain nombre de projets passe alors qu'en état, les bilans et les délais annoncés ne permettent pas de les réaliser. Finalement, on achète la localisation, c'est toujours du développement car on reste sur les fondamentaux, puis on discutera plus tard. (compte-rendu de l'entretien du 11/12/2017 de Marie-Pierre Guillonnet à la Chaire Aménager le Grand Paris)

Pour les acteurs publics, l'APUI peut également jouer le rôle d'appel à idées et de renouveler la réflexion sur certains territoires (Rio et al., 2019), là aussi de manière indépendante à l'efficacité de la mise en œuvre des projets :

« c'est sûr que les villes y gagnent énormément en idées. C'est ça que je vois, une ville elle serait arrivée à un résultat si elle avait fait une mission de programmation. Là, elle a directement autant de candidatures que... Sur la première phase, elle recolte énormément, potentiellement, de candidatures et elle a l'opportunité d'en développer trois. C'est une chance énorme et en plus elle est écoutée puisque on cherche quand même à répondre aux besoins ensuite du territoire. Donc c'est sûr que pour les villes qui ne voient pas la programmation de leurs villes comme étant de leur fait à elles, c'est une opportunité géniale... » (entretien n°7)

2 L'objet du post-doctorat : la construction des programmes dits innovants en matière d'usages, de la réponse à la consultation jusqu'à son atterrissage dans les territoires et dans les phases opérationnelles

Le post-doctorat à l'origine de ce rapport se structure à partir de deux constats :

- i) qu'il faut mettre en relation les différents portraits du paysage, de manière à révéler un système pour ensuite pouvoir discuter et incarner les discours sur le renouveau du système de production urbaine ;
- ii) qu'il faut suivre les processus de production issus des APUI, ouvrant autant que possible de leur boîte noire.

Dans un premier temps, il a donc été question d'introduire une approche relationnelle des différents acteurs publics et des groupements, dans les analyses du paysage déjà existantes (Gomes, 2021; Gomes & Pérès, 2021). Reste à la compléter par une approche dynamique, dès les premières réponses aux consultations jusqu'au processus de négociation préalables à la signature des contrats de cession. Plus particulièrement, ce projet de recherche aborde l'activité de programmation tout au long des processus, c'est-à-dire la définition des usages/activités intégrant les projets, leur traduction spatiale et dans un dispositif de gestion, et les acteurs impliqués en tant que révélateur

- i) des repositionnements des acteurs de la production urbaine et de l'émergence de nouveaux ;
- ii) des changements dans les modalités de production urbaine (procédures, méthodes de travail) ;
- iii) du renouvellement des expertises sur les usages.

Ceux-ci sont les trois axes de recherche de ce post-doctorat, auxquels s'ajoute un quatrième axe de réflexion transversale, comme explicité dans l'appel à candidatures.

2.1 Axe 1 - Des repositionnements des acteurs de la production urbaine et de l'émergence de nouveaux

Le renouveau du paysage de la production urbaine est au cœur des questionnements des analystes des APUI et des recherches menées jusqu'à présent. Celui-ci a été décortiqué d'un point de vue quantitatif et synoptique. La récurrence des relations entre acteurs, voire l'émergence de coalitions, et la qualification de ces relations reste à faire. C'est ce qui a été abordé dans les deux premiers livrables de cette recherche, avec une analyse structurale du réseau de finalistes d'IMGP 1 (Gomes, 2021) ; et un décortiquage des implications des APUI pour le travail relationnel des promoteurs immobiliers et leurs stratégies d'innovation (Gomes & Pérès, 2021).

Dans ce rapport, cet axe continuera d'être exploré à partir d'études de cas (cf. Méthodologie ci-dessous). Il sera question de s'affranchir de la catégorie « nouveaux entrants », mélangeant des acteurs intervenant sur des fonctions distinctes de la chaîne de production urbaine, et de s'intéresser particulièrement à ceux que, d'une manière ou d'une autre, sont porteurs de la maîtrise d'usage : exploitants, gestionnaires et structures intervenant en tant qu'assistance à la maîtrise d'ouvrage, soit grâce à leurs expertises processuelles, soit

techniques en lien avec les usages dits innovants des programmes. Il s'agit de les identifier, aussi bien que de qualifier leur engagement dans les APUI. Ce faisant, il sera possible de discuter de deux idées répandues à propos des implications des « innovations programmatiques » des APUI sur le paysage des acteurs de la production urbaine. D'un côté, « l'explosion » de nouveaux entrants imbriquée, de l'autre la « disparition » des programmistes, voire de la programmation elle-même.

Enfin, ceci est un préalable aux deux axes de recherche suivants.

2.2 Axe 2 - Des changements dans les modalités de production urbaine (procédures, méthodes de travail)

Dans ce deuxième axe de recherche, c'est l'intensification de la collaboration entre les différents acteurs dans les phases amont des projets qui est questionné, en particulier sur les questions des usages. Les travaux de Le sens de la ville et de Partie prenante (Rio et al., 2019) ont déjà apporté des éléments quant au rôle - ambigu - des AMO et des exploitants dans les projets. Si leurs apports sont appréciés par les mandataires, ils restent dans un rôle secondaire, relativement éloigné des sphères décisionnelles et interagissant très peu entre eux - un « modèle en étoile ». Dans ce rapport, mon objectif est, d'abord, de saisir concrètement les manières dont ces acteurs ont été engagés, à travers quelles méthodes de travail, etc. Et ce, de manière dynamique, suivant l'évolution de ces positionnements et marges de manœuvre au fil des processus. Ce deuxième axe fournira également de la matière au troisième, qui porte sur le renouvellement des expertises sur les usages.

2.3 Axe 3 - Du renouvellement des expertises sur les usages.

Jusqu'à présent, la question des expertises sur les usages est systématiquement ramenée au répertoire des « innovations programmatiques » dans les propositions et à la présence d'exploitants et de structures spécialisées dans les groupements. Le renouvellement des expertises est rendu équivalent au renouvellement du paysage des acteurs, éclipsant le fait que les usagers, source traditionnelle de la prise en compte des usages, sont ici remplacés par les exploitants. Or, la question du renouvellement des expertises sur les usages peut être posé de manière plus précise :

- le rôle et les marges d'actuation des acteurs « des usages » dans les groupements ;
- les outils méthodologiques issus de courants censés répondre davantage aux « contraintes d'usage » : le design thinking, les approches servicielles, les méthodes collaboratives ;
- l'apprentissage collectif ou la création d'une culture partagée au sein des groupements et/ou des coalitions d'acteurs travaillant ensemble de manière récurrente. Les acteurs « traditionnels » apprennent-ils et changent-ils leurs pratiques en consonance ? Les acteurs « des usages » apprennent-ils à adapter leurs méthodes de travail et leurs offres au champ de la production urbaine ?

Ces questions importent parce que les APUI n'ont pas (loin de ça) retrouvé auprès des promoteurs immobiliers des organisations pleines d'innovations en attente de dispositif qui leur permettrait de les mettre en œuvre (Gomes & Pérès, 2021). Les grands groupes de l'immobilier sont, certes, très présents parmi les lauréats des APUI, mais des promoteurs de taille moyenne sont montés sur le créneau, démontrant une capacité à s'affirmer dans une niche de marché de l'innovation programmatique.

Face aux injonctions à l'innovation, les promoteurs se sont retournés vers d'autres acteurs, comme des universités ou des structures opérant en tant traducteurs et intermédiaires entre promoteurs, acteurs publics et la nébuleuse des exploitants potentiels, est un aveu de leur difficulté à être force de proposition sur le sujet (Dang Vu & Gomes, 2021). Les promoteurs se posent par ailleurs de nombreuses questions, voire s'inquiètent, de la capacité des exploitants et d'autres petites structures à rester engagés dans les temporalités finalement pas si courtes des opérations issues des APU (Lacroix & Gomes, 2019). Enfin, c'est l'absence de l'acteur public, tant du politique que du technique, qui est regrettée par certains acteurs de la promotion, se retrouvant désœuvrés en créant des projets qu'ils jugent ambitieux en matière d'usages et pourtant déconnectés des attentes politiques et de la demande territoriale, qu'ils ne sont pas en mesure de connaître (Lacroix & Gomes, 2019).

2.4 Acceptabilité sociale, intérêt général et usages

En abordant ces trois axes, le projet aborde de manière indirecte l'acceptabilité sociale des projets et leur capacité à prendre en compte la demande des territoires, *proxy* de l'intérêt général. Le postulat est que les phases de négociation seront un terreau favorable à l'émergence de ces préoccupations. Du côté des acteurs publics, lorsque les éventuels coûts politiques et implications territoriales des projets deviendront évidents, du côté des acteurs privés lorsque la faisabilité des projets (du point de vue de la demande et de la rentabilité des opérations ; de la capacité des acteurs exploitants et gestionnaires à tenir leur engagement tout le long du processus ; des rapports de force avec les acteurs publics) se confrontera définitivement aux aléas du terrain. Ces sujets, explicitement mentionnés dans l'appel à candidatures, ont été finalement abandonnés à la suite de la réunion de suivi de la recherche du 3 juin 2020.

Ces questions pourront se lire pourtant en filigrane du décorticage, demandé par l'appel à candidatures, de ce que sont, finalement, les usages dans le cadre de ces appels à projets urbains innovants ? Malgré la prolixe insistance sur la place centrale que les « usages » occupent dans le caractère innovant des projets, la notion n'est visiblement pas explorée, encore moins conceptualisée. L'objectif n'est pas, bien évidemment, de répondre de manière taxative à la question, mais de comprendre ce que « les usages » veut dire dans chaque processus et la manière dont cela évolue éventuellement au fil du temps.

Mon objectif, ici, n'est donc pas de rentrer dans une critique architecturale qui évaluerait la manière dont les différents projets réussissent une prise en compte des usages pensée à partir de l'utilisation faite des objets urbains et architecturaux, dans laquelle « *l'usage serait le problème de la fabrication* » (Toussaint, 2003, p. 26, accentuation d'origine) de ces objets, dont le fonctionnement devrait coïncider avec les usages qui d'eux se font/feront. Non plus déterminer si une pensée « usage »¹, en tant qu'espace habité par des individus acteurs et pas seuls destinataires d'un espace projeté, espace porteur de sens et culturellement « épais », est tout court existante vis-à-vis de la prégnance des fonctionnalismes, aussi

¹ Par exemple, en épousant une approche dans la lignée des travaux de Daniel Pinson sur la notion d'usage dans la théorie et pratique architecturale : « *La critique du Mouvement moderne, engagée au moment même où il triomphait, conduira à énoncer la notion d'« usages », qui complète la vision excessivement technique et nivelante de la « fonction » par des catégories qui intègrent les représentations et les imaginaires sociaux humains, appréhendés dans leur historicité et leur diversité* » (Pinson, 2018) et qui sont alors souvent adossées à des démarches de prise en compte des usagers.

remodelés soient-ils (Pinson, 1993). D'un point de vue empirique, les usages sont, dans ce travail, identifiés à partir des projets eux-mêmes et de ce que leurs acteurs identifient en tant que tel : dans les documents de projet, lors d'entretiens. Les usages correspondent alors à la manière dont est envisagée l'utilisation des programmes des projets par ses destinataires, dans les phases post-occupation. La question de sa prise en compte interroge, alors, les méthodes d'analyse et de conception des usages et leur traduction dans des dispositifs spatiaux et de gestion.

3 Méthodologie

Pour répondre, quoique de manière lacunaire et imparfaite, à l'ensemble des axes de questionnement, il a été décidé de se concentrer sur IMG P 1 et de mener une approche par cas - c'est sans doute cette dernière approche celle qui manque le plus dans le panorama des études et recherches en cours sur les APUI. L'objectif empirique est donc d'ouvrir, autant que possible, la boîte noire de l'activité de programmation dans les projets urbains innovants : comment se déroule-t-elle au long des différentes phases et, surtout, comment atterrit-elle (phase de négociations) ? C'est bien donc d'une approche dynamique dont il s'agit, partant du postulat que le rôle attribué à la programmation n'est pas le même au long des différentes phases du processus, que des ajustements et corrections dans les modes de faire se font au fur et à mesure, y compris en matière d'acteurs et structures mobilisés, et que les postures des différents acteurs elles aussi évoluent à l'approche du passage à l'opérationnel. Passer à l'opérationnel, c'est faire atterrir le projet et donc trouver des équilibres entre les logiques de projet et les dynamiques politiques locales. Passer à l'opérationnel est, aussi, confronter les intentions programmatiques à des contraintes pratiques.

Les études de cas ont été sélectionnés parmi les lauréats d'IMG P 1. Initialement, le choix avait privilégié les projets portés par des partenaires de la Chaire, anticipant un accès privilégié au terrain. Cette facilité d'accès ne s'avérant pas, le panel de cas a été élargi au-delà, motivé par la recherche d'une diversité en matière de sites. Les études de cas combinent de l'analyse documentaire (documents du processus, auxquels l'accès a varié en fonction des terrains) avec une enquête par entretien. Cette enquête a privilégié, au sein de chaque organisation, la rencontre des professionnels qui *ont fait*, plutôt que ses représentants institutionnels. Vu le caractère sensible de certaines informations, les terrains et les personnes interrogées ont été anonymisés le plus possible, sans pour autant effacer certaines caractéristiques socio-spatiales et urbanistiques importantes pour l'analyse.

Ce rapport répond à l'ensemble des axes de recherche présentés précédemment, en analysant le rôle des différents acteurs dans la construction des usages et l'évolution de ces rôles au long des processus, ainsi que les usages proprement dits. Les différentes expertises et méthodes mobilisées pour ce faire sont également abordées².

3.1 Présentation des cas d'étude

Quatre cas d'étude ont été sélectionnés. Le choix a été orienté par un souci de diversité (cf. Tableau 3), tout en privilégiant les projets où les innovations programmatiques en matière d'usages étaient, *a priori*, conséquentes. C'est pourquoi les projets « peu ambitieux » (Delpirou, 2017) n'ont pas été contemplés.

² Le projet de recherche envisageait des démarches complémentaires, notamment l'encadrement de trois mémoires de M1. Le premier aurait porté sur les apprentissages, capitalisations d'expérience et adaptations des acteurs privés lors de leurs réponses à IMG P 2. Le deuxième sur les acteurs porteurs de la maîtrise d'usage, notamment sur les implications de leur engagement, voire leur réussite, dans les appels à projets urbains innovants, en matière d'organisation, métiers et positionnement dans la chaîne de production urbaine, méthodes de travail, etc. Le troisième sur un processus d'APUI sur un territoire politique de la ville/en rénovation urbaine, notamment Clichy-Montfermeil. Seul le troisième sujet a trouvé preneur suite à un appel à mémoires envoyé aux étudiants de M1. L'étudiant en question a été co-encadré avec H. Dang Vu.

Tableau 3 - Caractéristiques des cas d'étude

	Projet 1	Projet 2	Projet 3	Projet 4
Localisation³	Périmètre opérationnel	Périmètre opérationnel	Catalyseur dans périmètre stratégique	Diffus
Taille approx.	>10 ha	1-2 ha	<1 ha	1-2 ha
Catégorie projet⁴	Métropolitain ambitieux	Métropolitain ambitieux	Entre local et métropolitain ambitieux	Métropolitain-ambitieux
Programme	Mixte ancré dans 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	EPCI et collectivité
Propriétaire foncier	EPFIF 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 groupe au moment de l'offre	58	30	20	36
Etat d'avancement 12/2020	Promesse de vente signée	Ne sais pas	Promesse de vente signée	Promesse de vente signée

3.2 Présentation du corpus empirique

Ci-dessous (Tableau 4) une liste de toutes les personnes interviewées dans le cadre de cette recherche. Au vu de la forte mobilité professionnelle des enquêtés, le poste et l'institution inscrits sur le tableau sont ceux qui ont motivé l'entretien et non nécessairement ceux occupés au moment de l'entretien. Pour des questions d'anonymat, les postes n'ont pas été féminisés.

L'accès au terrain s'est heurté à plusieurs difficultés. Pour certains acteurs, le fait que les négociations soient toujours en cours au moment de l'enquête, les a freinés l'accord de l'entretien. Pour d'autres, c'était plutôt le temps passé depuis leur engagement dans le projet, qui plus est était jugé mineur (voire tout simplement oublié) qui a motivé des refus. Enfin, la période, marquée par des grèves massives, la pandémie de la COVID-19 et l'allongement du calendrier électoral local qui s'est ensuivi ont bouleversé les agendas des uns et des autres et ont empêché le déroulement de certains entretiens, alors que les interlocuteurs s'étaient montrés initialement disponibles. Les entretiens datés de mi-mars à juillet 2020 ont été réalisés par téléphone ou appel vidéo.

Tableau 4 - Listes des entretiens réalisés

#	Poste	Institution	Date
---	-------	-------------	------

³ Selon la typologie construite par Untersinger (2018).

⁴ Selon la catégorisation construite par des travaux précédents de la Chaire AGP (Delpirou, 2017).

1	Chef de service	EPCI	29/01/2020
2	Associé	Investisseur-exploitant	05/02/2020
3	Responsable de développement	Promoteur immobilier	12/02/2020
4	Responsable de développement	Opérateur	28/02/2020
5	Chef de service	Collectivité	04/03/2020
6	Responsable de développement	Opérateur	05/03/2020
7	Associé	Agence de programmation	06/03/2020
8	Chef de projet	Agence d'architecture et paysage	17/03/2020
9	Chef de projet	Agence d'architecture et paysage	19/03/2020
10	Chef de projet	Agence d'architecture et paysage	06/04/2020
11	Chef de projet	Agence de concertation	08/04/2020
12	Chef de projet	Agence de programmation	16/04/2020
13	Associé	Cabinet de notaires	22/04/2020
14	Chef de projet	Aménageur	11/05/2020
15	Chef de projet	Promoteur immobilier	04/06/2020
16	Associé	Opérateur	11/06/2020
17	Associé	Opérateur	17/06/2020
18	Chef de projet	Agence d'architecture et paysage	18/06/2020
19	Responsable de développement	Opérateur	24/06/2020
20	Directeur	Promoteur immobilier	02/07/2020
21	Associé	Agence de stratégies urbaines	06/07/2020
22	Associé	Cabinet d'avocats	07/07/2020
23	Associé	Agence de stratégies urbaines	09/07/2020
24	Directeur	Promoteur immobilier	22/07/2020
25	Responsable de développement	Investisseur	24/07/2020
26	Chef de projet	EPCI	10/09/2020

A ces entretiens s'ajoutent des entretiens réalisés par deux étudiants dans le cadre de leurs mémoires à l'EUP, qui nous ont gentiment cédés les transcriptions et/ou les audios respectifs. L'un des mémoires porte sur un des cas d'étude analysés dans ce rapport, d'où l'omission de l'identité des étudiants en question.

Tableau 5 - Liste des entretiens cédés par M.L. et B.C.

#	Poste	Institution	Date
27	Associé	Agence de programmation	23/04/2019

28	Directeur	Promoteur immobilier	15/05/2019
29	Chef de projet	EPCI	15/05/2019
30	Chef de projet	Agence de concertation	09/04/2020
31	Chef de projet	Association	24/04/2020
32	Chargé de mission	Collectivité	04/05/2020
33	Chef de projet	Agence de concertation	21/05/2020
34	Élu	Collectivité	26/05/2020
35	Associé	Agence de programmation	08/06/2020

Par ailleurs, ce rapport mobiliser de manière incidente le corpus des entretiens réalisées dans le cadre du séminaire *Métiers de l'aménagement* de la Chaire Aménager le Grand Paris (Dang Vu & Gomes, 2021), ainsi que les échanges eus dans le cadre des ateliers acteurs-chercheurs organisés par l'axe *APUI* de la même Chaire. Ce rapport se fonde enfin sur un ensemble de documents de projet disponibles dans le fonds documentaire de la Chaire AGP ou cédés par les acteurs des projets étudiés dans le cadre de ce post-doctorat. L'ensemble des documents a été demandé aux mandataires des groupements, mais les refus ont été nombreux ; la confidentialité des offres et des négociations demeure un sujet important.

Tableau 6 - Corpus documentaire par projet

Document	Projet 1	Projet 2	Projet 3	Projet 4
Conditions particulière de site (versions 1)	Oui	Oui	Oui	Oui
Offre	Partiel ⁵	Oui	Non ⁶	Oui
Promesse de vente	Non	Non	Non	Non

⁵ Notamment la section 3 : mise en œuvre des innovations et protocole d'engagement sur les innovations.

⁶ Remplacée par une plaquette reprenant les innovations du projet, pourtant sans protocole d'engagement sur les innovations.

4 La définition des attentes en matière d'usages par les organisateurs de la consultation et les porteurs de site

Dans cette section, est interrogé le rôle des organisateurs de la consultation et des porteurs de site dans la construction des usages, notamment au moment de la définition d'attentes en amont du lancement de la consultation. Si les Conditions particulières de site ne constituent pas des cahiers des charges, elles peuvent contenir des orientations programmatiques plus ou moins explicites, plus ou moins révélatrices d'une analyse des pratiques socio-spatiales existantes, plus ou moins claires quant aux usages et usagers souhaités.

4.1 Le règlement de la consultation

L'appel à projets met en concours une cinquantaine de sites, à réaliser une fois les lauréats désignés dans le cadre d'un transfert de droits (vente, bail). La consultation, organisée par la Préfecture de la Région d'Île de France, par la Société du Grand Paris et par la Métropole du Grand Paris⁷, a été lancée en octobre 2016. La consultation s'est déroulée sur deux phases : une première visant la sélection de trois à cinq à finalistes (10/2016-01/2017), la deuxième pendant laquelle ces finalistes restitueraient leurs offres (03/2017-07/2017). Les lauréats ont été annoncés en octobre 2017. Tout le long, des échanges pouvaient avoir lieu dans une *data room*, et, dans la deuxième phase, des moments d'interaction étaient organisés entre porteurs de site et finalistes.

Le règlement général, son additif et les orientations et objectifs de la consultation contribuent à la compréhension de l'importance qui y est accordée aux usages, d'une part et d'autre part à la compréhension du dispositif juridique mis en place, qui a des implications en matière de contractualisation des usages et de la participation de leurs porteurs.

Commençant par ce dernier aspect, les candidats se présentent sous forme de groupements « afin que leur équipe puisse répondre aux enjeux d'innovation développés dans leurs offres [...dans lesquelles il a été possible] d'identifier précisément les responsabilités et engagements de chacun de leurs membres »⁸ (Préfet de Région Île de France et al., 2016). La capacité innovante des candidats et des projets se veut garantie par l'enrôlement, dans la durée, de porteurs de ces mêmes innovations. C'est par le biais de l'identification des porteurs d'innovation et de leur engagement dans la durée des projets que les attentes – bien réelles – auraient été envisagées par la consultation – et non à travers une conceptualisation quelconque en matière d'usages :

« Alors, oui, je dirais que [la question des usages] c'était très présent sous la dimension générique et générale de l'innovation qui était un peu le mot d'ordre de la consultation et qui concernait aussi les usages, et c'était présent surtout dans la manière dont les organisateurs avaient envie d'inciter les participants à créer des équipes qui aillent jusqu'à s'intéresser à ces questions-là, y compris dans les questions, par exemple, d'exploitation, finalement, de qui va vraiment s'occuper de cet espace et pourquoi. [...] La question des usages était très liée à la question programmatique

⁷ Pour une généalogie de la consultation, cf. Gomes et Pérès (2021).

⁸ Le groupement doit intégrer obligatoirement un architecte tout le long du projet. Par ailleurs, la promotion de concepteurs émergents serait valorisée par organisateurs et porteurs de site, selon le règlement.

et à la question des preneurs finaux, enfin il y a un peu deux angles et la question programmatique, l'ambition, c'était quand même d'arriver à ce que les candidats s'engagent dans la durée sur des programmations. [...]. Ça, ça a été beaucoup de réflexions sur les innovations juridiques, et comment on peut faire en sorte qu'un candidat s'engage. » (entretien n° 23)

Bien que l'extension des groupements soit importante pour répondre aux multiples enjeux de la consultation, chacun de ses groupements candidats devait présenter dès la première phase un mandataire, seul signataire du protocole d'engagement et de l'acte authentique de transfert de droits, tout en assurant les échanges avec les porteurs de site.

L'analyse des offres se ferait sur la base de six critères, non hiérarchisés entre eux : le caractère innovant, la qualité urbaine et architecturale, la qualité du programme, la performance environnementale et l'adaptation au changement climatique, le montage juridique et financier et, *last but not least*, le prix de cession. L'innovation – ou plutôt « *des innovations multiples et intégrées dans le cadre d'une démarche partenariale réinventée associant la population* » (Préfecture de Paris et d'Île de France et al., 2016), sont pourtant bien centrales dans les objectifs affichés par la consultation.

Les organisateurs affichent un souhait de projet innovant « *à la fois dans sa conception propre et dans les réponses qu'il apporte* » ; sur le fond, « *le contenu du projet, sa programmation et ses spécificités techniques, sa création de valeur économique, environnementale, sociale et culturelle ainsi que sa contribution à la qualité de vie* », et sur la forme, c'est-à-dire, « *les procédures proposées, les modes de gestion, les formes de partenariat, la concertation, la modalité de gestion des délais et des différents temps du projet, les modèles économiques et les modalités de financement* ». Les organisateurs de la consultation insistent encore sur la pérennisation du caractère innovant des projets, ce qui implique des propositions en matière de gestion et de maintenance. C'est en introduisant des domaines d'innovation possibles que les organisateurs de consultation s'approchent le plus de la question des usages :

« En dépassant la conception seule de l'objet bâti pour s'intéresser à l'espace urbain dans sa globalité et aux mouvements qui l'animent, cette consultation souhaite susciter une nouvelle appréhension du rythme de la ville, de sa composition évolutive des espaces, du temps et des usages. Elle appelle à formuler des propositions d'intégration optimale des flux physiques et des réseaux et le développement de services urbains innovants » (Préfecture de Paris et d'Île de France et al., 2016, p. 6)

Le paragraphe relie les usages à la capacité de penser l'espace urbain à partir de son évolutivité, de ses rythmes et des flux. Pourtant, aussitôt apparent, aussitôt ce début de conceptualisation disparaît. Parmi les neuf domaines possibles d'innovation (urbanisme ; construction ; architecture et patrimoine ; développement économique, tourisme, commerce, artisanat ; transition énergétique, défi climatique et qualité environnementale ; innovation sociale et participation citoyenne ; culture ; multimodalité et mobilité ; et le numérique), si les usages sont mentionnés, ils ne sont jamais étayés, problématisés, explicités. On peut ainsi parler de « l'accompagnement d'usages urbains innovants », de « l'intégration des services et usages urbains en amont », de « bien-être par l'immobilier », « sociabilité et animation

[dans le] développement de commerces novateurs », la « qualité de vie », les « nouvelles manières d'habiter » et « les nouveaux modes de vie »...

Inventons la Métropole du Grand Paris apparaît comme une consultation motivé essentiellement par des raisons politiques, pour faire exister la *Métropole du Grand Paris* (Gomes & Pérès, 2021). D'un point de vue de politique publique, la consultation s'inscrit bel et bien dans les projets visant à replacer Paris dans le grand jeu de la ville globale, mais au-delà de ces grands objectifs, adossées à la métropole résiliente, il y a peu ou pas de problématisation socio-spatiale, là où les usages pourraient émerger. C'est peut-être au niveau de chaque site composant le *bouquet japonais d'Inventons la Métropole* qu'on trouvera une approche moins générique des usages.

4.2 Les conditions particulières de site (CPS)

Les conditions particulières de site sont le document dans lequel les ambitions des porteurs de site sont affichées⁹⁹. Elles sont d'emblée le résultat d'un travail de partenariat réunissant les organisateurs de la consultation, les propriétaires fonciers, les collectivités et, éventuellement, des aménageurs. Elles sont donc une première instance d'interrogation de la construction des innovations programmatiques en matière d'usage et son rapport aux jeux d'acteurs. Dans l'élaboration des conditions particulières de site, et notamment dans l'énonciation des attentes des porteurs de site, se joue l'ambiguïté entre la définition et explicitation de ces ambitions, d'une part, et leur formalisation dans un écrit, face au risque de voire l'appel requalifié en commande publique.

Dans les quatre cas d'étude de cette recherche, les attentes et ambitions des porteurs de site sont distinctement énoncées, ce qui renvoie vers des degrés de maturité distincts des réflexions en matière d'aménagement urbain. Pourtant, ces ambitions tendent à s'exprimer à travers des formules habituelles du projet urbain. On y retrouve des concepts d'aménagement qui soulignent les enjeux de réhabilitation des périphéries parisiennes : « *nouvelle entrée de ville* » ou une « *nouvelle centralité urbaine* », « *un quartier de vie* » et un « *lieu fédérateur de mixité sociale* » ou, encore, à l'échelle du bâtiment, un « *immeuble signal* » (projet 3) ou un « *équipement métropolitain* » (projet 1). A ces concepts s'ajoutent des critères de qualité du projet, tels le respect pour le patrimoine ou la « *cohérence* » architecturale et la « *mixité des usages* » ou encore l'« *ancrage local du quartier et rayonnement métropolitain* » et « *[...] la rencontre et l'ouverture* » (projet 4).

Ces formules, relativement génériques, renvoient donc vers différentes priorités pour les différents sites : respectivement, de 1 à 4, un équipement métropolitain et un quartier résidentiel capable de faire la couture d'une périphérie fragmentée, une offre de logements attractive et insérée harmonieusement dans un contexte hétéroclite, un emblème architectural d'entrée de ville, une programmation mixte à dominante culturelle. Des orientations programmatiques sont donc bel et bien présentes et leur interprétation et par ailleurs adossée à l'identification de l'environnement de plans et projets respectifs (des ZAC, des CDT, des PLU, des OAP, etc.). Elles peuvent se faire encore plus précises, par exemple, en identifiant le nombre de logements attendus, leur répartition par typologie ou par destinataires

⁹⁹ « Les maires ont précisé les conditions particulières applicables à leur site dans un document dénommé « Conditions particulières du site » » (Préfet de Région Île de France et al., 2016, p. 4)

ou la partie du site à privilégier pour les implanter ; ou encore les activités à proscrire, comme le commerce, de manière à ne pas mettre à mal les enjeux de développement commercial ailleurs sur le territoire. Pour certains, les secteurs de projet s'intègrent à des périmètres d'étude plus vastes et les équipes sont attendues également en tant que forces de proposition pour ces périmètres - même si elles ne sauraient y développer des projets :

« Et clairement la commande elle était sur des tènements fonciers très précis mais clairement il y avait une volonté et surtout du côté Ville, d'imaginer, faire un projet urbain plus global, c'est-à-dire d'être dans une logique « vous avez des tènements fonciers sur lesquels vous allez vous engager avec vos opérateurs à développer quelque chose » mais en même temps c'était aussi une étude urbaine, en fait... Nous On l'a abordé comme ça, on s'est un peu brûlé les ailes pour avoir répondu comme ça aussi... » (entretien n°10)

La carte donnée aux groupements est donc bien loin d'être blanche, l'aménagement urbain public est fort présent dans les documents donnés aux candidats potentiels. Pourtant, cet aménagement urbain public semble être, pour les quatre cas ici étudiés, très peu porté par les questions des usages, ou plus largement sur celle de l'innovation. La définition des orientations programmatiques est tributaire des politiques d'aménagement des porteurs de site et la consultation IMGPP semble émerger comme un outil pour la faire advenir et la mettre en œuvre, plutôt qu'un outil pour répondre à une demande sociale ou à un ensemble de pratiques installées sur les territoires représentant des besoins à répondre par les projets.

Les conditions particulières de site donnent donc à voir l'existence d'attentes fortes et parfois bien explicitées, mais qui découlent davantage de problématiques d'aménagement et de développement territorial que de réponse à des usages installés. Elles se traduisent dans des expressions relativement génériques en matière de vocation et ambition, mais dans des consignes lisibles en matière de fonctions et orientations programmatiques. Cela n'implique pour autant pas que les formules utilisées ne soient pas évocatrices de représentations en matières d'usages. Les propos d'un AMO programmation abondent dans ce sens :

« Ce [projet] clé en main, il est intéressant de voir que si on pose le thème de la culture... Dans les cahiers des charges, la question du rôle de la culture dans le processus l'aménagement n'est pas posée par la collectivité alors qu'elle a le droit de le faire ! Sans avoir l'air de faire commande puisqu'elle [...] ne va pas effectivement faire commande mais elle aurait le droit de problématiser et souvent ce n'est pas problématisé. Et souvent on voit que néanmoins là où la question de la culture est évoquée, c'est le packaging sports-loisir-culture ou une dimension service ou peut-être que ça recouvre les deux autres, événementielle, qui renvoie aussi bien au marketing de l'avant projet [...] ou à la possibilité que cet événementiel [...] se pérennise], que ça peut faire levier et avec parfois la cristallisation de tout ça dans des grands équipements par frustration ou par la conviction de dire qu'un bon projet urbain est celui qui fait un lieu de destination » (intervention dans groupe de travail, associé, agence de programmation, journée acteurs-chercheurs « Processus de fabrication de l'innovation programmatique dans les Appels à projets urbains innovants, 10/10/2019)

4.3 En amont de la rédaction des CPS

Il n'est donc pas surprenant que, dans le processus d'élaboration des CPS et de lancement de la consultation plus largement, les questions des usages soient relativement mineures. Essayons, alors, de restituer les logiques des différents acteurs engagés dans l'élaboration de chacune des CPS et, plus généralement, dans la décision d'intégrer les sites des quatre projets dans la consultation.

Tableau 7 - La chronologie de la consultation telle que relatée par C. Barbé (2018)

Date	Chronologie
10/2015	Premier Ministre commande à la SGP un appel à projets pour faire émerger les quartiers de gare du Grand Paris Express
Début 2016	Suite à l'élection de P. Ollier à la MGP, A. Hidalgo lui suggère de lancer un appel à projets à l'image de <i>Réinventer Paris</i>
03/2016	Lancement de la consultation, par E. Macron, au MIPIM
23/05/2016	Présentation de la consultation aux maires, invitation à proposer des sites
07/2016	70 communes proposent 112 sites
07-08/2016	Analyse technique des sites, visite des sites
09/2016	Choix de 59 sites par le comité d'organisation
10/10/2016	Lancement de la consultation
13/01/2017	420 candidatures reçues
01/03/2017	164 candidatures retenues pour la phase d'offre
31/07/2017	Remise des offres
18/10/2016	Annonce des lauréats

Entre les premières évocations au sujet d'un appel à projets en région parisienne et l'annonce des lauréats s'écoulaient deux ans (cf. le Tableau 8 ci-dessus). Un calendrier jugé « *extrêmement contraint* », voire « *infernal* » par la responsable de la consultation au sein de la SGP (Barbé, 2018). Les délais serrés le sont aussi pour les porteurs de site devant d'abord instruire des sites, participer aux jurys et assurer les échanges avec les candidats via la data room et, en phase 2, également en présentiel. Un enquêté revient sur l'instruction des sites dans la consultation, affirmant qu'un engagement plus fort des services de l'Etat aurait été souhaitable

« sur l'instruction des sites, pour être sûrs qu'il y avait zéro servitudes, ou contradictions réglementaires avec la réalisation d'un projet, que les projets pouvaient être en compatibilité avec le PLU, fin, une instruction un petit peu plus sérieuse [...]. Il fallait aller vite et [...] finalement on a dû un peu réparer des pots cassés après-coup sur ce genre de choses. » (entretien n°1)

Difficilement la consultation pourrait être l'occasion de réflexion additionnelle - en matière d'usages, par exemple. A propos d'une décision faite par les porteurs de site que, en

rétrospective, n'était probablement pas la plus judicieuse, un enquêté souligne les effets de la contrainte temporelle dans le travail de préparation des CPS :

« La procédure de l'appel à projets était une procédure très rapide, aussi bien pour les candidats quand ils ont été amenés à répondre, de même que pour nous en montage de dossier [...]. En tout cas on s'est retrouvé un peu dans le rush pour écrire les choses. Donc, dans la mesure où [pour une partie du site] les choses n'étaient pas très bien définies, on a laissé les choses relativement ouvertes, toujours dans l'idée de tester justement ce que le marché pouvait envisager. Parce qu'on faisait des études de faisabilité, de montage, de notre côté mais sans avoir finalement de réelle... Comment dire ? Il n'y avait pas de marché, en fait, on n'avait pas de références très viables de ce qui pouvait s'envisager à cet endroit-là » (entretien n° 14).

Dans cet extrait, les délais serrés de la consultation s'associent au manque de réflexion mature par les porteurs de site pour expliquer des conditions particulières de site raisonnablement ouvertes. C'est finalement sur ce site-ci que l'esprit de l'appel à projet urbain innovant est le plus respecté : on attend que les groupements soient force de proposition. La réponse d'un autre enquêté à une question portant sur la manière dont l'échelle locale, et notamment les habitants, peuvent être pris en compte dans un projet IMGP, abonde dans le même sens :

« La chance qu'on avait, et peut-être c'est ça qui fait la différence entre les projets qui ont pu prendre du plomb dans l'aile et les autres, c'est-à-dire que cet appel à projets, peut-être, ne pouvait pas fonctionner s'il n'y avait aucune antériorité. Un projet urbain se construit dans le long terme [...]. On ne peut pas partir sur un projet à partir de rien, en plus qui affiche une ambition métropolitaine, dans des délais aussi courts. Notre avantage, c'est qu'on avait cette réflexion [...] » (entretien n°5)

La construction des usages lors de l'élaboration des CPS semble alors impossible, vus les délais serrés d'une part et, d'autre part, le processus de sélection des sites qui obéit plutôt à des équilibres politiques et à des critères de faisabilité juridique et administrative. Dans ce contexte, les précédents de projet dans la construction des usages des projets d'IMGP est cruciale :

« Je dirais que [l'importance accordée aux innovations programmatiques] dépendait beaucoup du degré d'ingénierie des collectivités territoriales, et du niveau de définition amont qu'elles avaient de ce qu'elles voulaient sur ces terrains, parce qu'on a là encore eu un peu tous les cas de figure entre les opérations qui n'arrivaient pas à sortir dans des cadres traditionnels qu'on a réinjectés dans Inventons la Métropole, et au contraire des fonciers qui étaient très, très nouveaux dont on avait assez peu travaillé, on va dire, le futur et le projet avant Inventons la Métropole. Donc, là encore, c'est des situations très différentes quand on va parler de projet, dans l'usage et en programmation sur ces sites-là. Donc, c'est difficile de faire une réponse homogène » (entretien n° 23).

La catégorisation des sites en périmètre opérationnel/stratégique/diffus (telle celle de Untersinger, 2018) n'est pas totalement opératoire pour identifier la maturité de la réflexion préalable, notamment en matière d'usages. La question est moins celle de la contrainte du

cadre réglementaire que celle de la capacité à guider la réponse des groupements candidats.

Tableau 8 - Les antécédents d'aménagement à l'inscription des sites sur IMG1

Projet	Antécédents	Motivation pour IMG1	Degré de formalisation des usages
1	Echec de projet d'équipement sportif ; Impensé : nouvelle centralité de territoire auparavant périphérique (GPE)	Réussir échec précédent Tester le marché	Equipement dont la nature est laissée ouverte Programmation à dominante résidentielle, adaptée au contexte de transformation du territoire
2	ZAC en cours d'élaboration, concertation bien avancée	Tester le marché	Références aux acquis de la concertation mais orientations programmatiques (logement innovant) font pas de référence aux usages
3	CDT/Cluster Révision de PLU, OAP anticipant projet (GPE)	Montée en gamme	Entrée de ville, immeuble signal Mixité fonctionnelle et d'habitat
4	CDT Etudes urbaines Expériences d'urbanisme temporaire	Réussir à sortir un programme complexe	Valeurs/ concepts d'aménagement (mixité, rencontre) Equipement culturel et approche patrimoniale Proscription de certains usages

Le tableau ci-dessus s'aligne avec ce que Rio et ses collègues (Rio et al., 2019) appellent les « usages » faits de la consultation par les acteurs publics portant des sites inscrits dans IMG1 - et que j'ai plutôt nommé, dans le tableau, les motivations des porteurs de site, pour éviter toute polysémie confondante. Ces auteurs identifient six motivations distinctes auprès des porteurs de site ; ce sont des idéaux-types, qui se recoupent, et un même site peut encapsuler différentes motivations. C'est bien le cas de nos quatre projets.

Le projet 1, dans sa parcelle vouée à l'équipement public correspond pleinement à une motivation visant « *trouver l'équation financière pour sortir un programme spécifique déjà identifié* » (Rio et al., 2019, p. 24), émanant avant tout de la volonté politique locale. Dans le cas du projet 1, la spécificité du programme n'avait pas été identifiée - un premier essai ayant échoué. Ainsi, le concept d'aménagement est clair, celui d'un grand équipement (privé) de rayonnement métropolitain, mais sa thématique reste ouverte (sports, culture, loisirs...).

« *A défaut de programmer des équipements publics, les villes se tournent vers les opérateurs immobiliers pour porter de nouvelles formes d'équipements collectifs d'intérêt général. Charge à eux de trouver l'investisseur prêt à prendre le risque malgré une demande incertaine voire insuffisante* » (Rio et al., 2019, p. 25).

La deuxième parcelle de ce premier projet restait plus vague quant à ses objectifs : dominante résidentielle, qu'on voulait génériquement, innovante mais surtout capable de donner lieu à un nouveau quartier résidentiel, désormais connecté à la métropole via le Grand

Paris Express. Partiellement, ce deuxième secteur a également servi à trouver des péréquations à l'échelle de l'opération, à l'image de ce que Rio et al. avaient identifié :

« Dans cette situation, on peut considérer que les appels à projets urbains innovants viennent notamment se substituer à l'outil de la Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) pour organiser les péréquations internes à l'échelle de l'opération d'aménagement, via le bilan d'aménagement et le programme des équipements publics. Les propositions des groupements ne se font pas à fonds perdus. Elles résultent d'un montage programmatique et financier complexe, pour faire en sorte que la programmation rentable finance celle qui l'est moins. » (Rio et al., 2019, p. 25).

Le projet 4 partage plusieurs de ces éléments, également : nouvelle tentative de faire sortir un équipement pour lequel le montage se fait difficile. Pour les porteurs des sites 1 et 4, l'appel à projets est, finalement, aussi une manière de faire appel à une expertise de montage d'opérations insuffisante et/ou inopérante chez les acteurs publics. Comme l'affirmaient plusieurs participants à un retour d'expérience collectif sur l'atterrissage des programmes culturels et de loisirs dans les APUI :

« Peut être qu'il y a aussi une attente du privé, de cette rationalité économique dont elles [les collectivités] n'ont pas forcément idée et du fait d'avoir des attentes mais de dire que je ne vais pas vraiment câbler ou restreindre pour voir aussi ce que me dit le marché. C'est une façon aussi de consulter le marché, de demander aux acteurs privés de s'en emparer. Je pense qu'il y a beaucoup cette logique-là, il faut que ça [le projet urbain culturel] fonctionne avec les chiffres. [...] Même hors APUI, il y a une reconnaissance de ce qui peut apporter l'opérateur privé, sur comment rendre la faisabilité de projets d'intérêt public possible... Parce que souvent on voit des territoires où ça fait dix ans qu'il y a une tentative de montage de projet urbain et on n'y arrive pas parce que derrière, il n'y a pas cette réalité économique-là. Je pense que les APUI, ça l'a montré, il y a une considération pour l'opérateur privé, qu'il peut apporter cette expertise là qui n'existe pas toujours sur les collectivités et aussi de, un peu, de cette transcendance enfin du public versus privé, de se considérer qu'on est tous des acteurs de la ville, qu'on est chacun expert à un endroit et que c'est important qu'il y ait une discussion à cet endroit là. » (intervention dans groupe de travail, responsable de développement, promoteur immobilier, journée acteurs-chercheurs « Processus de fabrication de l'innovation programmatique dans les Appels à projets urbains innovants, 10/10/2019).

L'appel à compétences en montage de projet va de pair avec un

« appel à exploitants, voire à un appel à idées sur des lieux où la programmation reste à définir. Elle permet aux acteurs publics d'externaliser ce travail de sourcing sur les groupements privés et de se construire un large panorama des offres existantes et des modèles d'exploitation possibles » (Rio et al., 2019, p. 30).

Le projet 3, quant à lui, relève plutôt de l'impulsion de « la montée en gamme de la production immobilière » (Rio et al., 2019, p. 23). L'effet coup de braqueur de l'appel permettrait, selon l'espéraient les porteurs de site, à avoir plus d'ambitions en matière architecturale dans ce site dont la transformation avait été engagée suite à l'annonce de l'arrivée d'une gare GPE. L'appel à projets a également permis « d'accélérer la mobilisation du foncier

public » en donnant un délai aux négociations entre la collectivité, la Société du Grand Paris et le propriétaire foncier.

Pour d'autres projets, la montée en gamme semble encore trop loin – c'est la définition du projet et le positionnement du site dans le marché immobilier grand-parisien qu'il faut encore calculer. Ceci s'applique à deux sites en reconversion (de friches ou d'activités à économiques encore sur place) pour qui la réponse du marché immobilier demeure une inconnue (projets 1 et 2). Il peut ainsi s'agir de « *initier une réflexion urbaine à grande échelle pour révéler un potentiel de transformation* », octroyant aux groupements, par moments, des missions se rapprochant de la maîtrise d'œuvre urbaine. Tous les projets étudiés, sauf le 3, ont ainsi établi deux périmètres, un opérationnel/de cession et un autre d'étude. Dans les deux cas, ce choix ne découle pas tant d'éventuelles insuffisances en ingénierie de la part des porteurs de site (cf. la colonne *antécédents* du tableau 8). Il est davantage question de vouloir garantir l'adéquation des projets avec leurs contextes dans le cadre de montages complexes d'une part (les équipements des projets 1 et 3), et d'autre part d'une « *volonté de souligner un potentiel de marché jusqu'ici sous-valorisé* » (Rio et al., 2019, p. 33), c'est-à-dire de tester le marché/attirer des opérateurs sur un territoire jusque-là en dehors des circuits de la promotion immobilière. Nous verrons plus loin, aussi, que ces deux périmètres deviennent des ressources ou des contraintes lors des phases de négociation, que les acteurs activent pour mener à bien leurs intérêts.

Le tableau 8 achève par ailleurs de montrer que les usages, tels qu'ils ont été pris en compte et formalisés par les organisateurs de la consultation et les porteurs de site, ne relèvent pas d'une évaluation des pratiques socio-spatiales installées ni d'attentes exprimées. Des orientations programmatiques sont bel et bien présentes. Et c'est par ce seul biais que les usages sont construits : des programmes et, de ce fait, renvoyés à la conceptualisation des projets que les candidats feraient en réponse aux CPS et aux groupements qu'ils seraient en mesure d'assembler.

De ce fait, les usages, dans ce qu'ils pouvaient promettre d'une réflexion par rapport aux modes de vie ou aux pratiques socio-spatiales – et, surtout, à l'expression d'emblée de choix publics à ce propos –, sont renvoyés du côté de l'offre. In fine, ce (non-)choix quant à la manière de travailler les usages par les acteurs publics fera que la construction des usages devienne une question organisationnelle (groupements), processuelle (d'organisation de la conception dans le temps) et juridique et, plus spécifiquement, contractuelle.

5 Les innovations par les usages dans les projets urbains innovants

Dans les offres soumises par les groupements finalistes, les mandataires se livrent à l'étayage d'un argumentaire, qu'il faut démontrer et rendre persuasif. Il faut présenter le concept du projet, argumenter sa pertinence vis-à-vis un nombre d'enjeux qu'ont été identifiés (grâce au règlement de la consultation, aux CPS, aux interactions avec les porteurs de site, aux *meet-ups*...), tout en justifiant de sa faisabilité, de la capacité du groupement à délivrer ce qui y est promis et de le faire dans le temps long. Particulièrement intéressant pour le sujet de ce rapport est la section 3 de ces documents, dans laquelle les groupements doivent présenter la mise en œuvre des innovations projetées, aussi bien que présenter un protocole d'engagement sur cette mise en œuvre. Les innovations programmatiques qui nous concernent y sont globalement présentées, articulées à des innovations d'autres natures. Les stratégies adoptées dans la rédaction de la note sur la mise en œuvre des innovations varient fortement (les protocoles étant plutôt standardisés par une grille établie par les organisateurs de la consultation), reflétant la marge de manœuvre, voire l'ouverture, laissée par les organisateurs de la consultation et les porteurs de site¹⁰. Cette section 3 et le protocole d'engagement sur les innovations fait que les innovations programmatiques soient nécessairement transformées en variables discrètes, à propos desquelles on s'engage. On peut donc approcher les usages à partir de ces documents dans lesquels les groupements argumentent le caractère innovant de leur programme, démontrent les moyens mis en œuvre pour l'atteindre et les acteurs qu'en auront la charge.

Six grands types d'innovations programmatiques en matière d'usages en émergent. Je fais le choix de ne pas les typifier via des thématiques substantielles, puisque cela a été fait à maintes reprises, notamment par les organisateurs de la consultation et leurs assistances à la maîtrise d'ouvrage (Bilhou-Nabéra & Barbé, 2018; Ledoux, 2017; Préfecture de Paris et d'Île de France et al., 2017). Je souligne plutôt la manière dont l'innovation programmatique aborde la question d'usage. C'est une catégorisation davantage axée sur la prise en compte que sur ce qui est pris en compte. Les catégories sont loin d'être étanches, ce qui explique qu'elles puissent se recouper entre elles. Cette approche s'aligne avec la logique des acteurs, pour qui les innovations par les usages sont souvent une manière de s'assurer de leur pertinence dans le moyen terme, par opposition à des innovations davantage technologiques qui risqueraient l'obsolescence vus les temporalités longues du projet urbain :

« Et là ce qui est hyper important c'est que c'est un projet qui sera livré au plus tôt en 2024-2026. Donc en fait on s'est dit, bon OK, si aujourd'hui - on était en 2016, 2017 - si aujourd'hui on dit qu'on va mettre des innovations techniques, dans dix ans ce sera has been, ça n'existera même plus. Donc on prend le contre-pied des innovations techniques et du coup on s'est dit,

¹⁰ Tout au long du processus, les organisateurs de la consultation ont produit des analyses portant sur le contenu innovant des projets. Cf., par exemple, la note élaborée en prévision d'un dernier *meet-up* entre start-ups et groupements en 2017, en pleine 2^e phase de la consultation (Préfecture de Paris et d'Île de France et al., 2017) ; ou le travail mené à la SGP suite à la désignation des lauréats (Bilhou-Nabéra & Barbé, 2018). Le rapport d'IMGP1 aux politiques publiques d'innovation urbaine est abordé dans l'article co-écrit avec Y. Pérès (Gomes & Pérès, 2021).

comment on fait des innovations? Dans l'usage. C'est quels usages il y aura là-dedans et comment on innove dans les usages. Et en fait nos innovations ont plus porté sur comment on habite l'immeuble d'un point de vue programmatique »(entretien n° 3)

Adosser l'innovation à l'usage et à la philosophie du projet peut, parfois, contredire les efforts de systématisation de la démarche poussés par les organisateurs de la consultation :

« Je sais que sur ces tableaux d'innovation, notamment le problème qu'il y a eu, [...] c'est qu'en fait la structuration de ces fiches n'est pas très adaptée aux types d'innovation qu'on propose. Donc, j'ai un souvenir un peu de casse-tête où il faut un peu bidouiller des trucs pour remplir chacune des cases parce qu'en fait, quand on fait notamment de l'innovation d'usage, c'est un petit peu difficile de le quantifier ou de déterminer des critères d'évaluation très spécifiques. Si on considère que l'innovation, c'est de rassembler dans un même espace des lieux de production de cinéma, mais aussi de diffusion, par exemple, à la différence d'un équipement de cinéma classique... je dois dire que c'est assez qualitatif comme aspect et pas vraiment quantitatif. Donc, c'est un petit peu... Enfin, en remplissant ce document, on a un peu eu l'impression parfois de devoir tirer par les cheveux certains concepts, mais voilà. (entretien n°27)

5.1 L'offre rare

Une première manifestation des usages dans les innovations programmatiques dans les cas étudiés est celle, tout simplement, de l'affectation inhabituelle – inhabituelle dans le projet immobilier et urbain tout court, c'est-à-dire une pratique émergente, relativement marginale ou minoritaire ; ou inhabituelle dans la configuration qui lui est octroyée dans le projet en question.

L'acceptation d'affectation inhabituelle, voire inédite, s'applique surtout aux projets de grand équipement collectif et elle est largement tributaire d'un raisonnement classique en termes de centralité et rareté/spécialisation de l'offre. Ainsi, l'offre du « jamais vu » est le moyen de non seulement se différencier dans le cadre concurrentiel de l'appel à projets, mais également de se conférer une aire de chalandise potentielle qui soit compatible avec la viabilité commerciale du projet et le rayonnement métropolitain attendu par les porteurs de site et les organisateurs de la consultation.

En tant que configuration inhabituelle d'une affectation néanmoins répandue, c'est plutôt l'emplacement de certains programmes qui est vecteur de nouveauté, comme par exemple des programmes d'agriculture urbaine et d'autres usages conviviaux sur les toits des immeubles. Plusieurs acteurs spécialisés dans le domaine émergent, comme cette société initialement incubée et accompagnée par Paris&Co, agence d'innovation de la Ville de Paris et présente sur plusieurs projets candidats à IMG P 1 :

« C'est une jeune entreprise [...] et on travaille sur des jardins sur les toits, mettre en place des jardins comestibles et refuge de biodiversité sur les toits et sur les murs, mais principalement sur les toits et donc le fait de mettre en place ces jardins, c'est une compétence de A à Z. On va prendre

en charge la conception des jardins, on a une équipe au bureau avec des profils variés, paysagiste, ingénieur, architecte, on a aussi le volet réalisation, donc on réalise nous mêmes nos chantiers, pareil avec une équipe aussi qui est en charge de faire les aménagements en bois, d'amener la terre dans les toitures, et en fait, ils finissent aussi la conception, ils participent beaucoup à la conception du projet même juste en phase réalisation et on a aussi une équipe en charge du suivi des sites. Donc en fonction des différents sites, ça va se manifester différemment, ça peut être du maraîchage, ça peut être des animations avec des salariés, quand on fait des jardins sur des bureaux, de l'animation pour les habitants, quand les jardins sont sur des logements, donc il y a souvent une dimension quand même assez pédagogique dans les projets... En fonction de l'usage et de la destination du jardin, bien forcément ce suivi il va varier, voilà. Et on a aussi un volet recherche... » (entretien n°9)

Ce dernier extrait, en mettant le suivi des potagers en lien avec la vocation plus générale des immeubles où il se localise, renvoie vers l'assemblage des offres programmatiques dans un seul projet en tant que critère différenciant, ce qui nous mène à la question plus générale de la mixité fonctionnelle et sociale.

5.2 La mixité orchestrée

Les appels à projets urbains innovants sont fortement marqués par une demande de mixité fonctionnelle, voire de mixité des usages - et les projets lauréats répondent bel et bien à cette demande. Certes, les projets mixtes sont loin d'être une nouveauté dans l'urbanisme français. Pourtant, alors que cette mixité est traditionnellement organisée à l'échelle de l'opération et, donc, surtout par la maîtrise d'ouvrage urbaine, les APU et ses prédécesseurs transfèrent une partie de ces prérogatives vers les opérateurs privés¹¹. Les études de cas montrent que le développement d'une offre fonctionnellement mixte, dans un cadre à la fois concurrentiel et exigeant d'un point de vue programmatique et du portage de ces mêmes programmes, a mené les candidats à pousser l'organisation de la mixité fonctionnelle à des niveaux de détail assez prononcés. La conception des programmes multifonctionnels dans le cadres des projets étudiés est beaucoup plus sophistiquée qu'une simple répartition de mètre carrés entre logements, bureaux et tertiaire commercial. Ces différentes fonctions sont pensées d'une manière plus intégrée, par exemple en s'insérant dans un même récit thématique de projet ou en explicitant les complémentarités entre les différentes fonctions en matière de publics ou par rapport aux diverses attentes d'une même catégorie d'usager.

« En fait, l'image de Beaubourg était assez important pour nous, l'idée était de dire que Beaubourg est un bâtiment qui permet une complète modularité de ce qui est à l'intérieur, que c'est davantage une structure, qui s'affirme comme une structure avec son esthétique, mais en même temps c'est un lieu où on peut trouver beaucoup de choses, on peut trouver à la fois

¹¹ Cf. l'article co-écrit avec Y. Pérès sur les implications de cette demande sur les stratégies des promoteurs - logiques d'enssembler, logiques de groupement (Gomes & Pérès, 2021). Voir également l'article de Dan Mosbah (2017) sur les transformations organisationnelles au sein des promoteurs.

de la culture, à la fois une bibliothèque, à la fois un musée, y a tout un tas de programmes qui sont dans ce grand bâtiment et donc en fait c'est un peu l'image qui nous a le plus animé ». (entretien n°10)

Ainsi, la mixité fonctionnelle joue différents rôles. Elle est, d'abord, un *proxy* pour garantir la diversité des publics et, ensuite, pour aborder leur coexistence. Très visible dans la distribution des différentes programmes de logement (typologies sociales et en accession libres, mais également des produits résidence gérée pour des publics ciblés), cette diversité des catégories sociales est faite coexister par des programmes accessoires, censés favoriser le brassage des différentes catégories. La réflexion sur le cadre de vie, habituelle chez les opérateurs de habitat social, est ici incarnée à l'échelle de l'opération immobilière.

Dans un des projets étudiés, une résidence gérée est prévue à destination de deux publics distincts en matière d'âge, mais liés par leurs centres d'intérêt. Le projet prévoit alors un jardin partagé et un espace numérique thématique de manière à encourager les interactions entre les deux publics-cible.

La mixité est également déclinée à des échelles plus petites, organisant des offres mélangeant espaces de logement et de travail, de type *SOHO*, *small office home office* : « *c'est à la fois habitat et bureau pour des indépendants, des dispositifs qui se font en duplex où en rez-de-chaussée, ils ont la partie travail ; à l'étage, ils ont la partie habitation* » (entretien n°15).

La mixité fonctionnelle contribue par ailleurs à des sites animés à différents moments de la journée/semaine/année. Encore une fois, il s'agit d'un enjeu coutumier dans la production urbaine, et notamment dans les apologies de la mixité, qui se distingue ici par son assemblage à l'échelle d'une opération. La mutualisation des espaces est une des solutions apportée à ce sujet : un même espace peut ainsi abriter différentes activités et/ou opérateurs ainsi permettant que différents publics viennent utiliser un espace à différents moments de la journée. Dans cette acception de la mutualisation, il est question de chercher à maximiser le taux d'occupation d'un espace, a priori doté d'une affectation primaire, sinon tout simplement reprenant les principes des salles polyvalentes :

« Oui, alors par exemple, ça, c'est un espace dont le programme est très ouvert, très polyvalent. En fait, ce n'est pas un espace qui est encore très, très clairement bien déterminé puisque faut voir que le site, il faisait 40 000 m². Donc évidemment, ces concours-là ils se font en un temps record, c'est extrêmement rapide et en plus dans un contexte hyper compétitif où il y a des équipes qui travaillent en même temps, qui sont susceptibles de contacter les mêmes acteurs. Donc, cet espace, c'était aussi pour renforcer ce concept de transmission, de création. C'était aussi se dire : « On aura un espace pour.. ». L'[opérateur membre du groupement] pouvait être un utilisateur de cet espace, mais le modèle économique n'était pas très clairement défini, mais c'était aussi l'idée de se dire que s'il y avait la maison de

la citoyenneté ou d'autres structures locales qui avaient besoin à un moment d'un espace pour faire un travail de formation ou [...] que sais-je, qu'il y avait des mètres carrés disponibles pour ça. » (entretien n°27)

La citation précédente montre également que la mixité fonctionnelle est une manière d'entretenir le flou autour de certains programmes, qu'il est encore tôt pour déterminer. Simultanément, cette mutualisation des espaces rend possible la mise en œuvre de philosophies de projet qui, au nom de l'ouverture sur le territoire notamment, passent par la multiplication du nombre d'activités et d'opérateurs de ces activités sur un même espace¹².

« En fait, j'étais claire dans l'approche en leur expliquant que l'idée, c'était qu'on trouve dans les modes de fonctionnement des synergies et des mutualisations sur certains créneaux horaires, sur certains espaces avec des associations locales qui elles n'allaient pas pouvoir payer ou alors payer beaucoup moins. » (entretien n°27)

La mixité fonctionnelle peut ainsi être mis à profit de la mixité sociale, ou a minima d'activités destinées à des différents publics en modulant les conditions d'accès aux activités, jusqu'à s'approcher de notions d'espace public :

« L'innovation s'exprime également dans la halle [...] et son parvis extérieur [...], par un équilibre rarement proposé dans les équipements sportifs traditionnels entre pratiques encadrées payantes et pratiques en accès libre. Ainsi, environ 800 m² de la halle seront dédiés à la pratique spontanée (skate, parkour, etc.) en complément des installations extérieures : panier de basket, mur d'escalade, agrès de street workout. » (description des innovations d'un des projets dans un document officiel)

Plus généralement, la mixité est un mécanisme d'organisation de péréquations financières ; le logement qu'abonde dans le bilan d'un projet structuré autour 'un équipement, on l'a vu, mais également dans l'identification des différents exploitants/opérateurs des lieux à venir et dans la mise en place d'un système de loyers variables par cet investisseur-gestionnaire :

« Nous, on travaille très volontiers avec [les acteurs de l'urbanisme temporaire], parce que dans les écosystèmes qu'on construit il y a aussi cette logique un petit peu presque de système boursier... T'as des grands acteurs qu'on fait parfois payer plus cher pour avoir des plus petits acteurs qui sont plus créatifs et c'est cet équilibre fin qu'on essaye de gérer, un pour l'attractivité du lieu et puis deux, c'est vachement important et intéressant de donner sa chance à des nouveaux acteurs comme ça sur le marché. Ce sur quoi nous sommes vigilants, c'est même si c'est un petit acteur et qu'il est fragile, il doit avoir un business model cohérent. On ne va pas prendre des gens qui vont nous dire, par exemple, "on va venir mais on vous promet, on va faire..." Non, que les gens nous expliquent comment ils veulent faire, etc. et si on les trouve sincères et crédibles dans leur démarche, y a aucun

¹² D'autres types d'espaces, dont la raison d'être même est la mutualisation (co-working, parkings, co-living,...) seront abordés plus tard.

problème, ça fait partie de ce rôle de curation dont je te parlais » (entretien n°2)

La mixité fonctionnelle est donc un moyen de concevoir les usages d'une manière davantage incarnée et sophistiquée. Elle devient même un artifice pour aborder la question de la mixité sociale et de la diversité des publics, organisant sa distribution dans l'espace mais aussi dans les espace-temps des futures opérations. Plus généralement, la prise en compte du temps, sous différentes facettes, est une dimension récurrente dans la construction des usages par les projets étudiés. Il est question de l'évolutivité du projet, mais aussi des espaces, suite à leur livraison, sur le temps long. Les démarches de préfiguration et de co-conception des projets et la définition de la gouvernance future des sites coexistent avec des dispositifs architecturaux et techniques dans le but de garantir l'évolutivité et la réversibilité des espaces.

5.3 La prise en compte du temps

Le rapport au territoire et au temps constituent un apparent paradoxe au cœur de la consultation. Alors qu'elle attend des innovations en matière de participation citoyenne et d'ancrage territorial, le montage juridique et processuel de la consultation les rendent difficilement applicables. Par ailleurs, bien que les organisateurs attendent des engagements sur les innovations et les affectations des projets sur une quinzaine d'années, les offres doivent se construire dans des délais très serrés, incompatibles avec des études de marché et de faisabilité approfondies. En plus, l'on encourage des start-ups et d'autres structures fragiles à intégrer des groupements, aux horizons temporels risquant de leur être bien peu raisonnables. Enfin, l'armature juridique de la consultation est claire : les offres ne pourront pas évoluer de manière significative suite à la désignation des lauréats, sous peine d'atteindre à l'égalité de traitement des candidats et se retrouver juridiquement attaquables. Les innovations programmatiques que je rassemble sous la catégorie de prise en compte du temps sont autant de tentatives de résoudre ces apparents paradoxes. Elles inscrivent, dans la matérialité des espaces et dans les processus de conception et d'exploitation, la souplesse nécessaire - et suffisante, espèrent les candidats - à pouvoir bien gérer l'incertitude et les aléas du projet urbain innovant. Elles sont également la manière de répondre spatialement à ce qui est souvent implicite sur le mot-valise des « nouveaux usages » - des rapports plus précaires, moins pérennes, plus flexibles... au travail et au logement.

5.3.1 Les démarches de préfiguration

Une première formule de prise en compte des usages *via* une prise en compte du temps est *via* des démarches de préfiguration, c'est-à-dire une période transitoire de maturation des programmes qui peut-être portée par des opérateurs spécialisés dans ces démarches-là, soit par les futurs opérateurs pérennes des programmes. Tous les projets étudiés annoncent des démarches de préfiguration, qui ne répondent pourtant pas à des objectifs toujours identiques, ni adoptent des méthodes identiques.

Une première variation de la préfiguration l'inscrit dans le processus de programmation. L'extrait ci-dessous décrit une ambition d'ancrage dans le territoire local, qui implique la mise à disposition du site à des acteurs locaux - pendant la période de préfiguration et, idéalement, en identifiant, parmi eux, des futurs exploitants pérennes du site. Ici aussi, c'est

un travail avant tout relationnel, qui relève de la gestion de projet et des relations territoriales :

« Voilà, je suis responsable de l'ancrage local, et [j'ai] veillé à ce que ce soit écrit comme ça. Pourquoi ? Parce que ce serait trop facile d'avoir un budg[et], donc il y a des travaux, évidemment, il faut créer un ERP - on va bien se marrer ! -, mais il y a un budg[et] prog[rammation]. Et là, on a le choix, en gros, entre le croquer entre nous avec des archi[tectes] copains, faire des petits immeubles façon [occupation temporaire célèbre] un peu, pour le dire comme ça, ultra bordé, de mettre un petit coup de [agence de communication] dedans pour s'afficher et « que c'est chouette ! » et de redemander des sous 6 mois plus tard pour continuer à faire ça, mais c'est naze. C'est naze et c'est dangereux pour le promot[eur]. C'est la question que je soulève et l'avantage est que [la maîtrise d'œuvre], ils sont très sensibles à ça, c'est comment on va prendre les forces vives du territoire, plutôt, d'abord, l'angle, hyper institutionnel, mais pour arriver très vite sur des usagers potentiels pendant 3 ans voire à terme. » (entretien n°4)

Une autre variation de la préfiguration porte sur la thématique, dans une espèce d'anticipation de la phase exploitation. Son ambition est d'activer le réseau d'acteurs et les interactions entre eux, tout en fidélisant un public, pendant que le projet n'est pas livré. C'est un outil censé contribuer à la réussite du projet :

« Et nous on avait anticipé ce problème du temps long et donc nous on a dit dès le départ à chacun des promoteurs, "si on travaille pour vous et qu'on fait le projet ensemble et qu'on est investisseur, vous engagez, préalablement au projet, à créer une phase de préfiguration." La préfiguration, ce n'est pas de l'occupation éphémère pour remplacer des frais de gardiennage ou pour ne pas avoir des squatteurs, ce n'est pas ça... On préfigure la thématique qu'on a décidée [...]. Dans cette phase de préfiguration, quand le bâtiment existe, on peut le faire, quand le bâtiment n'existe pas, on peut le faire ailleurs, parce que ce qui est important, ce n'est pas le lieu, c'est la thématique. On a dit ça, on a dit "Monsieur le maire, vous avez différents endroits qui sont inoccupés dans la Ville, nous on aimerait préfigurer, trois ans avant l'ouverture [...], on aimerait commencer à préfigurer cette thématique [...] avec les acteurs autour de la restauration, autour des associations, etc., de façon à ce que quand le bâtiment est construit, que vous coupez le ruban, les gens ont intégré ce concept et vont le trouver là-haut. Et là on a une démarche qui est intéressante, ça permet de gommer ce temps long de l'immobilier qui fait que beaucoup de projets ne verront pas le jour parce que les acteurs auront disparu. » (entretien n°2)

La troisième variation de la préfiguration est articulée à la réalisation du projet, notamment à la phase chantier, et cherche à identifier des rapports vertueux entre le déroulement du chantier sur de longues années et la création d'une existence, a minima symbolique, du futur quartier.

« La préfiguration, on a retenu trois axes. Le premier axe qui m'intéresse beaucoup et qui facilitera l'appropriation du quartier par les habitants, c'est la végétalisation, parce que pour moi la préfiguration, ce n'est pas simplement de mettre un restaurant ou offrir des usages temporaires, c'est aussi préfigurer le quartier. On va planter en amont des travaux d'aménagement, des centaines d'arbres dans une parcelle qu'on a déjà identifiée. Donc, on va planter des centaines d'arbres qui auront deux, trois, quatre ans déjà pour grandir et un peu s'épanouir. Et le moment venu, on les réimplantera dans les rues, dans les jardins, voilà et lorsque les habitants arriveront, auront déjà grandi et ne sont pas tous petits comme... [...] Donc, on a pris parti de, comme on a un site très hostile [...] on n'a pas envie d'y aller aujourd'hui. Donc on a pris parti de la préfiguration, il n'est pas forcément de travailler des usages comme je disais, avec des futurs habitants, il est surtout déjà de transformer le site. On le transformera par l'agriculture. On le transformera aussi par l'art puisqu'on va faire intervenir des artistes sur les différents entrepôts qui seront conservés alentour, puisque nos premiers habitants, ils vont arriver, ils habiteront en face de l'entrepôt [...]. Ça, c'est un deuxième usage, c'est l'appropriation de l'environnement, la modification de l'environnement. Là, on n'agit pas sur notre secteur de projet, on agit sur ce qui entoure notre secteur de projet. Et ça suppose évidemment des discussions avec tous les propriétaires alentour pour qu'ils acceptent qu'on intervienne chez eux. Ça, on le range dans la préfiguration puisqu'on modifie l'environnement de façon à le rendre plus agréable pour les premiers habitants. Et il y a un troisième aspect qui va un peu plus [...dans le sens] des usages. On va installer un restaurant un peu communautaire qui sera destiné à tous ceux qui travaillent dans le secteur, qui sera aussi destiné à ceux qui travaillent sur les chantiers et qui sera aussi destiné aux premiers habitants. C'est un restaurant associatif [...] et peut-être on s'orientera vers la thématique de la récupération de produits qui [...] seront des invendus, [...] et qui seront servis en restauration avec un public en insertion dans ce restaurant-là.

On voit donc que les trois variations de la préfiguration ont, toutes, des vertus instrumentales qui convergent dans une préoccupation d'acceptabilité sociale des projets, d'une part, mais aussi de leur appropriation par les riverains, futurs usagers et acteurs locaux. Dans des contextes de régénération urbaine, les enjeux d'attractivité du projet vis-à-vis de ces futurs acquéreurs s'ajoutent à d'autres attendus. La contribution de la préfiguration pour l'attractivité du projet, soulève, pour une assistante à la maîtrise d'ouvrage, le problème de la captation de la plus-value foncière ainsi créée, dans le sens où les stratégies des promoteurs pourront retarder sa mise en œuvre :

« Mon truc, c'est de raccrocher avec les habitants. Donc, je cherche avec l'EPFIF et [le promoteur] les bâtiments qu'on va pouvoir investir. Pour eux [promoteurs], c'est un peu complexe puisque si on fait un truc sur un bâtiment, vu qu'ils négocient pour payer moins cher, ils ne veulent pas trop envoyer de signaux, mais en même temps nous, on a besoin d'envoyer des

signaux pour la préfig. Enfin tout ça, c'est un peu contradictoire. Donc, on regarde où est-ce qu'on va. Et moi, ce que j'aimerais une fois qu'on a stabilisé les bâtiments sur lesquels on peut intervenir et quand, j'aimerais [...] qu'on puisse sortir un jeu [...]. Donc, dans toutes les classes et les structures scolaires de toutes les villes autour, moi, je peux aller voir les écoles et leur dire : « On fait un jeu et il y a une promenade urbaine à faire dans la zone d'activités ». Un truc que personne n'aura jamais pensé parce que c'est de l'ennui mortel, mais là si c'est une promenade artistique parce qu'il y a ces personnages où tout le monde a sa petite carte chez soi et on peut aller les visiter, voir comment ils sont et tout, on raconte autre chose en fait. Ce n'est pas juste une œuvre posée là. C'est toute une stratégie derrière pour aller aussi chercher, pour travailler l'imaginaire auprès de la population. » (entretien n° 21)

Nous verrons dans les déroulés de projet présentés plus tard que les démarches de préfiguration dépendent de la bonne issue des négociations préalables à la signature de la promesse de vente.

5.3.2 L'évolutivité des espaces

Une autre stratégie très présente dans les cas étudiés concerne davantage les phases de commercialisation, voire de l'exploitation des projets, en misant sur l'évolutivité des espaces :

« Aujourd'hui, la vraie question, c'est comment concevoir un lieu qui finalement pourra s'adapter, pourra accueillir plein de choses, pourra même changer d'une certaine manière assez radicalement si le besoin se fait sentir. Et donc aujourd'hui, la vraie question, c'est plutôt d'une part la conception, d'autre part la question urbaine [...]. Donc là, on est vraiment dans la traduction opérationnelle [en termes de montage et projet]. Et la question des usages finalement est plutôt traitée dans une manière de dire puisqu'on a une conception assez nouvelle, de figer le moins de choses possible. Mais néanmoins, c'est une espèce de white box en clair qui va permettre d'écrire quelque chose. Il faut voir... Mais sa conception est assez compliquée, finalement. On est vraiment, oui, dans sa conception, dans la consultation de son modèle économique. On sait aussi que le climat est tel aujourd'hui qu'il va falloir qu'on soit très solide pour obtenir un minimum de financements sur ce type de projet. » (entretien n°20)

L'extrait ci-dessus montre comment la conception des espaces voués aux équipements cherchent de plus en plus une flexibilité maximale, de manière à pouvoir évoluer, vu les équilibres financiers fragiles des projets. Pour les programmes de logement, la question de l'évolutivité n'est pas nécessairement liée à la fragilité de l'équilibre financier des opérations. Elle répond vraisemblablement à l'injonction à l'innovation, tout en étant commercialement viable. L'enjeu est donc de pouvoir répondre de manière aussi personnalisée que possible à la demande de l'utilisateur final que, ici, recoupe nettement la notion de client. L'évolutivité passe par la mise en œuvre d'innovations constructives qui permettent l'adaptation des logements aux souhaits de leurs propriétaires : conception-livraison de plateaux

aussi peu contraints que possible permettant des jeux de cloisonnement-décloisonnement, de division-annexion, etc. Des acteurs sont ainsi intégrés aux groupements parce qu'ils sont porteurs des innovations constructives et/ou des process qui assurent la livraison des plateaux modulables et de leur adaptation aux souhaits des clients. C'est par cette capacité à faire du sur-mesure que l'évolutivité des espaces, basée sur leur modularité, peut-être annoncée en tant outil de la maîtrise d'usage. Questionné sur l'intégration d'une entreprise fournissant une solution de personnalisation des logements, un enquêté répond :

« Là, on avait un peu l'opportunité de travailler des logements un peu autrement... Fin, on n'était pas dupes sur la question du logement, il allait y avoir un peu du standard, quand même, sur cette opération parce qu'on est sur des niveaux de prix de sortie, des logiques des fois de promoteur un peu standard, mais ça c'est des choses qu'on connaît, qu'on sait un peu jouer avec. Donc il avait un peu cette idée de standard mais en même temps on s'est dit qu'ici il fallait quand même apporter des choses un peu différentes, d'essayer d'apporter un peu des innovations sur le logement et du coup [nom de l'entreprise], ça nous semblait une bonne piste, sur laquelle on a travaillé. C'était plutôt [le mandataire] que les avait sollicités et puis après on a travaillé avec eux pour l'élaboration de l'offre »(entretien n°10)

Dans sa version extrême, l'évolutivité se traduit dans des techniques constructives permettant la réversibilité de l'intégralité du programme de bâtiment (de logements à bureaux et vice-versa) pour assurer que le projet sera en mesure d'accompagner les fluctuations des marchés - un autre *proxy* pour les usages, lorsqu'on est dans une approche de l'urbanisme par l'offre.

Le plateau nu, modulaire, devient également l'équivalent spatial de la flexibilité recherchée dans le tissu commercial à travers des mécanismes contractuels dérogatoires : « *vraiment quelque chose d'assez sobre, qu'on peut qualifier souvent de white box, un espace blanc, hyper sobre et qui peut s'adapter à tout type de concept* » (entretien n° 19). Appliquée aux programmes, cette évolutivité extrême se retrouve dans l'affectation de certains espaces à des opérateurs du commerce pop-up - c'est le « en temps réel » qui assurerait alors la capacité à répondre aux usages et à leur évolution dans le temps :

« Le principe de [la société] est de connecter les propriétaires d'espaces commerciaux avec des marques et avec des entrepreneurs ou avec des agences pour louer ces espaces commerciaux sur des durées flexibles, qui peuvent aller principalement de un jour à 3 ans. C'est extrêmement varié et aussi en termes de types de locataires puisque tu as beaucoup de petites marques et en tout cas de jeunes marques, comme des mastodontes comme Nike, Apple ou Chanel. C'est vraiment hyper hétérogène, tu as beaucoup d'usages différents et nous, on permet de réaliser grâce à la flexibilité de la plateforme. La plateforme aujourd'hui fonctionne un peu comme Airbnb, c'est-à-dire qu'elle permet vraiment de tout faire sur le site, tout faire en ligne, depuis la recherche d'un espace jusqu'à la signature et le paiement en ligne, donc tout est vraiment intégré pour que l'utilisation

et que l'expérience client soit vraiment la plus fluide possible [...]. On n'est jamais propriétaire. C'est vraiment un système de mise en relation. C'est vraiment un business model type Airbnb où la rémunération est basée sur la transaction qui est réalisée. Et on a également, en plus de ça, on a mis au point un système où les enseignes peuvent trouver un panel de services additionnels, qui en plus de la location simple des espaces peut être choisie par les locataires. Par exemple, tu es pressé, quelqu'un veut lancer une boutique à Paris et vient de l'étranger, n'a pas du tout de mobiliers, ou de plantes ou autre, ni même de staff, il va pouvoir les prendre [chez nous] en payant pour ces services supplémentaires, directement sur le site. Qu'une fois arrivé dans la boutique, il puisse avoir une boutique clé en main avec tout ce qu'il faut pour pouvoir opérer sereinement et dans les meilleures conditions. » (entretien n°19)

Ce dernier extrait montre la manière dont le modèle du plateau nu, associée à des prestations de services, permet l'atterrissage d'usages très éphémères, y compris par des entrepreneurs internationaux. Les usages ciblés sont ici ceux d'une activité déterritorialisée. Inversement, d'autres programmes vont miser sur l'ancrage local comme source principale construction aux usages.

5.4 Ancrer au local

Les groupements se retrouvent alors confrontés à l'apparente contradiction entre les modalités de la consultation et l'injonction à la participation habitante et/ou à l'ancrage local des projets. En même temps que la prise en compte des territoires et des usagers/habitants est identifiée en tant qu'opération primaire dans la construction des usages, les moyens pour le faire lors de la phase de consultation sont épars : formellement, les organisateurs ne fournissent qu'un ensemble de documents, dont les CPS, et prévoient, s'ils le souhaitent, des réunions intercalaires avec les candidats finalistes. Ces documents sont, bien évidemment, une ressource fondamentale pour concevoir le futur projet et imaginer son positionnement dans le contexte territorial et politique. Cependant, dans certains projets, la construction des usages va s'appuyer plus explicitement sur l'ancrage local le fait que les dispositifs formels de participation soient globalement proscrits n'empêchent pas que les acteurs locaux soient abordés de manière plus ou moins ouverte pour contribuer au processus de conception.

C'est d'abord, une question de diagnostic sans que ce soit nécessairement un moyen d'identification des futurs exploitants. Pour cet investisseur, aller sur le terrain est fondamental pour dégager une thématique pour le futur lieu et pour estimer l'opportunité de son éventuel investissement :

Donc, nous on les [les promoteurs] voit, et je leur dit, je m'occupe de la phase d'étude et je vais venir vous voir d'ici une quinzaine de jours avec les premiers enseignements et peut-être une direction pour une thématique". Donc, phase d'étude, je suis allé sur le site, j'ai rencontré les gens de la mairie, j'ai rencontré les gens des associations et je suis allé, surtout, voir les gens de l'hôpital, parce que le projet est mitoyen. Et dans l'hôpital, j'ai rencontré la direction de l'hôpital, j'ai rencontré les médecins, j'ai

rencontré le personnel hospitalier, les infirmières, j'ai rencontré les gens qui s'occupent de l'entretien de l'hôpital, j'ai rencontré les familles des patients, etc., pour comprendre un petit peu... [...]. Je débarque et je dis, "comme vous savez, il y a un grand projet immobilier qui va être construit ici. Je travaille sur ce projet-là et je voulais savoir ce que ce grand projet immobilier pourrait intégrer pour améliorer votre vie ici au quotidien, parlez-moi". » (entretien n° 2)

Grâce à ce travail, l'investisseur décide de se positionner en tant que gestionnaire du futur lieu. Ce travail de terrain lui permet de dégager une thématique, d'imaginer la manière dont le lieu pourrait répondre aux attentes de différents publics qui le feraient vivre à différentes temporalités et de saisir le bon alignement du lieu avec les ambitions de l'équipe municipale.

Ailleurs, l'AMO programmation a pour mission de travailler l'ancrage local du projet, critiqué sur ce point par les porteurs de site à l'issue de la désignation des finalistes. L'AMO se démultiplie dans de nombreux rendez-vous avec des acteurs locaux, mais aussi avec des acteurs extérieurs au quartier. Dans le document de l'offre, cette pléthore de rencontres est valorisée d'abord en tant qu'une innovation en soi, dans le cahier voué aux innovations et dans le protocole de suivi, en tant que « méthode de concertation et de co-programmation immersive ». Elle est démontrée dans une annexe de 45 pages, chacune contenant des verbatims d'une rencontre. Ces citations affichent explicitement les besoins en matière d'espace de cet acteur-là, la manière dont ils se projettent dans le futur lieu ou en quoi un tel concept pourrait les intéresser ou, plus généralement, leurs attentes par rapport à cet espace. Les auteurs de ces paroles sont alors mentionnés explicitement dans la présentation des autres innovations, surtout pour montrer la vraisemblance des synergies anticipées, entre acteurs métropolitains et acteurs locaux, entre différents maillons de la chaîne d'un secteur donné qui seraient abrités, au sein d'espaces mutualisés et/ou thématiques. En somme, cet ancrage local sert à construire le programme et en même temps à construire un argumentaire plus solide vis-à-vis des porteurs de site.

Donc, la démonstration d'une capacité à engager des acteurs locaux lors de l'élaboration des candidatures est censée par ailleurs suggérer une capacité à maintenir cet ancrage local dans la future exploitation des projets. Ces acteurs locaux peuvent même par ce biais intégrer les groupements - *a minima* via des lettres d'intérêt - mais cela reste rare - dans l'un des projets, ils apparaissent en tant que « partenaires associés » et « partenaires potentiels », alors que dans un autre la question est plutôt abordée via la construction d'un cadre d'accès au lieu :

« Je vais te dire pourquoi on ne communique pas dessus. Les associations, le travail avec les associations, ça fait partie des choses que tu fais systématiquement quand tu fais un projet pour une municipalité, et je suis très heureux de le faire, pourquoi? Dans les associations, t'as des gens très intéressants qui te permettent en plus faire vivre des tranches horaires qui ne sont pas évidentes à faire vivre autrement. Deuxième point, et il faut faire attention à ça, et on en avait parlé avec le Maire, c'est lui qui nous a dit, "faites attentions, mes associations peuvent être très envahissantes... Donc on va

travailler ensemble, vous nous direz ce que vous voulez faire, on va les inscrire dans une grille de programmation maîtrisée et nous on dira aux associations, c'est la grille qu'on a vu avec vous, donc vous respectez ces grilles-là et vous ne harcelez pas ces gens-là pour venir occuper le lieu tout le temps", parce que ça peut être ça aussi, tu vois? [...] Le schéma existait déjà [dans la phase d'offre], on avait discuté avec certaines d'entre elles donc voilà... Non, non, on avait compris qu'il y avait un intérêt, qu'elles étaient demandeuses... D'ailleurs juste après la consultation, le Maire nous a envoyé des gens de son équipe qui voulaient bénéficier de nos conseils sur un autre lieu qu'ils voulaient créer, justement, pour accueillir les assos et ils nous avaient dit, "c'était intéressant le travail de programmation que vous aviez fait donc on aimerai réfléchir avec vous". (entretien n°2)

L'enjeu n'est pas celui d'identifier nécessairement les exploitants futurs, mais de démontrer la motivation et la capacité à palper la demande locale et à l'intégrer au processus de projet. Ce faisant, pourtant, c'est une demande locale organisée et institutionnalisée qui peut être accédée. On entrevoit aussi, dans ces approches de la demande locale, la démonstration d'une capacité à travailler de concert avec les collectivités locales. Les projets ayant fait ce travail d'aller vers les acteurs locaux pendant la phase de candidature renchérissent cette approche par la prévision de démarches de préfiguration pour la phase de réalisation.

Puisqu'en effet, les exigences en matière de participation se retrouvent, également et tout simplement, abordées par l'inclusion de dispositifs participatifs dans les offres, à mettre en œuvre après la désignation des lauréats, voire après la signature des promesses de vente. On y retrouve alors l'importance de prestataires, y compris de sociétés établies dans les domaines de la concertation et de la participation en urbanisme. Pour différentes raisons, nous verrons par la suite, aucun des dispositifs participatifs n'a été mis en œuvre ou l'a été de manière très partielle quand comparé aux offres respectives.

Enfin, l'ancrage local et l'engagement des usagers - ce qui ne revient pas toujours à des dispositifs participatifs - se fait également par le biais de la gestion ultérieure des projets, lors de la phase exploitation - l'exemple de la grille d'occupation des espaces par les associations, gérée par la municipalité, est issu d'un projet prévoyant par ailleurs un comité de suivi de l'exploitation du lieu. L'ancrage local renvoie alors vers les fins de la mutualisation des espaces et de leur évolutivité, dont le corollaire est une gouvernance public-privée :

« Et par exemple dans l'offre qui était déposée, il y avait la question d'un directeur artistique à l'échelle du site, qui serait là pour coordonner à la fois la programmation de la [salle], mais aussi les acteurs culturels, les ateliers d'artistes ou les espaces extérieurs [...] Donc, il [le promoteur] a dit d'avoir quelqu'un qui s'occupe de la mise en réseau des acteurs et de la programmation culturelle des lieux. Et la proposition des promoteurs, ça a été de dire que cette personne-là, elle sera hyper importante dans l'image du lieu déjà, le fonctionnement du lieu, l'ancrage local du lieu, la dynamique culturelle du site. Et ils nous ont proposé que cette personne soit désignée à l'unanimité des deux PDG et du président [de l'intercommunalité] et du

maire. Enfin deux voix collectivités et deux voix promoteurs. Et ça, on l'a inscrit dans le protocole partenarial par exemple. » (entretien n°29)

5.5 La boucle d'usages (offre compréhensive/intégrée)

Une autre figure récurrente de la prise en compte des usages est la garantie de sa pertinence à travers une certaine auto-référentialité. Un premier cas de figure est celui de l'écosystème, à l'image des économies d'agglomération. C'est le cas du montage d'un équipement : i) contractualisation avec les occupants, certains occupant des créneaux, d'autres résidents ; ii) des salles d'entraînement pour des sportifs professionnels ; iii) des salles pour des clubs de pratique ouverte au public ; iv) un centre de formation dédié à la professionnalisation des sportifs ; v) des bureaux pour des équipes et autres sociétés travaillant dans le domaine de ce sport ; vi) de l'hébergement, pour sportifs et public.

Une variante de cette approche est de l'aborder à partir d'un public-cible donné, à l'image de ce qu'on peut trouver dans des résidences. Un acteur œuvrant à la fois en tant qu'AMO et qu'investisseur nous rapporte ainsi les attentes d'un potentiel investisseur, à la recherche d'un nouveau siège pour sa société travaillant dans le domaine multimédia nous raconte comment peut se concevoir un lieu à partir du point de vue de ce grand employeur :

« Il nous a dit "maintenant, il faut que vous compreniez ce dont j'ai besoin. J'ai besoin d'installer mes bureaux, mon siège, mes studios de production, mais avant tout mon problème, c'est de garder les talents, parce que je suis dans une industrie qui est extrêmement compétitive [...]. Ils habitent tous à l'est de Paris, donc j'aimerais de plusieurs choses. Un, pour les garder, j'ai besoin que l'environnement de travail en dehors [de l'entreprise] soit sympa, cool, qu'ils puissent bien manger, qu'ils puissent avoir un endroit de co-working où ils puissent travailler avec leurs spin-off, qu'ils veulent venir, les gens, voilà. Deux, un lieu de résidences, parce que moi, je fais venir, y'a des gens qui viennent travailler à Paris qui viennent de Montréal, qui viennent de Malaisie... et je ne veux pas qu'ils galèrent [à trouver du logement]" et en plus, comme c'est un petit un pater familial, "moi je veux que, si je viens, une partie des gens chez moi puisse bénéficier de conditions d'accès au logement privilégiées. Donc voyez ça avec [le promoteur], s'ils sont là-dedans". En gros, il nous a dit, "je viens installer nos bureaux, les studios, vous vous occupez de toutes les autres aménités. Donc, nous, [...] on va s'occuper d'avoir un lieu qui va être un lieu de vie animé, avec des conférences, avec des talks, etc., autour des univers virtuels, oui, bien évidemment, mais on va aussi développer, il y a une école qui va s'installer [...] et ça, c'est important pour [l'entrepreneur] parce que cette école, elle forme les gens qui vont aller travailler chez lui, donc ça fait partie du cluster, l'enseignement. Deux, on va leur faire le co-living, résidence jeune étudiant, le co-working pour installer les spin-off, la salle de conférences, la restauration, les salles de gym, etc. Donc nous, il nous a demandé de nous occuper de tout son écosystème... Et donc c'est là qu'on passe du commerce stricte, il y aura des marques qui viendront s'installer aussi, aux aménités et donc aux autres sujets plus classiques de l'immobilier » (entretien n°2)

5.6 Organiser le collectif, orienter les pratiques

Dernière modalité de la construction des usages dans les projets étudiés, c'est la conception de dispositifs d'organisation de la vie collective après la livraison des projets. Deux types de dispositifs principaux existent, les dispositifs spatiaux, les dispositifs numériques. Les dispositifs spatiaux incluent les programmes partagés par définition, tels le co-working et plus généralement les tiers-lieux, le co-living, etc. Ces espaces matérialisent d'une part les discours conviviaux et du partage compris dans les récits sur les « nouveaux usages » et d'autre part constituent une offre à une demande qui se retrouve précarisée ou moins stable dans son rapport à l'immobilier. Par ailleurs, ils inscrivent d'un point de vue programmatique une hybridation des sphères individuelle et collective, privée et publique.

Ces formules vont donc se traduire éventuellement dans un concept programmatique partagé d'emblée, auquel un opérateur est associé, mais également dans la prolifération de sous-espaces voués au collectif, censés faire advenir une communauté dans le périmètre du projet. Dans les projets étudiés ici, ce sont surtout les espaces de l'agriculture urbaine qui jouent ce rôle-là, mais pas exclusivement.

« En fait, dans la résidence, comme elle est pour les chercheurs et pour les étudiants, on s'est dits, comment est-ce qu'on fait en sorte qu'ils se rencontrent ? [...] Normalement dans une résidence pour étudiants [...], les espaces communs ils sont en rez-de-chaussée, ils sont un peu sombres, ce n'est pas reluisant. Alors, là, on a mis aux derniers étages les équipements communs [...], on s'est dit que ça va les motiver à se mettre dans ces endroits-là [...]. Ça, c'est des exemples, ce n'est pas énorme, mais en fait tout ça, ça fait que la résidence, on l'a pensée de telle sorte que les étudiants et les chercheurs, ils vont se rencontrer et puis ça va, on espère créer [des liens]... » (entretien n°3)

Certains de ces dispositifs spatiaux posent la question de l'animation de cette prise en charge collective qui, parfois peut passer par une gestion des pratiques individuelles, notamment ayant recours aux outils du numérique (dont l'exemple paradigmatique sont les smart grids). Dans les projets étudiés, différentes modalités de l'internet des objets associés à des applications mobiles existent pour accompagner les consommations individuelles d'énergie, mais également pour gérer en temps réel des parkings mutualisés. La citation ci-dessous, relatant l'abandon d'une approche de la sobriété énergétique par les consommateurs au profit des technologies constructives, illustre bien les logiques de pensée, et le rôle des acteurs, derrière les deux manières de faire :

Pour donner un exemple, à l'offre a été proposée une innovation qui était le monitoring des consommations énergétiques, des consommations des logements. Ça consistait simplement à vérifier et à informer les habitants de leurs consommations en direct avec des logiciels qui permettaient de savoir combien ils consommaient en direct, comment ils pouvaient améliorer leur consommation énergétique et ainsi de suite. Il y avait un monitoring, un conseil, un coaching sur la consommation énergétique. Aujourd'hui, on fait quand même des logements qui sont infiniment plus performants d'un point de vue énergétique que ce qu'il y a cinq ans ou 10 ans

et qui sont dans des consommations assez basses. Il faut évidemment... alors, ceci s'accompagne souvent de technologie qui permet de maîtriser les consommations et qui parfois peuvent entraîner des difficultés d'appropriation par les habitants. Donc, ils peuvent faire dériver les consommations par rapport à ce qui est prévu sur le papier lors des études. Était prévue cette innovation de monitoring, de coaching des consommations énergétiques. Moi, quand je suis arrivé sur le projet, je ne suis pas... moi je plutôt low-tech que high-tech. Je suis plutôt sur les techniques assez... enfin, je suis plutôt sur la résilience et sur les bâtiments plutôt passifs et pas technologiques. Donc, j'ai souhaité qu'on réoriente la conception à la fois de l'urbanisme du plan masse et de la conception des bâtiments sur des bâtiments qui n'ont pas besoin de technologie et qui sont conçus de manière à être protégés du soleil quand il le faut, de manière à avoir la chaleur naturelle quand il le faut, de manière à avoir des isolations qui font le travail plutôt que de la technologie. Sur la conception assez simple, basique, essentielle, mais de laquelle on s'était écarté pendant des années au profit de la technologie. [...] Ce qui fait que le monitoring avait moins d'intérêt puisque ce qu'on va proposer à nos habitants, c'est un bâtiment qui n'a pas besoin de... qui n'est pas complexe et qui n'a pas besoin d'appropriation. Donc, on a discuté avec la ville sur ce point-là et du coup, on n'avait pas envie d'abandonner l'innovation. Simplement, on leur a dit : « On change la conception des bâtiments, on ne va pas mettre cette innovation, mais on vous propose une autre innovation en complément. » Et l'innovation qu'on leur a proposée, c'est d'équiper ce qui n'était pas prévu, c'était d'équiper un certain nombre de bâtiments en panneaux solaires photovoltaïques en autoconsommation. Alors, pas en vente, on ne remet pas sur le réseau et on ne vend pas à EDF ou autre, l'électricité. On la consomme sur place. » (entretien n° 15)

Cet exposé des différentes manières d'aborder les usages et leur construction dans les projets étudiés est, évidemment, inextricable, d'une part, du cadre processuel dans lequel ils doivent être produits : un délai court pendant lequel les contacts avec le territoire sont restreints et revêtus d'une informalité certaine, restreints au territoire, et avec des consignes pour proposer un projet abouti, dans lequel sont identifiés de manière explicite des innovations et leurs porteurs ; d'autre part de la finalité de ces offres, qui est de remporter le marché et donc, de proposer des projets vraisemblables et cohérents. Dans la section suivante, qui s'appuie sur les déroulements de projets présentés en annexe, je montrerai les rôles et les motivations des différents acteurs dans la construction des usages et la manière dont ces dynamiques sont fortement impactées par le passage à la phase de négociations et opérationnelle, période pendant laquelle le processus se renferme sur des acteurs habituellement au cœur de la production urbaine.

6 Rôles et motivations dans la construction des innovations programmatiques en matière d'usages

6.1 Les acteurs publics

6.1.1 La Métropole du Grand Paris

Inventons la Métropole du Grand Paris est, avant tout, un outil politique de la Métropole, dont le but est d'avoir une visibilité publique et politique tout en fédérant les maires autour de la nouvelle institution (Gomes & Pérès, 2021). La Métropole se construit ainsi une position dans laquelle elle apporte du soutien technique et logistique à toute la phase de consultation et d'évaluation de candidatures – étant également présente dans les délibérations des jurys. Elle se fait pourtant absente après cette phase-là : la direction en charge des appels à projets urbains est notablement réduite (deux équivalents temps plein) et elle se retrouve immédiatement mobilisée dans la deuxième édition de la consultation. Ce n'est qu'une fois cette dernière achevée que l'institution construit un dispositif de suivi des projets et d'accompagnement des chefs de projet en collectivité ; ces derniers arrivent pourtant tard pour la plupart des projets IMGP1, qui n'en bénéficient pas.

Le rôle de la Métropole est, certes, majeur dans toute la consultation. Mais l'ingénierie de projet mise en œuvre s'arrête sur le seuil des négociations suite à la désignation des lauréats. C'est donc à l'ingénierie technique de chaque collectivité et, surtout, au portage et influence politique de ses élus, de prendre en charge la procédure négociable.

6.1.2 Les collectivités

La section 5.1 a montré comment cette fonction politique de la consultation, ainsi que la procédure pour la sélection des sites, a permis un alignement aisé de l'appel à projets avec les politiques d'aménagement urbain locales et avec le projet politique des élus. Ces projets politiques sont porteurs d'indications fortes, quoique générales, sur les usages – et celles-ci concernent généralement l'équilibre entre ancrage local et rayonnement métropolitain.

A partir de la phase 2, la mise en cohérence des propositions des groupements avec les priorités politiques et/ou techniques des municipalités devient plus évident, à travers l'audition et les réunions ou ateliers d'échange entre porteurs de site et groupements suite à la désignation des finalistes. Se joue, lors de cette phase 2, un échange ambiguë entre les deux parts, de manière à ne pas heurter à l'égalité de traitement entre les candidats. Dans ces échanges, la collectivité, ses techniciens et ses élus, réagissent aux présentations des groupements, cherchent à conseiller sans pour autant prescrire, et dans laquelle leurs voix coexistent avec celles des autres porteurs de site et parties-prenantes. Ce sont néanmoins des paroles qui sont entendues : l'importance de l'ancrage local, des suggestions d'opérateurs à contacter pour le projet 4, l'impossibilité de modifier le PLU pour le projet 3 – mais pas toujours. Il n'y a pas de procès-verbal, pas de compte-rendu, pas de relevé de décisions – puisque de décisions il n'y a pas. Ainsi, des enquêtés font part de projets perdus que, estiment-ils et elles, peuvent être imputés à des différences dans l'accès à l'information lors de ces échanges : l'inclusion d'équipements publics dans le périmètre de cession, la possibilité de déroger aux consignes des CPS en augmentant la part de logements et, ainsi, avoir une péréquation permettant un équipement « à perte » plus ambitieux – et une proposition financière plus attirante pour les propriétaires ! Si les délibérations des jurys ont été

consensuelles, c'est en tant que « choix du maire » que les acteurs publics interviewés s'en réfèrent. Les promoteurs en sont conscients, comme le montrent les évolutions des projets entre phases 1 et 2 et le recours, au moins dans le projet 3, à un apporteur d'affaires, connaisseur du contexte politique et territorial en question.

Les réunions en amont des jurys sont des moments où un équilibre délicat doit être trouvé quant à la quantité d'information échangée et dans sa structuration. Si les thématiques sont prédéfinies dans un souci d'égalité de traitement des candidats, les réunions dépendent donc des questions posées par les groupements et par la matière qu'ils fournissent pour les réactions des porteurs de site. La gestion de l'information est une vraie préoccupation pour les groupements, comme l'est tout autant le décryptage des retours des porteurs de site, qui ne donnent pas lieu à une décision formalisée quoiqu'elle soit.

« Alors c'est toujours hyper délicat ces réunions, parce qu'il faut à la fois pas trop en dire parce qu'on sait très bien que les gens parlent entre eux et que les équipes vont toutes être au courant des différentes idées, donc il ne faut pas trop en dire et en même temps suffisamment pour avoir toutes les réponses et sentir qu'on ne va pas droit dans le mur et qu'on va dans la bonne direction... Il y a, encore une fois, tout le monde, finalement y a même un petit peu plus de monde qu'à la première réunion [audition début phase 2], donc y a deux fois plus de juristes, deux fois plus de notaires, en gros. Voilà, juste une phrase pour signaler telle ou telle chose mais pas vraiment pour mesurer ce qu'on est en train de faire sur le projet [...] et puis on posait des questions sur la programmation. C'est là où en fait on a un peu fumé nos idées, sans trop en dire, sans parler des différents acteurs, sans les définir, en disant que par exemple les commerces en RDC, quels types de commerce on allait mettre, on disait qu'on était en gros associé à un opérateur [...], voir si la Ville a des affinités avec tel ou tel programme, c'est le moment de faire ça. Donc à la fois c'est une réunion flippante pour nous parce qu'on ne veut pas trop en dire, eux qu'il y ait pas les trois projets qui soient les mêmes. C'est un peu le risque avec ces projets là, forcément tout le monde communique avec tout le monde et en même temps voilà, savoir suffisamment pour avoir des améliorations. [...] Nous, en fait le terrain est à la frontière de trois entités [...] et donc les trois acteurs étaient là, chacun avait leurs observations, elles étaient évidemment, parce que sinon ça aurait été trop facile, pas d'accord, les discours ne se recoupaient pas. [...] Ca, ça n'a pas généré des tensions, mais c'était un peu difficile de comprendre la synthèse de tout ça, la synthèse n'a d'ailleurs jamais vraiment été faite, c'est à nous, dans arbitrage de projet, de faire des synthèses, il n'y a pas de compte rendu de réunion clair qui dit, le vote c'était on fait pas de vue... C'était à nous de trouver le juste milieu partout. » (entretien n° 8)

Encadré 1- Echange et gestion de l'information dans les interactions porteurs de site - groupement

Ce sont également les élus les principaux responsables pour la définition des modalités d'engagement

L'importance du portage politique se révèle de manière particulièrement visible lors des négociations qui s'ensuivent à la désignation des lauréats. Alors que l'appareillage juridique suppose que les offres lauréates soient mises en œuvre sans qu'il y ait d'altération substantielle, les projets étudiés montrent que la marge de manœuvre est considérable pour ces négociations et que les élus y jouent un rôle majeur dans le débloqué de situations, notamment celles posant problème à l'équilibre financier des projets – en accommodant les demandes des groupements, en étant intransigeant quand il le faut. Ces blocages mettent parfois à nu les écarts entre le portage politique et la technostrucure qui assure le suivi des projets. Cette dernière semble parfois éloignée des enjeux politiques du projet (dont les usages) :

« Quand il y a un problème, nous effectivement, il y a une perte de confiance parce qu'on se rend compte que l'obstacle principal n'a plus rien à voir avec le projet. Il a à voir avec des espèces d'intangibles qui ne nous avaient jamais été transmises et qui deviennent en même temps des obstacles. Le plus de temps passé pendant la conception du projet, c'est très frustrant parce qu'on passe toujours par les services avant d'aller au maire, c'est le moment où les services nous disent : « Non, là, ce n'est pas possible. Là, oui. Là, non, mais là... » Par exemple, les emplacements de parking et votre coefficient pleine terre et votre... Mais, peut-être qu'on commence d'abord par parler du projet et puis ensuite on fait des ajustements ? En fait, non. Et ça fait partie des moments où si on n'a pas des relations un peu directes là-dedans et qu'on peut dire : « Écoutez, est-ce qu'on peut faire l'effort de mettre ça de côté, avoir un avis du maire, un avis politique et ensuite revenir sur ces questions-là ? » Si on ne faisait pas ça, je pense que c'est très dur de passer ces obstacles-là » (entretien n°20)

C'est tout particulièrement le cas lorsque le portage mayoral doit composer avec un portage technique en dehors de son institution : une intercommunalité (projet 4), un aménageur (projets 1 et 2). Dans le cas du projet 4, l'intercommunalité a les compétences en urbanisme ; elle veille donc à l'adéquation du projet lauréat aux objectifs de politique urbaine de l'intercommunalité, aussi bien qu'à ses règles d'urbanisme. La forte coopération entre communes au sein de l'intercommunalité fait qu'il n'y ait pas de divergences (politiques, techniques) notables.

6.1.3 Les aménageurs

Les aménageurs sont présents dans les projets 1 et 2 et leur rôle est ambigu dès le début du processus. Dans les deux projets, les décisions politiques de prendre place dans la consultation s'imposent aux temporalités techniques. IMGPA arrive alors à un moment donné où la maîtrise foncière est assurée mais où les études font encore défaut au sein des aménageurs. Devant les choix des élus, qui espèrent que les coups de projecteur de la consultation lui permettent de faire sortir un équipement et tester l'attractivité de nouveaux marchés (cf. Tableau 8), les aménageurs cherchent à les coordonner, à donner une logique d'ensemble et se faire valoir d'un rôle de coordination dans une gouvernance métropolitaine changeante. Porteur de site sans être propriétaire, sans avoir non plus le pouvoir décisionnel et politique d'un élu, les aménageurs se sont confrontés, après la désignation des lauréats, à des obstacles. Ils sont de deux natures principales.

Le premier type d'obstacle est lié au fait que son rôle, d'aménageur, et son périmètre de référence, celui de l'opération, sont discordants de la logique d'IMGP, voire celle des élus concernés. C'est le cas du projet 1. L'avis de l'aménageur sur l'offre, insistant sur l'insuffisance des participations des promoteurs a, selon lui, été édulcoré dans le processus délibératif. Lorsque le problème est soulevé en phase de négociation, cela met naturellement à mal le bilan des mandataires. L'intervention des élus permet de résoudre partiellement le problème (équipements scolaires), mais pas l'ensemble des participations. L'aménageur ressent une marge de manœuvre limitée pour négocier avec les mandataires, son principal levier étant, à son avis, l'avis préfectoral sur les participations à l'aménagement requis pour la délivrance d'un permis d'aménager.

Le deuxième type de blocage est la conséquence des décalages entre les temporalités des opérations et celui de la consultation. Ainsi, dans le projet 1, la consultation se lance sans que les règles d'urbanisme soient mises en conformité avec les projets attendus et le processus se révèle beaucoup plus long et ardu qu'anticipé - exigeant à nouveau l'intervention politique. Dans le projet 2, la consultation est lancée alors que la ZAC est toujours en cours de création - l'étude de maîtrise d'œuvre urbaine fini par proposer un tissu urbain différent de celui qui avait servi de base au projet lauréat, exigeant une refonte du projet architectural.

Les aménageurs sont alors orientés surtout par des préoccupations opérationnelles qui, pour eux, se ramène à l'échelle de leur périmètre opérationnel et pas exclusivement celui de l'APUI. Cela ne veut pas pour autant dire qu'ils ne sont pas attachés à ces projets : un aménageur avoue que c'est son établissement qui tient à la formalisation des engagements en matière d'innovation sur les promesses de vente, apparemment en dehors des sphères de préoccupation des collectivités.

6.2 Les promoteurs immobiliers

Les promoteurs immobiliers, on l'a vu (Gomes, 2021), sont au centre du réseau d'acteurs participant à *Inventons la Métropole du Grand Paris*, qui est par ailleurs très large. Ce sont des rôles qui s'inscrivent dans des tendances installées depuis une quinzaine d'années de montée en compétences de la part des promoteurs (Citron, 2016; Mosbah, 2017), mais que les appels à projets urbains viennent accentuer et accélérer. Les stratégies des promoteurs immobiliers vis-à-vis des APUI sont diverses et corrélées à la stratégie sociétaire plus générale des groupes économiques auxquels les promoteurs appartiennent (Gomes & Pérès, 2021).

L'on connaît moins de l'organisation des promoteurs dans les processus de projet (Mosbah, 2017). L'enquête par questionnaire de Nicolas Rio et ses co-auteurs révèle la persistance d'un « schéma en étoile » plaçant le promoteur au cœur des interactions au sein du groupement :

« Sans surprise, les promoteurs sont au centre du jeu. Mandataires des groupements, ils pilotent les acteurs et jouent un rôle décisif dans la composition des équipes. Ils forment un binôme particulièrement resserré avec les architectes pour la conception des projets et la production des livrables. La place des AMO et des exploitants/utilisateurs reste plus périphérique : ils sont très peu nombreux à échanger entre eux. Dans les faits, le

collaboratif laisse la place à des relations plus bilatérales entre les mandataires et chaque opérateur, dessinant une géographie en étoile autour du promoteur. (Rio et al., 2019, p. 45) »

Les enquêtes par cas montrent que derrière ce portrait général, d'importantes diversités existent entre les processus de projet mais aussi au sein d'un même groupement entre différents acteurs de la même catégorie.

Dans un premier cas de figure, le mandataire est très clairement au centre de la conception du projet, alors que ses co-promoteurs apparaissent plutôt concernés par leurs programmes (de logement) respectifs. Le travail de construction des usages se déroule dans différents cercles. Le mandataire a comme principal rôle l'organisation de ces différents cercles, la validation des choix. Il est chef d'orchestre plus qu'il n'est l'idéologue du projet. En tant que chef d'orchestre, il gère cette organisation des cercles de construction des usages dans la durée, notamment les modalités de travail qui oscillent entre plutôt collaboratives-autour-de-la-table et un fonctionnement siloté, la présence et l'absence d'acteurs dans les différentes phases.

Dans un deuxième cas de figure, les mandataires ont un rôle plus volontariste dans le concept du projet, soit en identifiant dans son portefeuille l'exemple à émuler (et donc l'équipe à reconduire), soit en attachant une dimension quasi-identitaire au projet, qui reflétera l'image du marque de la société et mobilisera les réseaux personnels des patrons des sociétés. Ce deuxième cas de figure correspond aux projets pilotés par des sociétés dont le cœur de métier est celui de foncière ; c'est éventuellement ce rapport *a minima* cognitif à l'aval des projets qui justifie cet engagement plus explicite dans la conceptualisation des projets.

Dans les deux cas, les promoteurs font état de capacités de programmation immobilière, leur cœur de métier¹³. « *Tous ensemble, tous ensemble... sauf quand on parle d'argent* » écrivent Rio et al. (2019, p. 45) pour introduire leurs résultats sur la faible part de concepteurs et d'AMO ayant participé au montage financier des projets. Les études de cas s'alignent avec ces conclusions, en mettant en exergue la manière dont « *tourner le bilan* » est probablement l'outil le plus puissant de programmation des projets - surtout en phase de négociations. L'équilibre financier des opérations, souvent analysé, par exemple, comme vecteur de densification accrue des projets immobiliers résidentiels (Pauchon, 2021; Pigniol, 2017). Dans les APUI, ils sont également vecteur de construction des usages. Le montage d'un des équipements collectifs privés étudiés dans cette recherche prévoit sa VEFA, avec les occupants identifiées et leur location contractualisée, à un exploitant. La mise au point de ce montage, faite pendant la phase de négociation, mène à l'inclusion de nouveaux usages à travers l'identification d'occupants - en l'occurrence, un usage de centre de congrès dans un auditoire voué à d'autre type de manifestations collectives. Ces choix

¹³ Plusieurs sociétés de promotion ce sont également dotés de directions liées à l'innovation, au marketing territorial et/ou stratégique, au sein desquelles des réflexions plus riches en matière d'usages ont sûrement lieu. Se justifierait, alors, des enquêtes au sein de ces services, mais également une analyse de la manière dont ils réussissent à influencer les processus de développement et opérationnels menés par leurs collègues.

mènent à d'autres modifications dans le programme de l'équipement, avec des services complémentaires.

La négociation concentre les promoteurs dans ce qu'on peut considérer les compétences-clés du métier : financières et politiques (Bardet et al., 2020). Après la désignation des lauréats, la plupart des membres du groupement ne travaillent plus sur le projet, sauf si à la demande d'études additionnels de la part des porteurs de site. La mobilisation des premiers acteurs en phase opérationnelle (typiquement, ceux de la préfiguration et les concepteurs) ne se fait qu'une fois une certaine certitude quant à l'aboutissement des négociations est acquise et que la phase de réalisation n'est pas lointaine. Sinon, les négociations concernent les promoteurs, les porteurs de site et, éventuellement le propriétaire s'il n'est pas l'EPFIF. Cette mise en veille du groupement peut être mal perçue par certains de ses membres, surtout lorsque l'interruption de leur participation ne se fait pas accompagner d'une communication régulière, communicant l'avancement du projet :

« Non, mais c'est un vrai sujet. Effectivement, il y a une forme d'épuisement lié à la longueur de la négociation. Et c'est vrai que non, je pense que c'est un défaut de la part des porteurs de projet, c'est qu'à un moment, on leur dit : « Ecoutez, on est en phase de négociation. » Et c'est vrai que quelquefois on peut ne pas leur parler pendant six mois. Parce que nous-mêmes, on est dans une forme d'épuisement et qu'on a ça sur la moitié de nos dossiers. Donc, à travers ces process-là... oui, il faudrait qu'on en fasse plus, mais c'est très compliqué parce qu'encore une fois, on a une vraie pression liée à la réalisation de cette promesse. Et en fait, on sait aussi qu'on n'a pas grand-chose à dire aux équipes de conception parce que généralement l'obtention, enfin la négociation de cette promesse va apporter des modifications sur le projet. Donc finalement, on a gagné le droit de négocier en gagnant le concours. On va négocier et en finissant cette négociation, là, on revient et on peut demander à l'équipe de retravailler sur un projet qui lui est beaucoup plus défini. Et donc finalement, c'est ce qui se passe. Là, par exemple, [...] on a d'ailleurs commencé à travailler vraiment sur le projet en début d'année et pendant le confinement parce qu'on avait enfin les éléments pour faire travailler l'équipe. » (entretien n°20)

Le non-sens processuel de cet engagement se double d'une logique économique qui n'est pas questionnable :

« Ils [les membres des groupements] sont encore là, mais je veux dire à un moment donné, ça ne sert à rien que je discute avec les jeunes femmes de [nom d'agence] avec qui on a travaillé sur la manière de concerter sur [un projet] quand pour le moment, je ne sais pas quand est-ce que l'on va mettre en œuvre. Je dis juste qu'on suspend... mais je ne perds pas, sur [un autre projet], je fais des workshops avec tous les maîtres d'œuvre et les preneurs de temps en temps, mais ça ne sert à rien qu'on les fasse travailler. Non, simplement, il y a un principe de réalité qui est aussi celui de l'économie des projets. Il ne faut pas oublier, on peut parler argent. Je veux dire à un moment donné, on ne peut pas garder autour de la table des gens

soit qu'on ne paie jamais, ce qui n'est bien, soit que l'on paierait et qu'on n'a pas l'argent, c'est aussi con que ça. » (entretien n° 24)

Plus généralement, les négociations sont traversées par des perceptions distinctes du coût du portage foncier et du projet, qui contribuent à expliquer les différents rapports au temps des différents acteurs. Alors que pour les promoteurs immobiliers, le coût du portage du projet ne peut être abattu qu'après la commercialisation des premières livraisons, pour les propriétaires le portage foncier dépend bien évidemment du bilan de cette opération¹⁴ :

Parce que nous, on n'a évidemment pas de participation de la ville, pas de subvention et tout le travail qu'on mène actuellement, il est fait grâce à de la trésorerie. Et on est évidemment là en trésorerie négative puisqu'on n'a pas de recette...avant qu'on cède le terrain. Donc, on a un portage financier et c'est très vrai sur un projet de cette ampleur [...]. Là, on a déjà engagé 2 500 000 d'études depuis le départ, à perte. Si on ne signe pas, c'est à perte. Donc, on a évidemment la pression de l'actionnaire derrière qui fait qu'on doit minimiser ce temps de portage en fait et ce temps de maturation du projet. Et bien évidemment, en respectant toutes les procédures auxquelles on est tenu [...]. Ça, les délais, ils ne sont pas plus courts parce qu'on est privé. Donc, on essaie de gagner du temps sur tout ce qu'on peut gagner, sur tous les aspects qu'on souhaitait un peu travailler. » (entretien n°15)

6.3 Les acteurs traditionnels de la programmation et de la concertation et des AMO « concurrentes »

Dans la synthèse de littérature en début de rapport, il a été montré la manière dont la programmation est un des sujets qui fait débat dans les Appels à projets urbains innovants. On interroge la transformation de la démarche de programmation urbaine, processus itératif mené par des professionnels spécialisés (les programmistes) et les collectivités dans les phases les plus en amont des projets d'urbanisme et, par conséquent, d'une reconfiguration de la place de ce groupe professionnel dans les projets d'urbanisme de maîtrise d'ouvrage privée qu'on entrevoit grâce aux APUI.

Parmi les quatre projets étudiés, trois font appel à des programmistes dans un rôle d'assistance la maîtrise de l'usage. Le seul qui ne le fait pas a à sa charge un projet d'échelle plus modeste (immobilière), est porté par une société de promotion foncière d'origine, qui réalise alors la programmation de logements et de commerces. Pourtant, elle fait appel à au moins deux AMO pour contribuer à l'élaboration du programme : un apporteur d'affaires pour décortiquer le contexte politique local et une société opérant en tant que concepteur, exploitant et/ou investisseur de lieux de vie mélangeant commerce et événementiel. Cette dernière est d'abord recrutée dans un rôle de conseil pour créer le concept d'une sous-partie du programme immobilier et fini par se porter investisseur.

¹⁴ Certains terrains peuvent avoir un coût de portage réduit pour la collectivité (voire en générant du superavit), par exemple parce que toujours occupés, donc sous contrat de bail (en zone d'activités notamment), soit parce qu'utilisés par des usages temporaires fort rémunérateurs, tels les tournages.

Les autres trois projet engageant, donc, des AMO de programmation dans la phase 2 des projets, deux d'entre elles sont des agences bien établies dans le marché parisien, voire national, l'autre est une jeune agence de très petite taille. Ces AMO ne sont mobilisées qu'en phase 2, alors, illustrant qu'elles ne sont sûrement pas nécessaires pour surmonter la haie de la phase de candidatures. Dans les trois cas, les retours de la première phase de la part des porteurs de site rendent clairs les enjeux de programmation et le besoin de réunir du conseil spécifiquement sur ces sujets. Ces AMO se prononcent, alors, sur la prospective scolaire, cherchant de nouveaux équilibres avec la programmation logement ; sur cette dernière, lorsque les typologies - et leur somme, surtout - s'adressent à un marché invraisemblable ; sur la synthèse des besoins programmatiques de différents opérateurs occupant un espace mutualisé ; sur l'identification de potentiels exploitants, leurs besoins, et plus largement sur les attentes des acteurs du territoire, notamment associatifs ; et ils rédigent des portions importantes des livrables. Les programmistes peuvent, enfin, se retrouver dans les ateliers de travail avec les porteurs de site, voire dans les présentations devant les jurys.

« Du coup on a coordonné tout, on joue le rôle de passerelle? Notre métier finalement il est là, dans cette question de passerelle, c'est-à-dire qu'entre des logiques purement financières, entre le [exploitant sport], qui nous raconte ces lieux mais qui ne sait pas nous dire quelle c'est sa programmation, nous dit, voilà, c'est du [sport]... OK, mais c'est quoi, concrètement? Le terrain, c'est quoi, de quoi vous avez besoin? Les vestiaires, est-ce que vous avez de la restauration, est-ce que ça vous fait vivre ou est-ce que c'est une dépense? Est-ce qu'on peut le mutualiser avec l'offre de restauration qui aurait ailleurs? Les vestiaires si on se dit qu'il y a un [autre sport], à quel point on peut mutualiser ça . Et nous on a joué ce rôle là , de comprendre le programme de base [de l'exploitant], de ses partenaires, et puis de voir à quel point, d'ailleurs dans ce cas là ce qui était intéressant c'est qu'on a dit, en termes de montage et de pérennité dans le temps... Ouais, j'ai fait l'oral, un des oraux sur [ce projet] et justement, on était très challengé sur combien de visiteurs vous allez avoir, c'est-à-dire à quel point ce que vous proposez est un équipement métropolitain. » (entretien n° 7)

Ces missions diffèrent entre AMO et entre projets et sont menés à collaborer avec des AMO concurrentes, c'est-à-dire qui participent à la construction du programme mais qui ne se réclament pas des programmistes -souvent se revendiquant des stratèges urbains, notamment. De manière analogue à ce qui peut être dit sur la différence entre le processus de conception et les acteurs qu'il engage et les professionnels qu'on nomme « concepteurs » (Arab & Bourdin, 2017), la programmation des projets étudiés est loin d'être l'affaire seule des programmistes.

Tableau 9 - Le rôle des AMO programmation et ses concurrentes dans les projets étudiés

Pro-jet	Rôle de l'AMO programmation	Rôle des AMO « concurrentes »
1	Mise en cohérence des différents sous-programmes, d'approfondissement thématique, d'identification de porteurs de projet potentiels et de rédaction des livrables.	Une AMO stratégie urbaine et culturelle est recrutée pour prendre en charge les dimensions artistiques du projet et de l'équipement. Architecte-urbaniste de formation,

		<p>son approche contextualisée contribue à faire émerger un équipement plutôt axé sports et loisirs, plutôt que culture. Elle identifie et enrôle un des principaux exploitants de l'offre et d'autres membres du groupement. Cette AMO reçoit, par la suite, la mission de préfiguration du site.</p> <p>Une AMO communication, est prévue dans un rôle de rédaction, finalement plutôt dans la relecture et mise en forme des livrables.</p>
2	<p>Programmation de l'équipement multifonctionnel, synthétisant et articulant les différents programmes. Identification d'opérateurs adéquats, à partir du réseau de l'exploitant identifié en phase 1.</p>	<p>Une AMO stratégie territoriale organise les idées du groupement à l'échelle du projet, elle énonce le concept de l'équipement structurant du projet.</p> <p>Un consultant assiste le responsable de développement du mandataire dans les arbitrages du projet et construction de la réponse.</p>
3	---	<p>L'investisseur du lieu de vie arrive dans le processus, d'abord en tant qu'AMO chargée de proposer des thématiques. Après un travail de terrain, une thématique est proposée et acceptée par le comité d'engagement du promoteur. L'investisseur formalise alors ses intentions de positionnement. L'investisseurs approfondi la réflexion sur le lieu de vie dans un travail de « curation » qui inclut l'identification d'exploitants.</p>
4	<p>Ancrer localement le projet et articuler acteurs métropolitains et locaux, recensement et entretien d'acteurs locaux, rédaction du cahier des innovations. Elle est également missionnée urbanisme temporaire pour la phase réalisation, ce qui n'a finalement pas lieu au regard des retards dans la négociation en vue de la promesse de vente.</p>	<p>Une pléthore d'AMO est prévue, davantage pour les phases réalisation et exploitation : urbanisme temporaire, préfiguration, communication événementielle, animation de site, etc., mais que semblent avoir joué un rôle très mineur dans la phase 2.</p>

C'est d'autant plus le cas que les programmistes sont recrutés sans mission précise au départ. Ils intègrent le groupement dans l'urgence pour assister à l'audition qui suit l'annonce des finalistes ou juste après. Les premiers temps (de quelques semaines à un mois) sont donc ceux de construction de la mission pour définir le devis. Pour ce faire, les programmiste rencontrent promoteurs et éventuellement d'autres membres du groupement, prennent connaissance du projet et co-définissent avec les mandataires le contenu de leur mission. Celle-ci peut évoluer au fil du temps mais ne semble pas dépasser les bornes accordées dans les devis.

Cette indéfinition quant au contenu des missions semble être encore plus forte pour des AMO concurrentielles, notamment celles qui mettent en œuvre des compétences transversales et/ou qui interviennent dans différents maillons de la chaîne de la production urbaine et non seulement en tant qu'AMO de l'amont. De ce fait, l'amont peut constituer une

opportunité de développement – comme pour l’investisseur du projet 3, une manière de se rémunérer sur une étude qui, tout comptes faits, également une démarche de prospection et développement pour la société. Ou comme dans le cas d’une AMO stratégie urbaine et culturelle qui démarre ayant pour mission la programmation culturelle d’un équipement, propose une démarche de diagnostic territorial qui la mène à proposer une autre vocation à l’équipement et décroche plus tard une mission de préfiguration qui ne porte plus sur l’équipement ni sur ses futurs occupants :

« Pendant la phase concours, c’est ultra-intense. Je pense que le niveau d’exigence en termes d’engagement [...]. Effectivement en phase concours, on n’est jamais hyper bien payé. Mais c’est hyper excitant intellectuellement, donc forcément on s’y met tous à fond. Mais moi sur ce projet, j’ai été deux fois moins payée que pour les autres, par exemple, en phase concours et j’ai bossé quatre fois plus que ce qu’on s’était dit au début parce qu’au début, je devais juste retrouver le truc de l’équipement métropolitain. Et je n’étais pas censée aller chercher les acteurs. » (entretien n°21)

Cette fluctuation des missions dépend des modalités d’organisation du travail, que nous verrons plus tard. Dans des configurations où le modèle en étoile autour du binôme promoteur et concepteur est très rigide, ces fluctuations semblent absentes. Ce sont les projets qui font recours, au moins partiellement, à des modalités plus collaboratives que ces glissements ont lieu. Ce travail mené hors d’un cadre contractuel, s’il est valorisé par sa valeur heuristique, est également à la base de frustrations qui se révèlent en aval – nous le verrons plus tard, à propos des opérateurs.

La concertation a également suscité des débats importants à propos des APUI : sur l’existence/absence de concertation dans les processus et, par conséquent, du rôle joué par les professionnels de la concertation face à l’émergence de nouveaux profils répondant aux enjeux de la maîtrise d’usage de manières autres que des processus de concertation.

Deux des projets étudiés incluent des agences spécialisées dans la concertation et débat public. Dans les cahiers d’innovations respectifs, des méthodologies relativement générales sont proposées. Contactées dans le cadre de cette recherche, l’une d’entre elles affirme ne pas avoir de souvenir de participer au projet. Dans l’autre projet, mandataire et AMO concertation sont liés par un accord-cadre, à activer par des bons de commande. Il l’a été lors des démarches de concertation préalables obligatoires en amont du dépôt d’un permis d’aménager. Le dispositif choisi est modeste et reflète, pour l’AMO, le peu d’engagement du promoteur et des collectivités dans le sujet – notamment parce que la zone est peu habitée, surtout occupée par des activités économiques. Les seuls riverains du projet sont, finalement, les seuls à participer à l’unique réunion publique d’information.

Je ne sais pas exactement à combien de reprises on sera sollicités, ce qui est assez particulier pour nous c’est que, c’est vraiment un projet énorme, [...le nombre] de logements est assez impressionnant et c’est vrai que par rapport à la plupart des concertations qu’on fait habituellement, le dispositif qu’on a mis en place semble relativement sous-dimensionné et ce qui diffère avec ce qu’on fait habituellement c’est que généralement, sur des

projets de cette ampleur, on a des maîtres d'ouvrage publics qui ont plus, comment dirais-je, une culture de la concertation, fin, une habitude à faire des concertations, surtout en termes d'urbanisme où la concertation est bien souvent obligatoire, réglementaire... Et en fait, sur un projet de cette ampleur là on a fait relativement peu de choses et c'était assez surprenant par rapport à nos habitudes et c'est vrai que [le promoteur] n'a pas forcément cette culture là ... On a tendance à se contenter un peu du minimum légal » (entretien n°11)

Ce manque de « culture de concertation » est sûrement à relativiser et devra être mis en relation avec les coûts de portage du projet, des démarches de concertation et les éventuels risques financiers qui pourrait en découler - d'autant plus que nombreux sont les promoteurs ayant recruté auprès des aménageurs et collectivités publiques, précisément pour se conforter d'une culture (publique) d'aménagement, désormais affaire de promoteurs aussi (Dang Vu & Gomes, 2021; Gomes & Pérès, 2021). En outre, c'est aussi vis-à-vis des dispositifs réglementaires que cette éventuelle méfiance semble se dérouler : nombreux sont les AMO à l'image de ceux analysés par Pinard et Morteau (2019) ayant des missions de préfiguration, d'animation de site, de permanences architecturales. Les enjeux de participation sont ainsi réinterprétés par des formats autres que ceux des concertations réglementaires, reflétant éventuellement l'injonction à l'innovation dans ces domaines, mais éventuellement aussi que ce sont des dispositifs moins propice à des oppositions de type NIMBY ou d'autres conflits d'aménagement, puisque la visibilité des acteurs publics y est moindre.

Enfin, les acteurs publics ne voient pas les APUI comme une offrande leur permettant enfin d'évader les grillons de la démocratie participative : celles qui ont des pratiques relativement développées l'infusent dans les processus d'APUI (réunion publique après le jury dans le projet 3, dispositif de concertation dans le cadre de la création de ZAC pour le projet 2), ou faisant valoir la récente révision du PLU qui explicite les grandes options du projet 3. Les acteurs qui, au contraire, ont une pratique strictement réglementaire de la démocratie participative ne trouvent pas, au sein des APUI, de résistance à ces habitudes instituées.

6.4 Les porteurs des innovations ? Exploitants et « fournisseurs » d'innovations

L'intégration d'une pléthore d'exploitants et de porteurs d'innovations dans les processus est l'un des éléments-clés des appels à projets urbains en tant qu'instruments de mise en œuvre de la « smart city bottom-up » telle que conceptualisée par Jean-Louis Missika (2015). Les études de cas montrent que, en effet, ces acteurs de l'aval ont un rôle très important dans la constitution des offres. Pourtant ce rôle est profondément inégal : ce sont plutôt des exceptions, les exploitants ou porteurs d'innovations qui interviennent directement dans la conception du projet dans son ensemble, voire même dans la conception des sous-ensembles programmatiques qui leur correspondraient.

Lors des offres, la composition du groupement sert de preuve de la solidité de l'offre : d'un point de vue conceptuel aussi bien que de sa mise en œuvre future. Pour ce faire, l'ensemble des membres des groupements peuvent signer deux types de documents : des lettres d'engagement (parfois demandant un accord d'exclusivité du signataire vis-à-vis du

mandataire) et des lettres d'intérêt. Celles-ci ont une valeur limitée d'un point de juridique, sont difficilement opposables, et ont surtout des fonctions processuelles :

« L'acte d'engagement, on parle beaucoup, enfin, les opérateurs que vous avez vus ont raison de vous dire que ça n'a pas beaucoup de valeur, en même temps moins que ça, c'est difficile de l'avoir. Ce que je veux dire c'est qu'on ne peut pas demander beaucoup plus qu'une lettre d'engagement à ce stade parce que c'est vrai que le projet va mettre du temps, et que l'on connaît certains investisseurs, on sait qu'ils s'investissent et si, et si, et si, et si, et si, si telle et telle condition sont remplies. Donc, ils ne sont pas passés en Comité d'engagement. Ils ne sont pas passés, etc., mais le fait qu'ils engagent quand même leur nom, ils engagent quand même leur signature, je ne sais pourquoi, les collectivités locales trouvent ça rassurant. [...] Sur IMGP 2, ce qui était important c'était plutôt de vérifier que le mandataire et ses co-membres de groupement, c'est-à-dire vraiment ceux avec qui on savait qu'il allait faire le projet étaient bien. Après, le fait d'avoir des investisseurs dont on peut considérer qu'ils sont solides, le fait d'avoir des partenaires dont le nom amène une renommée, une reconnaissance d'existence, on sait qu'ils savent faire, c'est des choses qui vont participer à l'appréciation de la solidité du groupement, mais pour autant, on n'en fait pas un élément fondateur. » (entretien n°22)

L'appartenance au groupement est donc quelque chose qui, formellement, est relativement volatile et dont la portée se joue davantage dans l'organisation des processus de conception. Certains mandataires s'affranchissent alors des catégories basées sur ces outils (lettres d'engagement et d'intérêt) et en proposent d'autres : « *partenaires conception et exploitation* », « *opérateurs associés* », mais aussi « *partenaires engagés* », « *acteurs locaux* », « *partenaires associés* » et « *partenaires potentiels* ». Ceci illustre bien une compréhension de l'exercice comme un exercice de conception plutôt qu'un exercice de formalisation partenariale. Un opérateur le dit bien, après avoir mentionné à une réunion, en phase de construction de l'offre, avec le responsable de développement du mandataire, dont il ne se souvient plus du nom :

« Écoute, pour l'instant, je n'ai pas de nouvelle. Je ne sais pas, et je pense qu'en plus si on doit nous en parler, on nous en parlera vraiment à la fin, ou en tout cas à la fin, ou lorsque la commercialisation démarrera et ce sont souvent les derniers au courant. Là, j'imagine que c'est vraiment l'étape développement et chantier qui doit s'activer plutôt que la commercialisation en tant que telle. Et nous ce ne sera qu'à ce moment-là où on viendra nous dire : « Tiens, au fait, qu'en pensez-vous ? Est-ce que vous êtes toujours intéressés ? » Je pense qu'en plus, quand tu t'engages dans un groupement, tu ne signes pas à la vie et à la mort, c'est-à-dire que tu participes à des réflexions, mais si pour une raison x ou y, tu ne peux plus assurer ton rôle, tu peux toujours dire : « Écoutez, j'ai été ravi de réfléchir à ça avec vous, mais malheureusement je n'ai plus la possibilité de travailler avec vous là-dessus. » (entretien n°19)

C'est sûrement une des causes pour l'explosion du nombre de membres de certains groupements :

« Il est possible que sur certains projets et c'est sûr que quand tu fais une offre, il y a un côté un peu déballage du possible qui est peut-être un peu excessif, et nous, quand on tire les conclusions et quand on travaille et qu'on réfléchit à la suite dans les nouvelles propositions [...]. Autant on est attaché à dire qu'il faut continuer à travailler à rechercher des partenaires et des exploitants, mais c'est vrai que nous ça nous fait aussi progresser sur des montages économiques de ça, de qu'est-ce qui est possible, comment on l'anticipe dans nos bilans d'aménagement. Nous aussi, ça nous fait progresser dans la réflexion sur construire mieux les réponses, peut-être se perdre moins dans certaines choses et se recentrer sur des trucs plus essentiels. » (entretien n° 24)

Lors des entretiens, le peu de valeur de ces lettres ressort assez facilement. Des structures identifiées en tant qu'exploitants ont été contactées pour un entretien ont répondu ne pas appartenir au groupement, dans leur souvenir. Des assistants à la maîtrise d'ouvrage, ou des chefs de projet ayant hérité du projet en phase négociation se révèlent confus par certains acteurs mentionnés lors des entretiens. L'extrait ci-dessous l'illustre :

« Franchement sur ce sujet-là, il se trouve que c'est moi qui ai été cherchée [opérateur cinéma], mais tout le monde s'y met. Les architectes qui connaissent untel : « Mon copain d'enfance... » Tout le monde s'y met autour de la table. [...] C'est un mode un peu workshop. [...] Non, nous on ne les [opérateur restauration solidaire] pas je crois. En fait le bordel que c'est, c'est que quand il y a tout le monde qui va chercher des trucs, des fois, moi je n'étais même pas au courant que [opérateur restauration solidaire] était dans le truc. Moi, j'avais travaillé dès le départ avec [opérateur concurrent]. Parce qu'en fait, dans la gestion du projet, je pense que vu le timing que c'était pour faire des gros projets, c'était vraiment court. C'est absurde d'avoir aussi peu de temps. Les directions de projet ne sont pas forcément aguerries puisque c'est la première fois pour elles aussi de monter un truc comme ça. Donc, il y a un peu de chaos quand même. C'est un peu chaotique. » (entretien n°21)

6.4.1 Les exploitants

Le principal moyen de participation aux groupements est à travers des réunions. Pour certains opérateurs de poids, et en fonction des modalités d'organisation de l'activité de projet, ces réunions peuvent réunir l'ensemble des membres du groupement des ces réunions peuvent être à l'échelle du groupement ou sinon, plutôt avec un circuit restreint : les responsables de développement des mandataires, les concepteurs et éventuellement des AMO de programmation. Le but de ces réunions est de construire une entente quant au rôle de l'opérateur dans le projet et, ensuite, de traduire spatialement ces besoins-là, dont la maîtrise d'œuvre et des programmistes.

Pour les opérateurs, les APUI sont, avant tout, des activités de développement commercial, au premier rang de fonciers sur des territoires qui leur sont, éventuellement, difficiles d'accès ; dans ces cas-là, les péréquations au sein des projets peuvent leur permettre d'accéder à des terrains dont les coûts l'empêcheraient par ailleurs. Pour certains, c'est le marché foncier de la banlieue qui est visé, alors que pour d'autres c'est un critère plus fin, à la fois plus proche du centre de la métropole, mais surtout, plus proche des centralités, et sur des termes contractuels plus stables :

« On est né au fond de la cour. Au fond de la cour, ça veut dire que le bâtiment dans lequel on ouvre en premier c'est Bobigny, il est dans une impasse dans la zone des vignes de Bobigny et au fond de l'impasse, il y a un bâtiment logistique collé à un cimetière, on est là. Personne ne passe, il faut le savoir, il faut y aller. Bon, on n'est pas loin de Paris, c'est bien, mais bon voilà. Ensuite, on ouvre à Créteil, on est dans une zone tertiaire, il y a un bâtiment, ils ne pouvaient rien en faire donc on l'a pris et on a fait un [lieu] et personne ne nous voit. On ne passe plus, on est au cul à l'arrière du bâtiment qui est un bâtiment de bureaux, etc., donc il faut passer. Chilly-Mazarin pareil, Aubervilliers dans une rue qui n'est pas passante, voilà, etc. Et ensuite, on s'est mis, voilà. Donc ça, c'était la première étape, on a réussi à trouver des... prendre des loyers qui étaient assez colossales, mais avec des emplacements pas trop mal, mais il y avait... c'était une rareté. Donc on a trouvé ça et voilà. Ensuite, on a trouvé un filon avec la SNCF et des bâtiments précaires, encore pires, c'est des bâtiments des années 70, dans des emplacements pas très valorisés, mais on s'est installé là et on a eu par contre des emplacements qui étaient plus proches des villes, mais on acceptait de précariser. D'accord ? Et puis, avec tout ça, le nombre de centres ouvrant, etc., on a eu pignon sur rue, tout le monde nous connaissait et puis on s'est lancé un challenge, c'était de dire : il va falloir qu'on se rapproche du cœur des villes, parce que le sport n'a pas à être... remettons le sport à l'endroit. Si tout le monde nous aime, si tout le monde a besoin de venir chez nous, pourquoi on n'aura pas une place ici nous dans la zone ? Pourquoi on serait à la marge de la ville ? Pourquoi on serait très loin des métros, très loin d'accès sympathique du cœur des villes, etc. dans des endroits malfamés où on dit : « Oh la la, pour venir chez vous, il n'y a pas de lumière, machin. Vous voyez ? Parce que le sport n'est pas du commerce. On nous considère comme du commerce, on paie des taxes sur le commerce, mais, mais le sport n'est pas du... enfin, notre activité, on ne peut pas pousser les murs. On peut avoir 10 000 personnes qui veulent jouer chez nous, si on n'a que 4 terrains, on n'a que 4 terrains. D'accord ? Donc on ne gagne pas beaucoup d'argent. Ça marche bien, mais on ne gagne pas beaucoup d'argent, mais on s'est dit avec, il va falloir qu'on réussisse à aller dans des emplacements toujours plus intéressants, premium, etc. Donc pour ça, on a commencé à répondre aux appels à projets et on a commencé à prendre un bâton et à aller voir les politiques et à expliquer que... voilà. » (entretien n° 17).

Les activités de développement portent autant sur le foncier que sur la construction de relations et sur du réseautage, en vue d'opportunités commerciales futures dans d'autres cadres, d'autant plus qu'il s'agit de projets à forte visibilité :

« C'était essentiellement la recherche d'opportunité immobilière. Ça, c'était la première motivation sur la banlieue [...]. C'est des recherches d'opportunités. Et éventuellement, c'était de la curiosité pour voir comment ça se passait. C'est tout. Éventuellement, le troisième truc, mais qui va avec la curiosité, c'était de voir si ça nous faisait un réseau intéressant ou de la visibilité intéressante. » (entretien n°16)

« [On rejoint des groupements] parce qu'on les connaît déjà et parce qu'ils ont d'autres projets sur lesquels on peut être à même travailler, qu'on rentre aussi sur ce type de projet avec eux, c'est une manière de nous faire mettre un pied dans un partenariat direct avec eux. [...] C'était une approche aussi très opportuniste. C'était le développement en disant : « il nous faut des relais de croissance. Il faut qu'on perce dans ce secteur et que les propriétaires nous connaissent, surtout ceux qui comptent, qui ont le plus d'actifs et le plus de notoriété parce que tout ça, c'est très lié, si tu travailles avec des gens qui parlent de toi, forcément, après, le travail devient simple, tout se simplifie. » (entretien n°19)

Enfin, pour les exploitants qui se positionnent sur plusieurs maillons de la chaîne de la production urbaine, leur engagement en aval peut se faire en contrepoint de leur participation - rémunérée - dans les phases amont de la conception. Cette stratégie a été vérifiée au sein de jeunes structures pour qui IMG P coïncide avec une phase cruciale dans leur structuration, nécessitant de la trésorerie dans l'immédiat, autant que d'opérations à exploiter à moyen-terme :

« À l'époque, la boîte se limitait à une boîte à chaussures en termes d'organisation. Victime d'avoir zéro de la structuration. Le premier salarié a été recruté [l'été 2015...]. Étant une association, on proposait aux promoteurs, notamment aux promoteurs, mais aussi aux collectivités de rentrer dans l'asso. Et on a mis en place un système où on travaillait sur les concours pour nos adhérents, pas sous forme de presta, mais sous forme de vous rentrez, vous lâchez un chèque sous forme d'adhésion. L'idée était d'avoir des adhésions annuelles qui nous faisaient un fonds de roulement. De manière générale, c'était ce qu'on appelait entre nous, la « chasse aux promots » pour d'évidentes raisons, que c'était effectivement une chasse et que ça ciblait essentiellement les promots parce que quand on avait la perspective d'avoir [une commune] comme première collectivité qui a adhéré, ça a eu lieu, mais ça a pris un an, tandis qu'un promot, en phase concours, c'était instantané, c'était 10 000 balles de fixe, et c'était rarement adossé à un volume de travail... D'ailleurs, moi, j'ai toujours été hyper vigilant là-dessus que ce ne soit pas la presta déguisée, mais ça a oscillé entre être associés à ces grandes réunions de groupement dont on a sans doute déjà dû te parler en phase amont [...], ils avaient compris qu'il y a une prime

au groupement Tutti Frutti qui couvre l'intégralité des aspects donc urbanisme classique, urbanisme quali, tout ce qui est prise en compte du son, du design, du nudge, et innovation avec leurs opérateurs. J'ai très vite senti qu'on était sollicité pour être les opérateurs des innovations qu'on mettait en œuvre derrière, qu'on promettait... Avec ce problème qu'à l'époque, nous, on n'avait pas pris le virage stratégique d'être gestionnaire de lieu, on proposait plutôt des solutions où un collectif était fléché pour être l'opérateur du lieu. [...] Bref, c'est une manière de faire. Tout ça pour dire, oui, la phase de rentrée des dossiers, ça nous a mis à flot. Ça a fait une bonne partie de notre fonds de roulement. En 2016, on a eu 10 promots qui sont rentrés dans l'asso. Pas tous au titre des IMGP, mais beaucoup, beaucoup, beaucoup. (entretien n°4)

L'importance des activités de développement pour ces nouvelles structures ont fait, pour certaines d'entre elles, que l'entrée dans des APUI se fasse en détriment de la qualité de leur engagement, de sa faisabilité. Ce n'est que dans un deuxième moment que ces structures essayent de rationaliser davantage leurs participations à des projets collectifs de ce genre, privilégiant des projets bilatéraux avec des partenaires entretemps rencontrés, dont les temporalités sont plus courtes et les complexités opérationnelles sont moindres. Les APUI tels qu'IMGP sont considérés comme plus incertains, car c'est concurrentiel et les taux de réussite sont réduits comparés à l'effort que cela peut constituer, d'une part ; et d'autre part car la faiblesse de l'engagement qui lie les exploitants au groupement ne les sécurise pas quant à leur présence dans les phases aval du processus.

La citation précédente montre également la manière dont les APUI fonctionnent en tant que des fenêtres sur les tendances de la production de la ville, donc des opportunités de marché à explorer - ce que plusieurs de ces nouvelles structures, de petite taille, font (Dang Vu & Gomes, 2021; Gomes & Pérès, 2021). Leurs modèles économiques et domaines d'activité sont, pour certaines, transformés par les APUI.

Mais que font, alors, les exploitants dans les APUI étudiés ? Nous l'avons déjà vu, certains ne font que signer une lettre, dont ils ne se souviennent même plus. D'autres n'ont que les réunions nécessaires pour déterminer les conditions de leur participation et l'intégration de leurs besoins dans le projet architectural - ou même pas ça, pour les opérateurs d'espaces dont la philosophie est celle du plateau nu, modulable. C'est notamment le cas des exploitants dont l'activité a moins de besoins particuliers en matière d'espaces et n'est pas nécessairement ancrée localement et, sûrement, dont le projet n'a pas un rôle central dans leur stratégie de développement :

« De toute manière, c'est quelque chose que je dis d'entrée de jeu aussi aux porteurs de projets. Je leur dis : Nous, ce n'est pas du tout notre cœur de métier. On participe à ça. On réfléchit à ça avec grand plaisir. Selon le projet, je veux bien consacrer plus de temps pour la réflexion et la définition du projet, mais il ne faut pas que ça prenne un temps monstre, parce qu'on n'a pas un business model qui peut se permettre de passer du temps là-dessus. » (entretien n°19)

D'autres le font davantage, par intérêt personnel, sûrement, mais également parce que leurs cœurs d'activité exigent une approche territorialisée :

« On est en stade amont, de toutes les façons. Ce qu'il faut comprendre c'est qu'il y a très peu de gens dans ces équipes, notamment dans les exploitants pressentis, qui s'investissent. Il y a très peu de gens, en fait, qui y passent du temps. Nous on le fait parce qu'on a intérêt à le faire pour maîtriser l'environnement, quand on va dans des zones comme ça, il faut quand même être fou pour ne pas s'intéresser à l'environnement, un, l'environnement de la ville et du territoire en général, et deux, l'environnement du projet c'est-à-dire qu'est-ce qu'il va y avoir dedans. Si les gens n'ont pas compris ça, les exploitants auront des gros problèmes. Là, pour le coup, on est dans des logiques de construction ad hoc à chaque fois, et on n'est pas dans un format absolument complètement balisé en disant : voilà, c'est un centre commercial de 20 000 m². Est-ce que ça vous intéresse de prendre 2 000 là-dedans en sachant que vous allez retrouver, il y aura telle ou telle locomotive, ensuite, il y aura tant de pourcent de textile, etc. » (entretien n° 16)

Les postures des opérateurs ont, alors, elles aussi évolué avec le temps écoulé depuis la consultation. Pour certains, une certaine lassitude s'installe, les APUI et d'autres initiatives semblables étant perçues comme des instances d'instrumentalisation des opérateurs sans nécessairement prendre en compte leurs aspirations, attentes et méthodes de travail.

« On a compris assez rapidement qu'on était juste, en gros, comme très souvent dans les projets IMG, il faut aligner les pensifs de la nouvelle économie pour cocher la case innovation. Là, on a clairement vu qu'on était utilisé comme ça, et qu'on était mis dans un package avec d'autres gens qui ne nous allaient pas. Donc, là, c'était vraiment une divergence stratégique. » (entretien n°16)

Cet engagement qui, finalement, rapproche les exploitants d'un rôle de conseil ou d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, intervenant directement dans la conception, est, on l'a vu déjà, une stratégie entrepreneuriale pour certains. Pour d'autres, cela relève, on s'en rend compte après, d'une erreur stratégique, si couplée à la fois aux incertitudes de l'aboutissement des candidatures et à position relativement fragile des membres du groupement, d'un point de vue de leur sécurité juridique :

« Je trouve que [un promoteur] s'est très mal comporté avec nous puisqu'on a beaucoup travaillé sur le projet. On a été viré parce qu'on ne rentrait plus dans leur compte d'exploitation et on a eu zéro dédommagement, bon.

Question : *Par rapport à une boîte de conseil, vous n'êtes pas rémunéré pour ces participations [à la constitution des offres] ?.*

Non, absolument pas. Et nous, on a demandé une rémunération à [ce promoteur] là pour le coup, parce que là on pensait qu'on avait bien aidé à

faire gagner le truc. [...] On a demandé un dédommagement, et j'ai eu quelques échanges téléphoniques aussi, qui ont dit genre : « On va vous donner un petit truc, mais pas du tout ce que vous demandez. » Là-dessus on n'a même pas eu d'écrit, j'ai laissé tomber. [...] Donc, non, on n'est pas dédommagé, mais à terme, c'est l'orientation qu'on prendra, c'est-à-dire que si jamais on retravaille sur des projets comme ça, ça serait uniquement en conseil, en tout cas dans un premier temps, mais honnêtement, je pense qu'on ne travaillera pas. » (entretien n° 16)

Ce type de revendications est possible parce que les opérateurs, certains d'entre eux au moins, se rendent compte de leur pouvoir dans les négociations, au vu de la dimension symbolique de leur activité et de leur réputation, qu'ils jugent source d'un pouvoir d'influence au niveau politique :

« Et moi aujourd'hui, la maire de Paris, le maire d'Aubervilliers, le maire de Saint-Denis, le maire d'où vous voulez, il a besoin de moi. Je parle avec lui, je rentre dans son bureau, il aimerait que je sois là. Les promoteurs, eux, ils ont besoin que le maire les laisse gagner. Donc les promoteurs ont besoin de moi. » (entretien n° 17)

6.4.2 Les gestionnaires des espaces communs

Une sous-catégorie des exploitants, dans le cadre de ce rapport, sont les gestionnaires des espaces communs des futurs projets. Parmi les études de cas, deux types d'espace sont particulièrement concernés : les espaces d'agriculture urbaine et les parkings. Tels qu'ils intègrent les projets étudiés, ils semblent relever plutôt d'une logique de maintenance et d'entretien relativement isolée de la conception du projet. Mais cela ne veut pas dire que ce soit des éléments dépourvus de complexité – c'est d'ailleurs dans cette gestion qu'on peut souvent trouver un rapport très concret aux usages.

Les gestionnaires des parkings sont des acteurs importants, dont les innovations en matière de gestion sont mise en valeur par les mandataires, comme c'est le cas dans le projet 2. La mutualisation des parkings avec des dispositifs de gestion de leur occupation en temps réel permet de libérer du foncier pour de la construction ou pour des espaces ouverts et est une innovation en matière environnementale importante dans les documents de projet. Dans le projet 3 et avec un autre opérateur, c'est la suppression totale de places de stationnement dans le projet, remplacée par des services de *car sharing*, qui est proposée. Dans les deux cas, les opérateurs sont cantonnés à leurs seules actions au sein du projet, se plaçant comme des prestataires, quasi, ce qui demande un travail plus ou moins important d'adaptation de leur offre au contexte. Mais cela semble rester de l'ordre de l'anecdotique, sans participer à la conception du projet dans sa globalité. C'est ainsi que le responsable de développement des projets nous dit croire avoir vu qu'un exploitant des solutions de mobilité a fait faillite, sans être sûr. Questionné à ce sujet, il affirme clairement que ce qui intéresse le projet, c'est le service, l'innovation et pas son opérateur – ce dernier est interchangeable.

Ce même cantonnement a été identifié pour les gestionnaires de l'agriculture urbaine. Dans le projet 3, le prestataire est d'abord contacté pour concevoir des jardins partagés et leur engagement dans une éventuelle gestion ultérieure reste en ouvert – pour cette jeune société l'offre commerciale intégrée n'est devenue la norme que quelques temps après le

lancement d'IMGP. A l'inverse, dans le projet 1, il y a plusieurs acteurs de l'agriculture urbaine, « *qui est faite en long, en large, en travers dans les jardins, au sol, les toitures, dans des serres, il y en a un peu partout* » (entretien n°15), dont trois principaux : un spécialisé dans les toitures agricoles, un autre qui fera de l'agriculture sur une partie des espaces verts dont la ville refuse la rétrocession, et un troisième consacré à la formation professionnelle en agriculture urbaine qui, ce faisant, prennent en charge des parcelles du périmètre de projet. Malgré la complexité du dispositif, ses raisons d'être semblent découler, encore une fois, d'une approche davantage gestionnaire des espaces ouverts, tout en contribuant à la présentation des projets comme innovants et vertueux d'un point de vue environnemental. Ses acteurs participent peu à la conception du projet.

6.4.3 Les fournisseurs d'innovations

Par « fournisseurs d'innovations » je nomme un ensemble d'acteurs, souvent des jeunes entreprises de petite taille, qui participent aux groupements en tant que porteurs d'une innovation discrète, qu'ils vont apporter au projet – souvent des innovations techniques ou technologiques. Naturellement, tous les acteurs, dans tous les segments de la chaîne de production et dans tous les domaines, peuvent innover et être innovants. L'expression « fournisseurs d'innovations » est donc peu rigoureuse, mais assez expressive¹⁵. Dans les projets étudiés, ces acteurs sont importants, puisqu'ils rendent, grâce à leurs prouesses techniques, certaines propositions importantes dans les programmes innovants proposées par les projets : par exemple, les innovations constructives permettant la modularité des espaces. Pourtant, les « fournisseurs d'innovation » semblent rester cantonnés à ce rôle là, de futurs clients, prestataires, des mandataires lors des phases opérationnelle et de réalisation. Cette recherche n'aborde pas les perceptions et motivations de ces fournisseurs d'innovations, hors sujet. Mais en creux des discours des acteurs rencontrés se trouve l'écho des conclusions de Partager la Ville sur le sujet (Chavent et al., 2020) :

« La majorité des startups ont eu pour rôle principal lors de ces APUI de participer aux réunions et d'échanger sur leur projet avec les membres du Groupement. L'objectif affiché vise en priorité à adapter des solutions innovantes, à intégrer de nouveaux usages dans la programmation globale du projet. Même si la prise en charge de la rédaction globale du dossier incombe souvent au Mandataire, ou à une société de rédaction choisie par lui, la charge de travail administrative existe néanmoins pour ces petites structures avec peu de salariés: textes présentant la société, ses références, la solution proposée et son fonctionnement avec illustrations. A noter la lettre d'engagement, qui souvent associe l'exclusivité – non réciproque – en faveur du Mandataire. Pendant l'élaboration du projet, le rôle de la

¹⁵ Il est difficile de nommer les différents acteurs et de construire des catégories étanches. Dans leur étude « donnant la parole aux start-ups », Partager la Ville (Chavent et al., 2020) compte dans cet univers « des start-ups », y compris dans le domaine de l'économie sociale et solidaire, des « associations », des « petits cabinets de conseil, Bureau d'études et TPE, dans des domaines de nouveaux concepts urbains » et encore des « artistes et exploitants individuels ». La catégorisation est en effet compliqué, certains acteurs se positionnent dans différents segments de la chaîne de production de la ville et la seule taille « petite » ne suffirait pas pour les classer en tant qu'innovants. C'est pourquoi ici, j'opte pour « fournisseurs d'innovation », les autres

startup peut paraître mineur par rapport aux sujets d'architecture, de bilans financiers des promoteurs, de contraintes techniques. En tout état de cause la sélection du projet ne donnera des fruits, en cas de succès, que dans plusieurs années - une échéance qui apparaît très lointaine lorsque l'on est en création depuis peu, et que l'on recherche des financements et du chiffre d'affaires à court terme. »

6.5 Les architectes

Dans les APUI, les architectes-coordonnateurs des projets forment un binôme soudé avec les mandataires (Rio et al., 2019). Dans les projets étudiés, il y a, de fait, ce travail en étroite proximité. L'enquête n'a pas exploré dans le détail le rôle des concepteurs dans les projets¹⁶, mais il y a quatre commentaires qui me semblent intéressants à faire.

Premièrement, le choix de l'équipe de maîtrise d'œuvre est souvent le premier choix fait par le mandataire, après la décision d'avancer sur le site. Ce choix reconduit souvent des collaborations passées réussies, voire propose de les reproduire, tout en les adaptant, dans le cadre de la consultation. Avec Yoann Pérès (Gomes & Pérès, 2021), nous avons montré que les différentes stratégies d'innovation des promoteurs sont lisibles également dans les choix faits en matière de maîtrise d'œuvre. Néanmoins, nous ne disposons pas d'information additionnelle à ce sujet.

Deuxièmement, dans la plupart des projets, il y a plusieurs équipes d'architectes, auxquels il faut ajouter des paysagistes et d'autres concepteurs techniques et/ou de sous-espaces, ainsi que les AMO de programmation, relais des besoins et spécificités de la myriade d'exploitants potentiels. C'est-à-dire que le travail de coordination des différents « lots » est particulièrement important dans un projet IMG. Par ailleurs, les rôles au sein de ces équipes élargies peuvent changer – c'est ainsi que dans l'un des projets, les deux maîtres d'œuvre, mandataire et secondaire, se voient changer de position, lorsque le portefeuille du mandataire se voit étoffer de projets jugés prioritaires et que la réputation du secondaire explose suite à des interventions très médiatisées. Enfin, des transferts se font aussi au sein d'agences de conception, lorsque les projets transitent des pôles urbanisme (phases 1 et 2) vers les pôles architecture (phase opérationnelle).

Troisièmement, les agences d'architecture et urbanisme réalisent des études qui se rapprochent du projet urbain et de la maîtrise d'œuvre urbaine, parfois poussées par l'existence de périodes de réflexion plus larges que ceux de cession. Ce travail est, d'une part, une source importante de construction des usages, puisqu'il contextualise le projet dans un territoire. D'autre part, il se lance dans des activités qui sont encore moins bornées par le règlement de la consultation, ce qui peut être interprété défavorablement par des porteurs de site, comme vu précédemment.

Enfin, les modalités de travail, par la logique de la consultation qui favorise des offres différenciantes, par la proximité entre architecte et mandataire et par le décloisonnement des interactions entre acteurs, font que les architectes soient menés à se prononcer sur la composition du groupement et sur la programmation des projets. L'exemple ci-dessous, d'une

¹⁶ Deux thèses de doctorat sont en cours à l'UMR LAVUE sur le rôle des concepteurs dans les APUI.

agence d'architecture travaillant surtout à l'échelle de l'immeuble, illustre bien leur rapport aux experts de la programmation architecturale :

« Nous on fait on voit un gros avantage pour les Réinventer [...] en gros ça nous permet d'associer des personnes que jamais auraient été sélectionnées par un opérateur ou par un promoteur privé dans le cadre d'un projet privé... [...] On a déjà travaillé avec des tailleurs de pierre, entreprises unipersonnelles qu'on a associé à des groupements énormes... Jamais ces personnes auraient été associées dans le cadre d'un concours normal, pareil pour la consultation, pareil pour... [un projet IMGP] on a fait équipe avec un acteur sur la qualité de l'air, c'est un peu prémâcher le travail de la Ville, parce que c'est des questionnements qui vont au-delà du bâtiment, mais c'est des acteurs qui jamais n'auraient, je pense, été pris dans le cas d'un concours privé un peu plus classique, donc c'est hyper positif et le point positif c'est tout le programme qu'on élabore complètement... En fait on sent qu'on est autant architecte que programmeur, quoi. Ca c'est quand même la grosse motivation et ça change un peu notre métier. Ca change aussi le métier des promoteurs, le tour d'effort des Réinventer [...] Je pense qu'il faut qu'on trouve des synergies [avec les programmistes]. Eux, ils ont l'expertise, nous, on a, c'est peut être un peu présomptueux mais je dirai qu'on a l'intuition, parce qu'on est plus, peut-être plus large par rapport à leur domaine d'expertise, on a tendance à être les chefs d'orchestre et eux les experts... Et sur la programmation, nous on a un projet avec de l'hôtellerie et on s'appuie sur les programmistes qui sont spécialisés dans l'hôtellerie, en disant là ça sera tant de chambres à tant de m² à tant de standing, tant d'étoiles, donc nous on s'appuie là-dessus parce qu'eux ils ont la capacité de dire, ça, ça marche à cet endroit là, ça, ça ne marche pas... Et nous on essaye de d'y apporter de l'innovation, parce que l'inconvénient d'une expertisé c'est qu'ils peuvent tourner en rond sur la base d'éléments qui sont quantifiables et donc qui existent déjà et nous on essaye de tenter les choses... » (entretien n° 8)

7 Modalités de travail et de prise en compte des usages

Tout au long de ce rapport, différentes allusions ont été faites aux différentes manières d'organiser le travail, d'assembler un groupement et sur les outils de prise en compte des usages. Dans cette section, je les reprend, offrant une lecture transversale, avec quelques compléments, de ce que a déjà été dit.

7.1 Les modalités de travail au sein des groupements

7.1.1 La réunion d'équipe

« Cette période du concours elle a été très intense, on a travaillé pendant huit mois, on se voyait tous les quinze jours et puis que ce soit l'apport d'acteurs, ça venait à la fois de nous et puis après il y a un acteur qui en a ramené un autre et tout ça, on s'est constitué un peu comme ça. Il y a eu les deux phases, la première phase, il a fallu rendre juste une note d'intention, donc là on était plus resserrés et puis après en phase de développement ça s'est vachement développé, et puis pendant ces huit mois on a pu évoquer énormément de choses, donc en fait on enrichissait le projet au fur et à mesure des semaines. » (entretien n°10)

Cette citation encapsule la représentation archétypique des modalités collaboratives des APUI. C'est dans ces réunions, où il y a toujours le mandataire, le concepteur et éventuellement certaines AMO en stratégie et/ou programmation, que l'idéation collective peut avoir lieu, que des acteurs peuvent être amenés à se prononcer sur des sujets en dehors de leur expertise stricte et que les réseaux professionnels de tout un chacun sont mis dans le pot commun. L'image du cercle qui s'élargit progressivement dit, en creux, l'existence d'un noyau dur. Les délais courts font que, malgré tout, ces réunions, que certains décrivent comme se déroulant en mode workshop, sont pourtant aussi des moments très cadrés, où la possibilité de se dévier des sentiers battus est réduite. En matière d'organisation de réunions, on est moins dans un cercle qui s'élargit progressivement, que dans une succession de cercles concentriques. Ces réunions sont autant des moments d'idéation et d'expansion de l'imaginaire du projet que de synthèse des contributions des uns et des autres :

« Parce que... on est tous en transversalité, parce qu'on se retrouve tous dans des réunions de brainstorming où chacun présente son truc mais on est quand même tous en silo, c'est-à-dire que chacun est en silo, se voit dans des temps où on essaye de voir si ça matche ou pas, repart dans son silo, se recroise... Et donc chacun dans son silo a besoin de se faire sa conviction, c'est-à-dire que nous, en gros, on arrivait dans la prog générale, on se rend compte que finalement sur l'habitat on ne va pas avoir grand chose à dire, ce que nous gêne un peu en tant que programmistes urbains... On se dit, ok, ça c'est pas nous, notre mission c'est vraiment que l'équipement. Donc on se met sur l'équipement, on se crée notre truc, t'arrives avec, tu te dis, je vais avoir dans le brainstorming collectif, tu sais que t'as dix minutes... Tu viens, tu dis ton truc en dix minutes et là, pouah, t'as toute l'équipe qui réagit... J'entends, très bien, fin, tu te prends ça et puis tu repars dans ton coin et puis tu reçois un mail de quelqu'un qui réagit dessus

et donc en permanence tu te prends des retours... On peut se dire que c'est positif, tu vois?, c'est en mode résidence... Moi je le vois positivement, c'est le concours, c'est une œuvre artistique, tu sais que t'as un temps réduit donc tu fais ton ... » (entretien n° 7)

Entre cette image de la résidence et le modèle en étoile, fait de rapports de bilatéraux que nous avons déjà abordé, existe le travail d'un certain nombre d'acteurs dont le rôle est de lier les silos auquel on fait allusion, avant le travail de synthèse dernier qui est le projet architectural, et qui peut également impliquer un travail de rédaction. C'est typiquement le rôle des programmistes :

« Je vais d'abord reformuler ma compréhension de la commande après justement ces échanges préalables avec les uns et les autres. C'était, un, y'a des éléments programmatiques qui sont hyper dispersés, ils n'ont jamais été présentés de manière cohérente au service de l'intention globale du projet, donc il y a un côté recollage des morceaux, mise en discours, relier... justifier à posteriori leurs parti-pris programmatiques notamment sur le logement par la construction d'un discours. Il y avait, deuxième volet d'expertise, pour le coup des vrais approfondissements programmatiques thématiques, à la fois sur l'habitat, à la fois sur les équipements, à la fois sur l'équipement structurant, fin tu vois? Et puis le troisième truc sur lequel ils nous attendaient c'était les capacités rédactionnelles du dossier finale et l'articulation programmation-conception dans cette présentation du dossier finale » (entretien n° 12)

7.1.2 Le modèle étoile et les relations bilatérales

Dans d'autres cas, domine le modèle étoile. C'est une manière de rationaliser l'organisation du travail, mais en même temps cela fait l'impasse d'approches collaboratives, à la innovation ouverte, du projet. Des formats hybrides existent, avec du travail collectif entre un noyau dur, d'autres avec qui les échanges sont bilatéraux et, enfin, d'autres acteurs, souvent locaux, qui ne sont présents que via la parole d'un intermédiaire - des AMO.

7.2 Les modalités de composition des groupements ou de *sourcing*

La constitution des groupements est une dimension central des appels à projets urbains innovants. L'élargissement du réseau des acteurs participant aux projets a été une des plus grandes préoccupations des organisateurs des consultations, notamment via l'organisation de *meet-ups* et d'autres dispositifs de mise en réseau (Gomes & Pérès, 2021). Plusieurs enquêtés ont participé à ce genre d'événements et des directions des innovations chez des promoteurs font une veille « de l'écosystème ». Plusieurs auteurs disent également moins fréquenter ce genre d'événements aujourd'hui : le réseau est, pour eux, fait et continue de se faire dans les différents projets en cours de route.

A l'échelle des projets, une première modalité de composition des groupements vient du processus de conception lui-même, dans les réunions que nous venons de mentionner où des noms sont suggérés ici et là, ou sinon dans une logique d'écosystème, s'appuyant sur un premier exploitant et déliant, à partir de là, son réseau à lui.

« Et le processus de programmation, il est quand même très empirique; dans certains cas, il se fait dans "on aimerait bien faire ça", parce que la ville a donné peut-être deux, trois idées et puis on avance, on avance et comme effectivement, il n'y pas de concertation, c'est entre guillemets de l'invention, et cette invention pour être rassurante, elle a besoin de s'appuyer sur des gens concrets. Et les gens concrets, c'est les opérateurs et donc on va chercher le boulanger bio qui est aussi consultant je sais pas quoi et lui, il va nous raconter quelque chose. Et c'est ce récit qu'on va mettre dedans. Donc nous, en tout cas, dans le meilleur des cas, on était dans cette mise en récit, s'assurer que la note raconte quelque chose, en militant pour le fait que nous, on travaille pour les territoires, pour les villes, et qu'on connaît le discours qu'un ville peut attendre. Ca veut pas dire, manipuler le discours pour le rendre sexy aux yeux d'eux. C'est plutôt de dire, des fois les Villes s'en fichent d'entendre que, je ne sais pas, il y a des fois des discours de promoteurs qui peuvent paraître un peu creux et nous on cherche à objectiver certaines choses. Par exemple, un promoteur va peut-être dire, "je ne veux pas m'engager sur les typologies parce que je ne les connais pas encore" et on va lui dire que ce n'est pas grave si on s'engage maintenant sur cette ventilation-là, mais que si on ne dit rien, on va passer par des gens qui n'y ont même pas pensé. Donc on essaye de faire faire un pas de côté des promoteurs, vers l'urbanisme, de manière à ce que leur discours soit le plus appropriable aux yeux du politique, fin et des techniciens... » (entretien n°7)

Parfois, l'idéation au sein des équipes de projet, mènent ce dernier sur des thématiques dans lesquels le réseau ne préexiste pas, ce qui exige du travail de recherche de la part des membres de l'équipe, notamment de ses AMO, et pour identifier le milieu et pour saisir la technicité de l'activité et pouvoir l'intégrer à la logique d'ensemble.

Une autre stratégie est celle de la « boule de neige ». Dans un des projets étudiés, il y a un premier exploitant et c'est sur son réseau qu'on va s'appuyer pour composer l'ensemble des différents exploitants de l'équipement multifonctionnel proposé. C'est une manière de garantir, a priori, la complémentarité entre les membres de cet « écosystème » - s'appuyer sur un réseau qui existe déjà. La boule de neige est également un moyen de construire un cadre partenarial, et de fait aligne les usages pris en compte, via les acteurs identifiés, avec les attentes des acteurs institutionnels. Dans ce récit du démarrage de la conception d'une phase de préfiguration, on voit bien l'imbrication entre portage privé et ambitions publiques :

« J'ai commencé il y a 15 jours, donc le temps de rentrer dedans, d'écrire des fiches d'intention, cadrer nos périmètres, et là, c'est une méthode que je déroule, enfin que j'ai appris en géopolitique. Tu rentres par les services, semi-directif en gros, là on a commencé par la culture parce que le DGS a orienté d'abord sur la culture parce que c'est un réflexe.

Question : Culture, c'est interco ?

Non, justement pas. C'est ça aussi le truc, c'est que là on a un empilement de compétence qui fait que, par exemple, le Conseil départemental va agir sur le patrimoine et l'architecture, et c'est aussi d'avoir ces clés de lecture là, donc travail de sociopolitique classique du « qui fait quoi ? ». En fait, c'est des questions très connes, et les gens y répondent très volontiers. C'est « OK, maintenant que vous avez compris qui je suis, qu'est-ce que je recherche, qu'est-ce qu'on sait, qui vous voyez que je dois aller solliciter » et c'est vraiment, c'est en rhizome, c'est-à-dire que là, j'ai eu visite de site il y a 2 jours. L'après-midi, ils m'ont envoyé 7 noms que j'ai sollicités, il y en a déjà deux qui m'ont appelé, on va sur site la semaine prochaine, qui vont eux-mêmes me donner, etc., etc. Et on va aussi faire la bascule de la sphère institutionnelle que je n'ai pas encore parcourue à toutes les échéances déjà, parce que je ne parle pas de la région, je ne parle pas du CGET, etc. etc., pour aussi aller vers la société civile. » (entretien n°4)

Dans d'autres cas, la composition du groupement se fait à travers des intermédiaires, c'est-à-dire des exploitants dont les lieux futurs seront des lieux partagés par plusieurs opérateurs. Deux archétypes existent, celui de la base de données et celui de la curation. Dans les deux cas, le réseau et le carnet d'adresses sont des outils capitaux. Dans l'archétype de la base de données, c'est le gestionnaire de biens qu'on embauche et la garantie de sa capacité à commercialiser les biens. La citation ci-dessous est très claire :

« Enfin, c'est un outil [dont] le seul vrai intérêt, c'est que derrière, il y a une data base qui comporte plusieurs, maintenant, milliers de références. [...] Une fois qu'on arrive à faire programmer tout ça [la programmation immobilière], appel à candidatures. [...] Là où on est fort, c'est sur le marché parisien, on fonctionne juste avec notre base de données et les médias sociaux et ça suffit. [...] On est sur des durées de commercialisation de l'ordre de quelques semaines, trois, en général, trois, quatre en fonction des vacances. Il y a dans l'appel à candidatures, des visites, des confirmations, tout ça est très séquencé et maintenant très routinisé, et l'affectation des locaux, qu'on appelle le Tétris parce qu'on voit bien que tu as des besoins exprimés, des souhaits, tu fais matcher. Il n'y a pas de politique éditoriale. » (entretien n°4)

Or c'est tout l'inverse dans l'archétype de la curation, on vend une politique éditoriale pour « donner du sens à l'immobilier » :

« Notre troisième métier,, c'est effectivement d'être exploitant/ gestionnaire... Exploitant/gestionnaire c'est le vocabulaire qu'emploie mon associé, parce que lui, il s'occupe plus du business, moi j'explique aux gens que je vois que notre boulot, c'est d'être curateur... Curateur de l'écosystème. Pourquoi? Parce qu'on part du principe que pour qu'une thématique vive et qu'elle s'inscrive dans le temps, il faut organiser en amont une rotation des acteurs, sous la même thématique... Parce que sinon le lieu est figé, ça devient très, très vite presque muséal et ça perd de son sens... Donc quand je parle de rotation des acteurs, ça a une implication directe sur le modèle

d'exploitation qu'on propose à ces marques... On a constaté, notamment en parlant avec les grandes foncières [...] commerciales... et on leur a dit, nous on constate comme vous l'essoufflement du 369, du bail 369. Un, parce que dans vos centres commerciaux, c'est de plus en plus dur, mis à part certains centres qui marchent très, très bien, mais il y a quand même de grosses difficultés. Deux, le 369 est devenu une barrière à l'entrée pour des jeunes marques innovantes de type digital native brands, qui viennent de se créer mais qui n'ont pas les moyens de rentrer sous un bail 369, en garantissant les trois premières années de loyer, en faisant des investissements, etc. Et puis, troisième désavantage, on leur a dit, "nous, notre objet c'est de garantir aux municipalités la pérennité de la thématique qu'on a installé. [...] On va mettre en place un système de baux dérogatoires entre 1 et 3 ans qui peuvent être renouvelés mais qui nous permettent, si jamais un acteur veut partir plus tôt...". On lui donne la souplesse, donc il a intérêt à venir parce qu'il sait qu'il pourra partir et surtout nous, ça nous permet nous si les gens ne fonctionnent pas, de les remplacer par des acteurs qui s'inscrivent dans la même thématique. Et donc ça nous permet de garantir une cohérence du lieu, de renouveler le lieu et de garder l'attractivité du lieu. » (entretien n°2)

7.3 Outils de prise en compte des usages

Il est difficile de saisir exactement quels sont les outils de prise en compte des usages. J'essaie ici une approximation, qu'il faudra approfondir et mettre en relation avec ce que a été dit précédemment.

7.3.1 La mise en récit

Au long de ce rapport, plusieurs citations mettent en exergue l'importance de la mise en récit, pour « coller » des morceaux de programme peu cohérents ou pour lier les savoirs de programmation immobilière et de commercialisation des promoteurs aux attentes et aux codes des collectivités. Il ne faut pas être excessivement cynique vis-à-vis de la mise en récit, puisqu'elle est bien plus que de la communication ou du marketing stricts. D'ailleurs, dans un des projets étudiés, la mission de rédaction, initialement prévue pour une AMO communication est finalement attribuée à l'AMO programmistes. La mise en récit par l'écrit permet de construire du sens entre les différents éléments de projet, tout en posant clairement la question du destinataire de ces écrits - des élus et des techniciens locaux. Elle permet également d'identifier des non-sens, des contradictions et des erreurs techniques. Ce qu'on met en récit, c'est un projet et ce récit accompagne des dossiers de plusieurs centaines de pages. Les usages sont, souvent, le fil rouge de cette mise en récit, qui s'appuie en plus, souvent, sur des représentations graphiques, voire des vidéos, qui mettent en scène le quotidien des futurs lieux.

7.3.2 Les concepts de projet et les références

Chaque projet a un titre et ce titre peut renvoyer vers une thématique, aussi bien que vers des concepts plus répandus dans le projet urbain, tels la trame verte et bleue ou les territoires économiques ; inversement, ce qu'on veut éviter, comme les *dead malls*. Ces concepts de projet participent, bien évidemment, à la mise en récit et sont déclinés à différentes échelles et, ce faisant, contribuent à construire des usages. Ainsi, l'idée d'un projet

mélangeant des activités économiques et du logement est présent dans le grand paysage mais aussi dans l'offre de logements, agrégé d'espaces de travail, ou dans l'introduction d'une fonction productive (agricole) dans la majorité des espaces verts du quartier.

Dans ces concepts de projet et les récits qui les accompagnent, les références d'autres projets sont fondamentales (Arab & Mullon, 2020) pour véhiculer un certain rapport aux usages et à la ville, notamment pour les équipements. On mobilise Beaubourg comme inspiration (un équipement multifonctionnel mais mono-sectoriel, regroupant différents services et offrant différentes expériences à différents publics sur de grandes plages horaires) mais aussi comme contre-exemple : un équipement où la ville rentre, plutôt qu'un équipement qui sort et se déploie sur la ville. Le 104 est une référence très présente dans les discours des acteurs publics et privés. Pour les lieux de vie, on utilise Ground Control/Le Grand Train comme référence évocatrice et mobilisatrice. Quoiqu'il en soit, ressort le parisianisme de ces références.

7.3.3 Le travail de terrain

Nous avons déjà exploré le travail de terrain et ses modalités, à propos de l'ancrage local et de démarches in situ comme la préfiguration. Rappelons ici que le travail de terrain dans les APUI est à la fois un travail de diagnostic et d'identification de partenaires potentiels. Il concilie des finalités heuristiques et instrumentales qui vont avoir des impacts dans les relations entre les acteurs et dans l'organisation du travail :

« contacter par téléphone, email et puis après, on allait les voir. On parlait avec eux de leurs besoins, du projet que nous, on était en train de concevoir, on les faisait réagir par rapport à ça. Et puis, on restait en contact au fur et à mesure de l'évolution du projet pour co-concevoir avec eux. Ça dépend des acteurs, puisqu'il y en avait, on n'avait pas besoin de se dire 150 trucs non plus une fois qu'on a compris que l'association du basket club aimerait bien faire de matchs un peu plus souvent sur des plus grands terrains. On disait ok. Mais [un autre exploitant potentiel], par exemple, on va plus travailler avec eux. » (entretien n° 27)

7.3.4 Se mettre dans la peau de

La prise en compte des usages est, parfois, un exercice d'une simplicité déconcertante, suffisant de « se mettre dans la peau de », ce que peut ensuite se revêtir de niveaux de sophistication technique variable ; mais c'est l'acte cognitif si simple qui nous intéresse ici (Gomes, 2017). C'est, de manière surprenante, relativement absent de cette enquête, alors qu'il est fréquent dans mes terrains précédents sur les espaces publics. Ici, il est remplacé par une approche par les programmes, d'une part, et d'autre part par les dispositifs de contact avec le public, tels les entretiens et les démarches de préfiguration. On le retrouve, finalement, dans le discours des entrepreneurs, dans l'identification de leurs idées de business, ici des lieux de pratique de sport collectif :

« Je développe [l'entreprise] et ça part d'une idée durant mes études où on me propose de travailler sur un projet de création d'entreprise [...] et de mener à bien ce projet. Donc c'était une conduite de projet, un exercice de conduite de projet avec évidemment une vision globale et omnisciente

de tout ce que devait, comment dirais-je, contenir un projet digne de ce nom. D'accord ? Voilà. Je touchais un peu à tout, aussi bien la gestion, RH ou marketing, etc. Vous voyez, c'était ça le but. Et moi, vu qu'on était sur un projet fictif, je me suis dit, sur un conseil d'un prof qui disait : partez d'un rêve, quelque chose qui vous fait vibrer et essayez de le descendre en ambition, en objectif, etc., ensuite de construire un projet autour de ça. Voilà, fort de ce truc-là, moi j'ai réfléchi par rapport au jeu, au [sport collectif], à ce qui me plaisait et aux loisirs. Et je me suis rendu compte que je n'étais bientôt plus en mesure de pouvoir aller à mes entraînements et de suivre le rythme de ce que le sport exigeait de moi, c'est-à-dire entraînement trois fois par semaine et match le week-end. D'accord ? Pourquoi ? Parce que je rentrais dans la vie active, j'étais en alternance dans une école de commerce, petite école qu'il fallait payer, compléter ce que payait l'entreprise, etc. Donc on bossait de temps en temps aussi un peu à côté, on avait un rythme assez soutenu de travail. Il fallait bosser pour les études, donc on avait besoin de se prendre des soirées mine de rien, voilà. On avait, je dis on avait parce qu'en fait, je pense que ça correspond à pas mal de monde, la nécessité de commencer à donner du temps à sa petite copine qui pouvait devenir notre femme et d'emménager avec elle, vous voyez ? [...] Et au final, voilà, je me suis dit : quand on ne peut plus pratiquer avec les contraintes liées à cette pratique, son sport [...] pour jouer dehors, je n'en sais rien, les city stade dans la cité, dans le quartier, on laisse ça aux petits. D'accord ? Donc ce n'est plus pour nous. Sauter la... donc pour jouer un loisir, on n'a pas d'option parce qu'on peut aller jouer le dimanche matin en sautant la grille du stade ou on squattant un petit bout, ok, c'est cool, mais bon quand on a joué un peu sérieusement, ça, ça ne nous motive pas et voilà. Et du coup, je me suis dit : bon, créons peut-être à côté des zones tertiaires d'entreprises, des lieux où on pourrait y pratiquer [...]. Donc c'est parti de là, c'est parti d'un constat où en fait, si on n'est plus capable de suivre le rythme et les contraintes du [sport], on ne peut plus jouer. » (entretien n°17)

7.3.5 Avoir ses publics

Pour l'entrepreneur de la citation précédente, il est parti de son expérience pour se construire une demande potentielle et lui proposer une offre. Cette approche par l'offre est assez fréquente dans les pratiques d'urbanisme centrées sur les usages (Gomes, 2017). On l'a retrouvé beaucoup chez les exploitants interviewés. Pour un opérateur commercial, ce sont les grandes marques qu'il sait pouvoir mobiliser, grâce à son réseau, qui attireront automatiquement les gens. Cette capacité à attirer des publics est d'autant plus aisée, pour certains exploitants, que les réseaux sociaux et la géolocalisation sur les téléphones permet que certains espaces et événements se mettent « sur la carte » assez rapidement, sans besoin d'une longue marche jusqu'à devenir un repère. On donne l'exemple du Grand Train, en contre-bas à Ordoner, comme lieu qui devient rapidement une destination alors que sa localisation n'était en rien favorable. On va également inclure explicitement le rapport aux réseaux sociaux, leur maîtrise en lien avec les marques et autres locataires des lieux, comme une expertise en matière des usages.

La question des usages, ou sinon de la « demande », ne se pose pas, parce que les marques l'ont déjà. Une autre exploitant fait son part de *mea culpa* lorsqu'elle oppose la culture de sa structure à son engagement associatif :

« [On est] une structure qui n'est pas habituée à ce rapport-là à la maîtrise d'usage, curieusement, parce que c'est une structure qui considère, qui vient de l'équipement culturel, où on a un rapport à l'usager qui est un rapport au public. Donc de fait, ça met une distance, c'est-à-dire on accueille, il y a toute la notion de l'accueil du public, de servir l'intérêt du public, d'être à leur service, d'offrir au public des choses, mais ça reste du public. Et donc, la notion de visiteur et de public liée à l'historique de la [structure] qui vient de l'équipement culturel, elle met une certaine distance avec l'usager. C'est-à-dire, on est à leur service mais on n'est pas forcément dans la co-construction, on n'est pas forcément transparent, on n'explique pas forcément comment ça se monte, etc. Ça, c'est la structure de la boîte. En face, je travaille beaucoup avec des promoteurs qui n'ont pas non plus cette culture-là, enfin qui essaient de s'y mettre, mais qui ne viennent pas de ce milieu-là. Et moi qui suis personnellement convaincue et qui ai plus l'habitude de l'associatif aussi, de la co-construction, etc., ce n'est pas que je dois convaincre parce que j'ai l'impression qu'en interne, ils [ses chefs] sont convaincus de l'intérêt d'aller vers ça, et les promoteurs aussi, mais en tout cas, c'est réussir à le faire concrètement avec des cultures de projet qui d'une part et de l'autre sont éloignées de cette culture-là. Donc, c'est à inventer et ce n'est pas facile. Et à ce stade, on est encore trop en amont sur la conception du projet pour être dans l'implication des habitants et des usagers. C'est-à-dire, tous les projets sur lesquels je travaille, pour l'instant, on est au stade vraiment amont de la conception du projet d'ensemble, même au stade concours, etc., où l'usager n'est pas encore rentré dans la ligne de projet. » (entretien n°6)

La citation finit en revenant aux jeux amont-aval et les hésitations et difficultés engendrées par les déplacements des différents au long de la chaîne, d'autant plus que, comme nous l'avons déjà signalé avant, les négociations se révèlent longues.

8 Ce que la négociation et la contractualisation font aux innovations programmatiques et aux acteurs des usages - des pistes à creuser

L'enquête a rapidement relevé l'importance des processus de négociation en cours et, par conséquent, les enjeux financiers et juridiques et leur relation à l'évolution des processus de conception et de travail entre les membres du groupement. C'est un sujet difficile d'approcher, car le terrain peut se révéler frileux dans le partage d'information éventuellement sensible et parce qu'il y aurait un coût d'entrée considérable pour moi, chercheur néophyte dans ces questions. En guise de conclusion, je livre alors des pistes qui me semblent prometteuses à ce sujet, qui pourront être explorées dans des publications futures et/ou dans le cadre de l'axe APUI de la Chaire, notamment des discussions menées avec les collègues juristes de l'UPEC.

8.1 Les évidences de la négociation et de l'évolution des projets

Le montage juridique de la consultation fait que les offres, une fois lauréates, ne sont pas censées évoluer de manière significative par la suite :

« Aujourd'hui, quand les collectivités locales cèdent des terrains ou des biens, elles sont obligées de mettre en concurrence. Ça, c'est le principe de droit qui est applicable. Le juge administratif considère que quand elle décide de mettre en concurrence, elles ont l'obligation de respecter le principe d'égalité de traitement et de transparence. Ça signifie qu'on doit pouvoir justifier à toutes les étapes de la procédure que tous les candidats ont été traités sur une base équitable et équivalente, et que tous les candidats ont été mis dans le même degré d'information et de traitement. Ce qui veut dire que pour assurer cela, on est obligé d'écrire la manière dont on va choisir les candidats, les critères selon lesquels on va les retenir. Une fois que leur offre est retenue, on considère que c'est cette offre-là qui doit être mise en œuvre moyennant des ajustements, puisqu'évidemment, il y a des ajustements nécessaires et que s'il y a une modification qui est trop forte, qui est trop substantielle de l'offre, quelque part ça revient à rompre le principe d'égalité de traitement et la mise en concurrence qu'on a mise en place au départ. » (entretien n° 22)

Pourtant, pour porteurs de site et mandataires des groupements, le fait que des négociations vont avoir lieu et que le projet va évoluer ne pose aucun doute. A propos du rôle et des motivations des promoteurs, nous avons déjà vu l'idée d'être lauréat comme l'acquisition « d'un droit de négocier », qu'il faudra ensuite faire accoucher. Côté public, des perceptions similaires existent :

« Je dirais aujourd'hui qu'il y a le diffus, il y a la ZAC et il y a l'APUI. Pour moi, c'est quand même une manière de fonctionner différente, une manière de penser le projet qui pour moi est différente, c'est à dire qu'il faut vraiment intégrer que c'est de la négociation, et que du coup c'est pas... Le fait de bosser sur une ZAC je vois la différence, on voit la maîtrise d'œuvre très, très tôt, on réfléchit quand même juste entre acteurs publics

pendant très longtemps et que là, c'est comme si, sur une ZAC, le promoteur venait dès le début dire, mais si on fait ça, je peux pas vendre mes logements, et ainsi de suite. Donc, c'est ça qui fait une grosse différence, et même sur les documents cadre... ça peut aller très vite, parce qu'en soi, c'est juste deux personnes qui essayent de se mettre d'accord, sans forcément rendre des comptes à d'autres personnes publiques, finalement, comparé à la ZAC où on fait un dossier, et donc c'est là aussi ... Si on peut considérer que la signature des promesses de vente, c'est un peu comme le dossier de création de ZAC, imaginons, bah, c'était quand même plus simple, y'a pas d'enquête publique, on a juste fait signer, on est passé juste en bureau délibératif ici en conseil de territoire, et en conseil municipal, et c'est tout » (entretien n°26)

Pour un autre, il s'agit d'un classement et la possibilité d'échec de négociations, donc d'éloignement de l'offre, est admise dès le départ :

« Donc là aussi, les choses, elles sont cadrées dans le règlement du concours, la consultation. C'est qu'il y a cette phase d'offre, puis de jury, mais après la seconde phase de négociation. Et y compris pendant cette phase de négociation, on peut dire stop à tout moment. On peut dire : « On arrête avec vous parce qu'on va prendre le numéro 2 sur la liste du jury en fait ». (entretien n° 29)

Dans les mots d'un chef de projet chez un promoteur pour expliquer les longues négociations d'une opération, même constat :

« On a juste eu une longue phase de négociation parce qu'on a certes été désigné lauréat, mais dès le lendemain, le vendeur du site, l'EPPFIF, et les villes nous ont dit : « Ok, vous n'êtes pas lauréats, vous êtes classés premiers. Maintenant, on va vous demander de monter le prix d'acquisition. On va vous demander de payer plus d'écoles. On va vous demander de payer ci, de payer ça. » (entretien n° 15)

Dans ces cas, les CPS et l'instruction des sites est faite d'emblée réfléchissant aux leviers publics lors de la phase de négociation, par exemple la délimitation des périmètres d'étude et de cession, laissant les éléments plus intéressants *a priori* en dehors de la cession :

« En se disant que comme tout le monde sait que [un bâtiment dans le périmètre d'étude] c'est le joyau dans la négociation, on a un levier de plus dans le rapport de force, parce qu'il va falloir trouver un modèle là-dessus. Est-ce qu'on part avec eux ou pas ? Est-ce qu'on fait autre chose ? Mais de fait, on est incontournable parce que si on avait tout mis d'un coup, dans la négociation on n'avait pas ce rapport de force-là sur qu'est-ce qu'on fait du joyau. Vous voyez ? Et la deuxième chose, c'est qu'on a continué à réfléchir, ça fait partie des raisons pour lesquelles la négociation a duré aussi longtemps, mais la ville a décidé de racheter ce périmètre-là et de passer des baux avec le groupement pour les exploiter. Ça veut dire que dans la durée [...] les promoteurs n'auront pas la main sur le joyau parce qu'ils sont

locataires de la ville. [...] Et surtout, y a une fin de bail. Donc à la fin du bail, si vous voulez continuer les gars, il faut passer par nous. » (entretien n° 29)

Dans trois des cas étudiés, les offres connaissent des évolutions importantes, motivées dans deux cas par des raisons financières et processuelles. Les raisons financières imposent des coûts supplémentaires aux promoteurs, n'ont prévus dans l'offre, qui déséquilibrent le bilan. L'offre est donc menée à évoluer sur le plan financier et cela a des incidences casi obligatoires sur la programmation, notamment sur la programmation de logements - il faut « tourner le bilan ». Les raisons processuelles sont dues à des chevauchements de calendrier (projet 2, notamment) - le projet finalement mis en œuvre sera différent de l'offre, car l'étude urbaine menant à la création de la ZAC a changé le tissu urbain, entre autres ; mais le groupement (ses promoteurs et maîtres d'œuvre) est gardé.

Inversement, le projet 3 présente un écart minimal entre l'offre et la promesse de vente. On ne saurait pas dire exactement *pourquoi* il y a eu peu de modifications au projet - un processus et un site plus maîtrisés dès le départ ?, des acteurs moins flexibles ?, mais le fait est que le processus a été mené, par la collectivité, de manière à que l'écart entre l'offre et la promesse de vente soit le plus étroit possible. Parmi les porteurs de site étudiés, cette collectivité c'est celle qui a le plus mobilisé de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage juridique.

Naturellement, les appréciations ici faites de « l'importance » des ajustements aux offres n'a aucune prétention d'être une opinion (et encore moins une qualification) juridique. Je me limite à identifier que l'éventuelle informalité juridique de ces négociations, ou *a minima* son risque, ne semblent avoir aucun impact visible dans le déroulement du projet. La requalification juridique ne semble pas être perçue comme un risque, contrairement au moment de lancement de la consultation, de la rédaction des CPS et des interactions avec les groupements avant la désignation des lauréats.

8.1.1 Les coûts du portage de projet (dont le portage foncier)

Nous avons déjà fait allusion aux importants frais de portage d'un APUI pour les mandataires des groupements et la manière dont l'engagement de dépenses additionnelles pendant la phase additionnelle est contre-productive, sans que la promesse de vente, au moins, soit sécurisée. Les mandataires cherchent ainsi à accélérer autant que possible la signature de la promesse de vente et plus généralement la réalisation du projet, pour que les coûts de capital soit minimisés et pour que des recettes puissent entrer en caisse aussitôt que possible. En face, les mandataires ont des propriétaires fonciers qui n'ont pas nécessairement le même rapport au temps : parce que la parcelle est occupé par un chantier public pendant quelques années encore, parce que le portage financier est peu ou pas déficitaire - les sites « en friche » ou occupés à régénérer ne sont pas nécessairement des passifs dans les bilans des propriétaires.

Ces coûts et leur financement (trésorerie, dette, etc.) sont une donnée clé pour mieux saisir les processus de négociation mandataire-porteur de site, mais aussi le rapport entre mandataires et membres de groupement, et entre porteurs de site et propriétaires fonciers.

8.1.2 Construction de processus de négociation et construction de relations de confiance

Le processus de négociation n'est pas codifié par l'armature juridique de la consultation, il va donc varier entre chaque cas. Les règles de jeu, au moment de la négociation, sont pas connues et dans un premier temps, il faut bien les identifier.

Cette négociation est souvent multilatérale et pas bilatérale, ce qui donne des marges de manœuvre à des jeux d'alliances : c'est le cas des ententes promoteur-collectivité dans le projet 1, en dépit de la position de l'aménageur dans la négociation. Mais nous avons vu également que les négociations éminemment politiques doivent également composer avec la transigeance variable des services techniques et leurs conseils et AMO. Cette négociation peut également concerner le suivi des engagements contractuels sur une période donnée.

Si les négociations entre mandataires et porteurs de site peuvent se révéler musclées, elles ne laissent pas transparaître des méfiances réciproques - ou au moins de méfiances d'un nouvel ordre. Mandataires et porteurs de site sont globalement confiants et sûrs de leurs positionnements respectifs et de celui de leur contrepoint dans les négociations. La confiance mutuelle est renforcée par les recrutements récents au sein des promoteurs, dont des anciens dirigeants d'établissements publics et collectivités et des cadres formés en sciences politiques, dans le but de renforcer les capacités de dialogue entre les deux parties prenantes (Dang Vu & Gomes, 2021; Gomes & Pérès, 2021).

Les liens de confiance semblent plus fragiles entre les membres des groupements et leurs mandataires - comme vu précédemment, les négociations sont longues et semblent opaques pour beaucoup d'acteurs, qui se sentent abandonnés. La construction des relations de confiance à ce niveau-là est une autre piste de recherche intéressante mais dont la réponse ne réside pas à l'échelle d'un seul projet. Les entretiens menés montrent bien que les postures de confiance/méfiance sont construites sur un ensemble d'expériences avec différents acteurs (promoteurs, disons) dans différentes configurations.

8.1.3 Stratégies de sécurisation juridique

Un dernier élément pour décrypter les négociations des projets, et notamment la place des innovations programmatiques dans ces processus, c'est la manière dont est envisagé l'opposition des engagements contractuels. Deux extrêmes sont visibles dans l'enquête, dont les raisons d'être et la portée sont intéressants à creuser davantage. Dans le projet 3, l'on opte par une négociation au cas par cas de chacune des innovations constantes du protocole d'engagement sur les innovations. Celles-ci sont contractualisées en tant que clause d'affectation, valables pour une durée donnée et chacune avec sa pénalité respective en cas de non-respect. De cette manière, les différents éléments programmatiques sont de fait hiérarchisés. Dans le projet 4, inversement, c'est « le respect de la programmation » qui peut justifier des pénalités. Cela laisse une marge de manœuvre plus grande aux deux côtés et, probablement, une place plus grande au politique dans la gestion du projet sur le moyen-terme, plutôt qu'une approche procédurière/judicialisée.

8.2 De l'innovation ouverte aux clauses d'affectation et de retour ?

8.2.1 La mise en veille (ou la fin ?) des processus collaboratifs et itératifs

« C'est sûr que la phase opérationnelle n'est pas la phase de concours où finalement, on passe d'un espèce de brainstorming permanent à du problem solving permanent [...]. Enfin, il faut être assez pragmatique. Notre idée, c'est qu'on met face à une grande ambition un rapport très pragmatique : quelles sont les conditions de réalisation concrète de cette idée ? [...]Donc finalement, on n'invente pas la poudre. On est plutôt très terre à terre et on descend une liste de choses à accomplir assez méthodiquement. » (entretien n° 20)

Ces négociations sont longues, certaines ne se concluant que récemment, fin 2020. Pendant ce temps-là, les groupements sont mis en veille. La conception collaborative du projet n'existe plus à l'échelle du groupement. Même les concepteurs sont tenus à l'écart, tant qu'un horizon temporel fiable soit visible. Sur la difficulté d'énoncer des avis concrets et porteurs sur un projet qu'on dit en veille tant que les montages financiers et opérationnels ne soient pas garantis :

« Je pense qu'il y a une grande raison [pour une implication perçue comme tardive des collectivités dans le projet de maîtrise d'œuvre] qui venait du fait que les promoteurs ont passé leur temps, surtout au cours de la dernière année, à leur dire que la programmation est provisoire, qu'ils viendraient avec le projet définitif bientôt [...] et que tout ça est resté un grand flou, en fait. Il n'y avait pas de projet, depuis le concours, assez réaliste et assez défini qui permettait aux élus de se prononcer sur un projet qui est toujours annoncé comme étant un projet non définitif et à venir. Je pense que c'est essentiellement ça. Après, on a commencé à sentir les orientations de la collectivité quand on parlait de la préfiguration » (entretien n°18)

Les seules exceptions sont les acteurs dont on a besoin pour faire avancer les négociations : une étude additionnelle pour prouver que la solution technique de végétalisation est faisable ; une spatialisation du bilan nouvellement tournée...

L'engagement du groupement change aussi parce que les objectifs changent. Pendant la consultation, il s'agit de la remporter ; lors de la négociation, l'objectif est de signer un contrat le plus avantageux possible. Bien sûr, les discussions sur le projet ne disparaissent pas, mais la question du montage opérationnel, les registres financier et juridiques, prennent le devant de la scène. Or, il n'y a pas « d'usages » dans ces contrats :

« Pour assurer ça, alors vous appelez ça un usage, mais nous, on appelle ça une destination ou une affectation, pour assurer ça, on va avoir deux types d'outils. On va avoir les outils réglementaires, et donc principalement le document d'urbanisme de la collectivité qui fait qu'elle peut décider de protéger ou de privilégier certaines destinations par rapport à d'autres, et aujourd'hui certaines sous-destinations, mais c'est vrai que c'est toujours

difficile dans ce genre de cas de faire, par exemple, si je prends l'usage qui est très à la mode du tiers-lieu, qui ne correspond à aucune destination en soi, donc, on ne peut pas l'imposer au travers du PLU, par exemple. Comme l'outil réglementaire n'est pas suffisant, on va utiliser l'outil contractuel qui est l'acte de vente, en imposant, par exemple, une clause d'affectation. La clause d'affectation permet d'opposer au lauréat qui va être lié à l'acte de vente, mais aussi à tous ses sous-acquéreurs successifs, l'obligation de maintenir l'affectation du local à usage de tiers-lieu, à usage de cinémathèque, je ne sais quoi, pendant une durée qui est nécessairement limitée parce qu'on considère qu'on ne peut pas avoir de clause sans limites de durée. Donc, c'est une durée qui est, en principe, maximum de 15 ans. » (entretien n°22)

Les implications de ce glissement sont très importants pour les relations entre les acteurs entre phase 2 et négociation.

8.2.2 L'indifférence vis-à-vis des acteurs au profit des programmes

Alors que dans la phase d'élaboration des offres et dans la délibération des jurys, la constitution des groupements était fondamental dans les interactions mandataire-porteur de site, elle devient secondaire lors des négociations. Le modèle d'innovation ouverte très présent dans les discours politiques et dans l'esprit de la consultation ne concerne, finalement, qu'une phase délimitée du processus de projet. Les acteurs de l'aval sont invités en amont, ils viennent, mais redeviennent sous-marins jusqu'à ces phases aval, où ils pourront ou pas refaire surface.

Dans la promesse de vente, ce sont les affectations qui comptent et pas ses auteurs. On peut également contractualiser des éléments processuels.

Donc ça, c'est important parce que ça veut dire qu'on fige non pas l'identité du locataire ou de l'exploitant, mais on fige l'usage. Donc, c'est quand même un maintien de la programmation de l'offre dans le temps. Et pour le coup, juridiquement, ce sont des choses qui se sont affichées dès le début dans ce qu'on a appelé le Clausier. Je ne sais plus. C'était Clausier sur la data room ; et après qu'on reprend à la promesse de vente où il y a cette clause d'affectation. Donc, on a quand même des outils juridiques, si vous voulez. Dans ce Clausier-là, on avait mis aussi par exemple, le fait qu'on mettrait des heures d'insertion sociale sur le chantier [...]. Charge après aux opérateurs de proposer un pourcentage. Et du coup, ça devient un critère d'analyse des offres. Vous voyez ? On a trouvé des moyens de faire pour rester dans le champ de la commande publique tout en mettant quand même des objectifs et non pas des obligations. (entretien n° 29)

Pour les collectivités et les mandataires, c'est une évidence - ce qui ne veut pas dire qu'ils soient indifférents aux sorts des groupements. Certains opérateurs en sont très conscients également et semblent, eux-aussi, avoir une conception peu contraignante de ce l'appartenance à un groupement - ce sont certainement, aussi, des acteurs pour qui la réussite du projet n'est pas capitale dans le développement de leur structure :

« Pour l’instant, les choses ne sont pas figées là-dessus au niveau de la programmation. En fait, en amont, le but lorsqu’il y a des appels à projets c’est plutôt de faire intervenir des participants qui amènent une expertise particulière et qui vont amener de la valeur ajoutée à un projet. On crée des synergies avec différents acteurs, et ils vont donner à un projet une direction et ils vont permettre vraiment d’avoir un projet un peu inédit. C’est plutôt dans ce cadre-là qu’on intervient. Sur la définition, on donne des conseils, on dit ce qui marche, ce qui peut marcher et ce qui a déjà fonctionné pour dire que dans un projet on pourrait certainement dédier tant de cellules à de la commercialisation éphémère ou à des artistes ou à des producteurs, ou à des artisans. C’est un peu comme ça qu’on réagit. Après, les choses doivent être précisées quand le projet s’affine et quand la livraison est proche. » (entretien n° 19)

Mais la posture des mandataires n’est pas pareil pour tout. Lors d’un entretien, un responsable de développement d’une foncière relativise l’éventuel abandon d’un de ses investisseurs : en tant que foncière, ils sauraient gérer sans grande difficulté. Approche inverse de celle adoptée par les promoteurs derrière un équipement, qui pendant la négociation contractualisent avec différents occupants et cherchent également à identifier un exploitant destinataire d’une VEFA. Par ailleurs, les solutions en matière d’espaces modulables et flexibles sont également une manière de gérer le hiatus de temps entre l’offre et la phase de réalisation, d’une manière qui soit crédible, vraisemblable : le dispositif permet de faire face à cette incertitude.

8.2.3 Que restera-t-il du passage du temps ?

Les temporalités des différents acteurs et celles du projet sont une clé majeure d’interprétation des APUI, on l’a vu, et demeurent une source importante de questionnements. Nous avons vu que les temporalités des acteurs sont différentes et que ces rapports au temps sont des contraintes, parfois des ressources, importants dans les négociations et plus généralement dans les relations entre les acteurs. Nous avons également vu que la compression de la phase de conception du projet et la convocation des acteurs de l’aval dans les segments amonts du projet n’apporte pas, visiblement, de compression des temporalités du projet tout court, qui restent pour beaucoup conditionnés aux temps du politique, par les cycles de marché et par certaines procédures qui demeurent obligatoires.

Ce rapport a montré l’importante transformation du rôle des différents acteurs entre phases d’élaboration des offres et de négociation. Il se termine à un moment où les cas étudiés ont des promesses de vente signées et les phases opérationnelles et de réalisation démarreront prochainement – si la pandémie et le conjoncture économique le permettent. Ce sera le moment de demander : Qui est encore là ? Evidence répétée par tous les commentateurs, les écarts des rapports au temps sont particulièrement visibles pour les start-ups et autres petites structures qui ont participé aux projets, dont la projection dans l’avenir et plus courte que les temporalités du projet. Rappelons aussi que l’engagement était faible de la part de ces acteurs aussi – plusieurs ne se souvenant pas d’avoir signé de lettre d’engagement. Certes, l’on contractualise les affectations aux acteurs qui les portent, mais jusqu’à quel point n’y’a-t-il pas un risque pour les processus ?

Ce sera aussi le moment de reprendre l'analyse et savoir si, et dans quelles modalités, la conception collaborative et itérative marquera un retour au processus de projet, d'abord, et plus tard, la manière dont le suivi des projets dans la durée des clauses d'affectation ouvrira un nouveau champ de rapports entre les acteurs de la production urbaine et, plus généralement, entre ceux du public et du privé.

9 Bibliographie

- Arab, N., & Bourdin, A. (2017). La conception en urbanisme : Un objet de recherche. *RIURBA*. <http://www.riurba.review/Revue/la-conception-en-urbanisme-un-objet-de-recherche/>
- Arab, N., & Mullan, R. (2020). Precedents in routine and non-routine design situations : An empirical study based on two contrasting urban development projects. *Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability*, 1-16. <https://doi.org/10.1080/17549175.2020.1814389>
- Barbé, C. (2018, novembre 18). *Introduction : Présentation du projet Inventons la Métropole du Grand Paris* [Présentation orale]. 9ème Journée du Grand Paris, Champs-sur-Marne.
- Bardet, F., Coulondre, A., & Shimbo, L. (2020). Financial natives : Real estate developers at work. *Competition & Change*, 24(3-4), 203-224. <https://doi.org/10.1177/1024529420920234>
- Bilhou-Nabéra, M., & Barbé, C. (2018). *Inventons la Métropole du Grand Paris. Panorama des innovations dans les projets lauréats*. Société du Grand Paris.
- Chavent, G., de Lajarte, V., Espinola, D., & Launiau, P. (2020). *Appels à projets urbains innovants : La parole est aux startups* (p. 19). Partager la Ville. <https://www.partagerlaville.com/wp-content/uploads/2019/11/APUI-la-parole-est-aux-Startups.pdf>
- Citron, P. (2016). *Les promoteurs immobiliers dans les projets urbains. Enjeux, mécanismes et conséquences d'une production urbaine intégrée en zone dense* [PhD Thesis, Université Paris I Panthéon-Sorbonne]. <http://www.theses.fr/s91033>
- Dang Vu, H., & Gomes, P. (2021). Au-delà de l'effervescence du Grand Paris : Des acteurs en mouvement. *Revue anonymisée (article soumis en cours d'évaluation)*.
- Delpirou, A. (Éd.). (2017). *_Inventons la métropole_.xlsx*. Base de données construite dans le cadre de l'activité commune de l'École d'urbanisme de Paris, « Inventons la Métropole, aménager le Grand Paris au service d'un projet métropolitain ». Archives numériques de la Chaire Aménager le Grand Paris.
- Gastine, L., & Prost, M.-A. (2018). Episode 2 - La diffusion des APUI* en 3 leçons de marketing. *Kit de survie au pays des A.P.U.I.* <http://urba-nova.com/apui-art-2/>
- Gastine, L., Trautmann, F., & Josso, V. (2016). *Réinventer Paris. Un partage d'expériences. Résultats du questionnaire en ligne envoyé aux candidats*. Le Sens de la Ville et Urbanova. http://urba-nova.com/wp-content/uploads/2016/04/URBANNOVA_ENQUETE_REINVENTER_PARIS.pdf
- Gomes, P. (2017). *La production de l'espace public à Lyon, Lisbonne et Louvain-la-Neuve : Politiques, processus et prise en compte des usages* [Phdthesis, Université Paris-Est]. <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01586082/document>

- Gomes, P. (2021). *Peinture de paysage : Une représentation graphique du réseau de finalistes d'Inventons la Métropole du Grand Paris 1*. Chaire Aménager le Grand Paris. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03200079v1>
- Gomes, P., & Pérès, Y. (2021). Introducing Real Estate led smart urbanism : An account from Greater Paris. *Revue anonymisée (article soumis en cours d'évaluation)*.
- Gréco, L., Josso, V., & Rio, N. (2018a, février 7). *Retour d'expérience Inventons la Métropole du Grand Paris*. Retour d'expérience, morceaux choisis, Paris. http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/panneaux_reinventer.pdf
- Gréco, L., Josso, V., & Rio, N. (2018b). Les « Réinventer » : Un concours de programmation... sans programmiste ? *Métropolitiques*. <https://www.metropolitiques.eu/Les-Reinventer-un-concours-de-programmation-sans-programmiste.html>
- Guelton, S. (2018). Les lauréats d'« Inventons la Métropole du Grand Paris » : Le milieu de l'aménagement entre innovations et continuités. *Métropolitiques*. <https://www.metropolitiques.eu/Les-laureats-d-Inventons-la-Metropole-du-Grand-Paris-le-milieu-de-l-amenagement.html>
- Lacroix, G., & Gomes, P. (2019). *Retour d'expérience collectif. Processus de fabrication de l'innovation programmatique dans les Appels à Projets Urbains Innovants (APUI)*. [Compte rendu détaillé]. Chaire Aménager le Grand Paris. <https://chaire-grandparis.fr/wp-content/uploads/2020/01/Chaire-Grand-Paris-CR-REX-APUI-10.10.2019.pdf>
- Ledoux, N. (2017). Glossary of innovations in « Inventons la Métropole du Grand Paris ». In Pavillon de l'Arsenal, *Inventons la métropole du grand Paris : Consultation internationale ouvrage édité à l'occasion de l'exposition..., novembre 2017-février 2018, [Paris, Pavillon de l'Arsenal]* (Vol. 1-1, p. 751-764). Éditions du Pavillon de l'Arsenal.
- Loscheider, F. (2018). La Vallée scientifique de la Bièvre : L'aménagement du Grand Paris entre public et privé. *Métropolitiques*. <https://www.metropolitiques.eu/La-Vallee-scientifique-de-la-Bievre-l-amenagement-du-Grand-Paris-entre-public.html>
- Métropole du Grand Paris. (2017). *Inventons la Métropole du Grand Paris. Les lauréats 2017 de l'appel à projets. Dossier de Presse*. Métropole du Grand Paris.
- Meunier, F., Redoutey, E., & Zetlaoui-Léger, J. (2018). Appels à projets innovants, concours de programmes ou de programmation ? *Urbanisme*, 410, 8-10.
- Missika, J.-L. (2015, janvier 25). Reinventing Paris from the Bottom Up. *NewCities*. <https://newcities.org/reinventing-paris-building-city-bottom/>
- Mosbah, D. (2017). Comment les démarches de projets transforment les promoteurs. *Revue foncière*, 20, 25-31.
- 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]. Paris-Est-Sup.
- Piganiol, M. (2017). The Price of Political Compromise. When Housing and Debt Policies Collide in the Land Market. *Revue Française de Sociologie*, 58(2), 267-293. Cairn.info.
- Pinard, J., & Morteau, H. (2019). *Professionnels de l'occupation temporaire, nouveaux acteurs de la fabrique de la ville ? Du renouvellement des méthodes en urbanisme à l'émergence de nouveaux métiers* | *RIURBA*. 8. <http://www.riurba.review/Revue/professionnels-de-loccupation-temporaire-nouveaux-acteurs-de-la-fabrique>

de-la-ville-du-renouveau-des-methodes-en-urbanisme-a-lemergence-de-nouveaux-metiers/

Pinson, D. (1993). *Usage et architecture*. Editions L'Harmattan.

Pinson, D. (2018, novembre 15). *De la mécanique réductrice de la fonction à l'épaisseur culturelle des usages*. HABITER AU XXI^E SIECLE LES EDIFICES DES ANNEES 1950-1970 REALITES PROMESSES ADAPTATIONS, Firminy. <https://doi.org/10/document>

Préfecture de Paris et d'Île de France, Métropole du Grand Paris, & Société du Grand Paris. (2017). *Les thèmes d'innovation des Inventons la Métropole du Grand Paris*. *Revue des sites*.

Préfecture de Paris et d'Île de France, Société du Grand Paris, & Métropole du Grand Paris. (2016). *Appel à projets « Inventons la Métropole du Grand Paris »*. *Orientations et objectifs généraux de la consultation*.

Préfet de Région Île de France, Métropole du Grand Paris, & Société du Grand Paris. (2016). *Appel à projets « INVENTONS LA METROPOLE DU GRAND PARIS »*. *Règlement Général de la Consultation*.

Rio, N., Josso, V., & Gréco, L. (2019). *"Réinventer" les villes : Effet de mode ou vraie transformation ?* PUCA.

Toussaint, J.-Y. (2003). *Projets et usages urbains. Fabriquer et utiliser les dispositifs techniques et spatiaux de l'urbain* [Habilitation à diriger des recherches]. Université Lyon II.

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]. Ecole d'urbanisme de Paris.

Annexe : Déroulements de projet

Projet 1

Phase 1 (candidature)	<p>Le groupement est constitué de plusieurs co-promoteurs et une équipe de plusieurs concepteurs (architectes, urbanistes, paysagistes) et deux sociétés de BTP.</p> <p>Le titre du projet renvoie vers un concept de maîtrise d'œuvre urbaine qui changera par la suite, pour révéler la tonalité de la programmation de l'équipement.</p>
Phase 2 (offre)	<p>A l'issue de la phase 1, les mandataires sont notifiés de leur sélection et reçoivent un ensemble de recommandations, par écrit, au sujet des attentes des porteurs de site et des points d'amélioration à prendre en compte lors de la phase 2. Au long de cette phase, ont lieu une audition (suite à la désignation des finalistes) et au moins deux ateliers de travail avec les porteurs de site. Ces ateliers sont thématiques et définis à l'avance. Ces réunions entre les porteurs de site et les équipes finalistes mènent à un changement des attentes inscrites dans les CPS : du logement est désormais accepté sur la parcelle équipement (motifs de viabilité financière).</p> <p>Une AMO stratégie urbaine et culturelle est recrutée tout juste après la désignation des finalistes pour prendre en charge les dimensions artistiques du projet en général et de l'équipement, en particulier. Son approche interroge la dimension culturelle au sens strict de l'équipement et contribue à faire émerger un équipement plutôt axé sports et loisirs. Le <i>sourcing</i> intervient à ce moment. L'affinement du programme et de ses porteurs est décrite comme un travail collectif et sans cloisonnements.</p> <p>Une AMO programmation est embauchée (prestation de services) trois mois avant le rendu final, dans la foulée du premier atelier de travail avec les porteurs de site, vouée à la programmation, qui est amplement critiquée. Les missions attribuées à l'AMO sont de mise en cohérence des différents sous-programmes, d'approfondissement thématique, d'identification de porteurs de projet potentiels et de rédaction des livrables. Dans cette dernière tâche, une AMO communication est également présente, d'abord prévue dans un rôle d'exécution, finalement plutôt dans la relecture et mise en forme.</p> <p>La conception se fait de manière itérative, entre discours global, formes urbaines, sous-programmes et coût des participations aux équipements publics. S'ajoute à l'itération la composition progressive du groupement. Différents degrés d'engagement des membres du groupement. Certains sont dans une logique bilatérale avec le mandataire, fournissant la prestation demandée, sans interagir avec le groupement. Accord-cadre entre Linkcity et AMO concertation, à activer par bons de commande successifs en fonction des besoins et de l'évolution du projet. Le dispositif présenté est générique et sa mise au point renvoyée vers les phases ultérieures.</p>

Le jury	Trois offres finalistes. Une d'entre elles est très en deçà d'un point de vue financier et qualitatif et est écartée d'emblée. L'offre lauréate était la plus avantageuse (de peu) d'un point de vue financier et le projet d'équipement séduit davantage que celui de l'opposant. Ce dernier se voit également reprocher le fait d'avoir, dans son offre, fait des propositions pour des parcelles en dehors du périmètre de cession (mais à l'intérieur du périmètre d'étude).
Négociation et phase opérationnelle	<p>Après la désignation des lauréats, il y a des négoiations musclées entre l'aménageur porteur de site et mandataire du groupement lauréat au sujet des participations aux équipements publics et aux réseaux. Ainsi, le protocole d'engagement signé en décembre 2018 envisageait la signature de la promesse de vente un mois plus tard. Elle n'est finalement signée qu'en septembre 2020.</p> <p>Les collectivités sont peu impliqués dans les négociations concourant à la signature de la promesse de vente, qui concernent surtout l'aménageur et le mandataire. Le projet urbain partenarial pour le financement des équipements et infrastructures publics est considéré largement insuffisant par les porteurs de site. L'AMO programmation est remobilisée à deux ou trois reprises pour retravailler la prospective scolaire. Les négociations s'achèvent sur ce sujet grâce à l'intervention des élus qui trouvent un accord avec le mandataire : doublement du nombre de classes financées et une augmentation importante des charges foncières. Celles liées aux infrastructures (voies générales, renforcement des réseaux existants) s'étendent, faute de la difficulté de calcul des coûts impliqués. Le coût global de la régénération de l'opération dans son ensemble impossible à déterminer car sa définition est toujours en cours, donc difficile à estimer la part à attribuer au projet 1. La promesse de vente prévoit, finalement et après un an et demi de négociations, un prix de cession nettement supérieur à l'offre. Il n'est pas clair quelles ont été les modifications apportées à la programmation de manière à rééquilibrer les bilans.</p> <p>Un autre sujet de blocage est lié aux règles d'aménagement et urbanisme qui pèsent sur le site et qu'empêchent la mise en œuvre du projet. Indiqués dans les clauses suspensives dans les CPS, la difficulté de leur levée est possiblement sous-estimée. Un événement extérieur au projet fait que les collectivités et mandataire lancent des expertises juridiques pour débloquer la situation. Un accord politique est enfin signé entre aménageurs, collectivité et le préfet.</p> <p>Un des investisseurs abandonne le groupement suite à un avis défavorable de son <i>pool</i> d'investisseurs, mais le projet s'en ressent peu, apparemment.</p> <p>Dans ce contexte, le sujet des innovations et passé au second plan, ne revenant que lors des derniers efforts) pour faire aboutir les négociations. Le sujet ne semble poser de problème négociatif particulier, même si leur formulation dans la promesse de vente prend acte de changements dans</p>

	<p>la constitution du groupement qui ont eu lieu depuis la désignation des lauréats.</p> <p>Le projet évolue en petit comité par rapport à l'élaboration de l'offre : concepteurs des espaces extérieurs publics et privés, AMO préfiguration et AMO développement durable et quelques autres, ainsi que les autres maîtres d'ouvrage (co-promoteurs et investisseurs). Pourtant, cela se fait à une vitesse également petite, avec un cloisonnement plus fort, une division du travail plus rigide, entre les différents membres du groupement.</p> <p>Pendant la phase de négociation, tenue de la concertation préalable au dépôt du permis d'aménager, mandatée par le promoteur en accord avec les exigences de la collectivité et mise en œuvre par l'agence de concertation membre du groupement. Le dispositif participatif est composé de un site dédié, une réunion publique et la mise à disposition des registres obligatoire par loi. La participation est très faible. Le projet demandant des modifications au PLU, une nouvelle concertation doit être prévue, dont le format est à déterminer suite à saisine de la CNDP.</p> <p>Pendant la négociation, le mandataire essaye de mettre au point le montage de l'équipement : trouver des utilisateurs (événementiel, permanents) ; trouver un exploitant, gestionnaire des différents utilisateurs. Ce faisant, le programme évolue, pour, à travers de péréquations internes, garantir la faisabilité financière de l'équipement, insuffisante dans les modalités prévues dans l'offre.</p> <p>Elaboration du projet prévue pour 2020-2021. Dépôt du permis de construire en 2022.</p>
Phase réalisation et exploitation	<p>Une préfiguration pour démarrer la transformation du site est prévue selon quatre axes : les futures plantations, l'embellissement et appropriation des alentours du projet, un restaurant associatif, des événements ayant vocation à être hébergés au sein de l'équipement dans le futur.</p> <p>Construction par tranches débutera en 2023, pour une livraison 2023-2029 (début 2025 pour l'équipement).</p>

Projet 2

Phase 1 (candidature)	La candidature débute avec le binôme promoteur mandataire et architecte coordinateur. La proposition soumise compte un groupement de quatre co-promoteurs et investisseurs, cinq co-concepteurs, un opérateur et quatre AMO (innovation, développement durable, urbanisme temporaire, concertation).
Phase 2 (offre)	<p>A l'issue de la phase 1, les mandataires sont notifiés de leur sélection et reçoivent un ensemble de recommandations, par écrit, au sujet des attentes des porteurs de site et des points d'amélioration à prendre en compte lors de la phase 2. Au long de cette phase, ont lieu une audition (suite à la désignation des finalistes) et au moins deux ateliers de travail avec les porteurs de site. Ces ateliers sont thématiques et définis à l'avance. Les échanges lors de ces ateliers mènent le groupement à opter par une approche à l'échelle du périmètre d'étude, plus que sur le périmètre restreint de cession foncière.</p> <p>Les modalités de travail comprennent des ateliers de conception tous les quinze jours (brainstorming réunissant plusieurs membres du groupement) et un travail en silo ou en sous-groupes, sur des sujets/expertises spécifiques. Assez tôt, ces ateliers s'articulent autour d'un concept de projet, énoncé par l'AMO stratégies territoriales, dont le rôle est d'organiser les idées du groupement à l'échelle globale du projet. L'architecte coordinateur fait l'articulation des différents maîtres d'œuvre participant au projet, alors que le promoteur mandataire coordonne l'ensemble des promoteurs et des investisseurs. Un consultant assiste le mandataire dans la construction de la réponse .</p> <p>Une AMO programmation est recrutée suite à l'annonce des finalistes. Elle travaille notamment sur la programmation de l'équipement multifonctionnel structurant de la candidature, synthétisant et articulant les différents programmes et cherchant à identifier les opérateurs adéquats, à partir du réseau de l'exploitant déjà identifié en phase 1. C'est un effort auquel l'ensemble du groupement participe plus généralement lors des ateliers de conception. L'AMO programmation se penche également sur les besoins en équipements publics découlant de la programmation habitat. Cette dernière reste la prérogative du promoteur mandataire.</p> <p>Le groupement contient une AMO concertation et l'offre présente une méthodologie de concertation pour les phases de réalisation. Pourtant, aucun travail à ce sujet n'a été engagé lors de la phase de candidature et d'élaboration de l'offre.</p>
Le jury	Dans ce site composé de différents secteurs, le groupement se voit lauréat d'un seul : la plus petite et moins complexe (programme de logements, exclusivement).
Négociation et phase opérationnelle	Après la désignation du lauréat, l'urbaniste missionné sur le projet de ZAC apporte des modifications importantes aux données qui avaient accompagnées les CPS et forcent l'équipe de maîtrise d'œuvre (composé de trois agences de MOE) à repartir du zéro sur son projet, en matière de

	<p>forme urbaine (constructibilité augmente), pas tant en termes de concept. Des nouvelles démarches de concertation de la ZAC ont lieu. Tous les co-concepteurs sont restés dans l'équipe projet, alors que l'ensemble du groupement n'est plus concerné.</p> <p>Le dossier de création de la ZAC et les modifications nécessaires au PLU ont causé des retards. Le dépôt du permis de construire est prévu fin 2020.</p>
Phase réalisation et exploitation	Rien à signaler

Projet 3

<p>Phase 1 (candidature)</p>	<p>Le promoteur choisi parmi les sites mis à concours ceux qui intéressent. Vues les CPS, il mobilise un maître d'œuvre avec qui il avait déjà développé un concept architectural jugé innovant et adapté pour le site en question. Ce concept architectural est enrichi par une idée de « lieu de vie », à ce stade imprécise, néanmoins rapportée à des références parisiennes (Le Grand Train/Ground Control), notamment¹⁷.</p> <p>La phase 1 se développe en groupement très restreint, portée par ce duo promoteur-concepteur (et trois autres acteurs : concepteur lumière, BET, BTP, pas d'opérateur identifié). Par contre, le groupement se fait accompagner par un apporteur d'affaires, dont le rôle est de décoder le contexte politique local.</p> <p>Le cadre programmatique par les CPS est perçu de manière différente par différents membres du groupement, mais il est clair que le groupement se sent libre de faire une candidature qui n'est pas compatible avec les documents de planification locaux, se disant que la mise en œuvre lointaine du projet ouvrirait la porte à des changements majeurs à ce sujet.</p> <p>Les modalités de travail privilégiées sont des réunions de travail très régulières entre maîtres d'œuvre et mandataires.</p>
<p>Phase 2 (offre)</p>	<p>L'accès à la phase finale garanti, deux aspects sont particulièrement importants dans cette phase. Le premier se compose des moments d'échange avec la collectivité, les parties-prenantes (propriétaire foncier, opérateurs TC) et l'AMO des organisateurs de la consultation permettent d'identifier le veto aux dispositions non-conforme au PLU et à mieux saisir certaines ambitions prioritaires. Ces réunions d'échange ne donnent pas lieu à des PV ni dégagent nécessairement des consensus entre les différentes parties prenantes. C'est au groupement de faire des synthèses et de prendre des décisions en fonction des échanges. Dans le deuxième sens, il est question d'étouffer le groupement, au fur et à mesure que le projet se précise. Cet étouffement se fait différemment pour le lieu de vie et pour le reste du programme.</p> <p>Pour le lieu de vie, la priorité est celle de trouver le bon opérateur et le bon concept. L'opérateur choisi est une société récente, intervenant dans le conseil, dans l'investissement et dans l'exploitation de lieux de vie thématiques. La rencontre entre opérateur et promoteur se fait dans les lieux de réseautage du milieu (MIPIM) et l'engagement de l'opérateur se fait progressivement : d'abord un rôle de conseil, transformé progressivement en rôle de investisseur-opérateur, après validation par le comité d'engagement. Ce rapport est formalisé d'abord par un contrat de prestation de services, ensuite par une promesse de vente. Le programme du lieu</p>

¹⁷ Les récits ne sont pas consensuels à ce sujet. Une autre version de l'histoire dit que l'espace voué au lieu de vie était un espace d'usage commun pour les résidents de l'immeuble et c'est l'opérateur qui apporte l'idée du lieu de vie. Il n'a pas été possible de confirmer de manière définitive la bonne version de l'histoire, mais plusieurs indices suggèrent ce qui est inscrit sur le tableau.

	<p>se définit à partir d'une thématique, qui s'inspire librement de la vocation du territoire environnant (grands employeurs, centralités) et se nourrit d'un travail de terrain informel. Ce faisant, c'est tout le projet qui est mis en récit. Le lieu proposé combine différents types d'espace, certains voués à des usages constants (restauration, débit de boisson), d'autres polyvalents (événementiel). L'offre inclut également une déclinaison de la vie du lieu à différents moments de la journée, illustrant son ouverture à différents publics, voir l'accueil d'acteurs locaux. Des exploitants des différents espaces sont identifiés et une phase de préfiguration de la thématique est prévue. Cependant, toute la construction programmatique semble être faite par l'opérateur avec le promoteur et la maîtrise d'œuvre.</p> <p>La conception du reste du projet immobilier se déroule de manière relativement linéaire. Mis à part la mise en conformité avec le PLU exigée par la collectivité, seul un autre sujet interpelle fortement la conception architecturale, mais pas les usages du projet. Dans la lignée de projets précédents des concepteurs, des innovations sur les modes d'habiter sont introduites entre autres, via des fournisseurs de techniques constructives qui permettent l'évolutivité des espaces. De même pour des innovations contribuant à la haute performance environnementale du bâtiment. Des prestataires sont recrutés pour la conception de sous-parties du projet, à forte spécialisation, ainsi que des opérateurs de services de mobilité. Le promoteur étant une société foncière, il n'y a pas d'autre opérateur commercial dans le groupement. Néanmoins, le projet contient les principaux choix en matière d'urbanisme commercial.</p> <p>Malgré le nombre croissant de membres du groupement, les modalités de travail demeurent concentrés autour d'un noyau de conception composé du binôme promoteur-maître d'œuvre ou trinôme promoteur-maître d'œuvre-opérateur (pour le lieu de vie), dans des réunions fréquentes. Les autres membres du groupement ne sont mobilisés que lorsque le projet architectural est jugé suffisamment avancé et ils répondent à des commandes précises et réalisent leur travail à distance. L'équipe n'est jamais réunie dans son ensemble, la division du travail est gérée par le noyau de conception du projet. Cela n'empêche pas que les différents membres du groupement, au rôle très secondaire dans l'activité de conception, puisse néanmoins contribuer au programme. Ces contributions demeurent néanmoins anecdotiques. Les relations contractuelles entre le mandataire et l'ensemble de ces membres de groupement sont soit la prestation de services, soit la lettre d'engagement.</p>
Le jury	<p>Huit membres du groupement peuvent être présents à l'oral. Le président de la société de promotion prend la parole, la maîtrise d'œuvre prend ensuite la parole et présente le projet. C'est cet acteur qui fait la présentation plus longue. S'ensuit la projection d'une vidéo de présentation du projet, inédite. L'opérateur était également présent. D'autres membres de l'équipe éventuellement présents, mais ce n'est pas clair qui.</p>

	<p>Les présentations et interactions permettent d’avoir des réponses concrètes et opérationnelles aux ambitions en matière de projet urbain et aux contraintes de site. Ce n’est pas que le concept du projet qui est discuté. Prime, alors, dans la décision, le projet architectural et, ensuite, le lieu de vie et son ouverture au public.</p>
Négocia- tion et phase opé- rationnelle	<p>La négociation se poursuit dans deux sentiers distincts, l’un technique, réunissant promoteur-maîtrise d’œuvre-Ville, l’autre contractuel, réunissant le porteur de site, le propriétaire foncier, le promoteur et leurs conseils juridiques/notaires respectifs.</p> <p>D’un point de vue technique, les négociations portent sur la végétalisation de l’immeuble, une attente forte de l’équipe municipale, qui se veut rassurée à ce sujet. Ceci justifie, après la désignation des lauréats, le passage d’un marché additionnel entre le promoteur et son prestataire, pour l’élaboration d’études additionnelles. Dans les négociations visant la signature de la promesse de vente, promoteur et Ville se rencontrent à multiples reprises pour des négociations, ainsi qu’avec le propriétaire foncier. Les négociations ardues aboutissent à la signature d’une promesse de vente où le contenu de l’offre demeure inchangé et chacun des éléments de programme et chacune des innovations sont contractualisés. Les éventuelles sanctions pour non-conformité sont inscrites au titre de servitudes et la collectivité est bénéficiaire de la garantie financière d’achèvement de la VEFA du promoteur et inscrit plusieurs critères liés aux innovations dans la définition de cet achèvement. Des usages-innovations intégrés aux clauses d’affectation, pour des durées de temps variables en fonction de leur importance¹⁸.</p> <p>Pendant cette période, l’ensemble des membres du groupement ne sont pas contactés.</p>
Phase réali- sation et ex- ploitation	<p>La livraison du projet estimée pour 2024-2025, le passage à la phase de réalisation est encore lointain. Au moment de l’enquête (printemps 2020), le processus était mis en veille et il était envisagé d’entamer les études d’exécution prochainement. Une phase de préfiguration de la thématique sera mise en œuvre au démarrage de la réalisation.</p> <p>Un dispositif de suivi entre la Ville et le mandataire est prévu pour les phases réalisation et exploitation, y compris dans la programmation du lieu de vie.</p>

¹⁸ La terminologie et les catégories ont été reconstruites à partir de différents entretiens et n’ont pas pu être confrontées à un document écrit (partage refusé par les mandataires). Des imprécisions sont probables.

Projet 4

Phase 1 (candidature)	La candidature est déposée par un groupement composé de deux promoteurs-investisseurs et un troisième investisseur ; deux agences de conception ; deux opérateurs , plus six éventuels ; huit AMO, dont des BET, des activateurs de site, usages et programmation et d'autres domaines thématiques du projet. Au moins un des opérateurs intègre le projet sous recommandation de la collectivité, suite à des missions, jugées réussies, menées par lui sur son territoire.
Phase 2 (offre)	Après la désignation des finalistes, les porteurs de site conseillent le groupement à ancrer davantage leur projet dans le territoire local. Une AMO programmation est alors embauchée, à temps de participer à l'audition suite à la désignation des finalistes. C'est dans la foulée de cette réunion qui se acte une nouvelle philosophie de projet, plus ancrée sur le territoire local et avec une vocation sociale plus affichée. La mission de l'AMO programmation est de donner du sens au projet préexistant, de construire son ancrage local et de trouver des synergies entre les deux. Les modalités de travail engagent davantage le promoteur et son AMO programmation, qui travaillent étroitement, l'AMO étant quasi internalisée à l'équipe projet. Les différents opérateurs rencontrés finalement travaillent assez peu avec l'équipe de maîtrise d'œuvre. L'AMO programmation se livre à un travail de recensement d'acteurs, avec lesquelles elle s'entretient. Pour les opérateurs, le niveau d'engagement dans la conception du projet est variable. Les cas de figure recensés sont : i) participation aux discussions sur l'ensemble du projet, rôle reconnu par le titre ???? dans le document déposé ; ii) au moins une réunion de brainstorming a lieu avec le mandataire, iii) des entretiens menés par l'AMO programmation, utilisés comme matériau empirique, éventuellement associés à une lettre d'intérêt ou d'engagement.
Le jury	Le choix du jury se base sur quatre raisons principales : le travail d'ancrage local de la proposition, qui en plus a été le fruit d'un travail d'adaptation conséquent entre phases 1 et 2 ; la force de son fil rouge thématique ; le sont portage par une foncière ; et l'offre financière. Une réunion publique de présentation des projets finalistes est organisée par le porteur de site après la désignation du lauréat.
Négociation et phase opérationnelle	La révision du PLUi prend en compte le projet lauréat, en autorisant la hauteur des constructions proposées par l'offre lauréate, incompatible avec le plan en vigueur au moment de la consultation. Il y a lieu à des négociations importantes, entre les co-promoteurs et les porteurs de site, pour rééquilibrer le bilan de l'opération à cause de deux éléments distincts : l'offre supposait l'exploitation du périmètre d'étude et pas que du périmètre de cession ; les coûts de dépollution sont bien supérieurs au montant envisagé dans les CPS et dans l'offre. Quant au premier point d'achoppement pesant sur le bilan de l'opération, les porteurs de site s'accordent finalement à que le projet exploite

l'ensemble du site. La partie périmètre de réflexion en dehors du périmètre de cession a été rachetée par la collectivité et fera l'objet d'un bail à construction d'une durée de 50 ans. La décision de rachat-bail a été prise suite à une étude sur les modalités de gouvernance et d'ancrage local commandée à un équipe où figurait un équipement de référence dans le même créneau que le projet 4.

Quant au deuxième blocage, le coût insoupçonné de la dépollution du site, la première barrière est réglementaire. Le PLUi, pourtant, avait été modifié pour le programme de logements proposé dans l'offre, excluant a priori l'augmentation du nombre de logements nécessaire au rééquilibrage du bilan. Pour ce rééquilibrage, outre la négociation d'une augmentation du nombre de logements, les co-promoteurs font des ajustements aux péréquations internes du projet, en détriment des activités moins rémunératrices. Par ailleurs, le propriétaire active des mécanismes de minoration foncière pour baisser le prix du foncier. La promesse de vente est signée pour le nombre de logements supérieur à ce qui est permis dans le PLUi ; pourtant, l'été 2020 et après plusieurs essais, aucune composition acceptable pour les porteurs de site n'a été trouvée et ils souhaitent retourner à la valeur compatible avec le PLUi et prévue dans l'offre. La traduction architecturale et urbaine des négociations est intervenu après la signature de la promesse de vente, c'est à ce moment que la densité de logements nécessaire pour équilibrer le bilan de l'opération est jugée excessive par la collectivité.

Pendant cette période, le groupement est largement mis en veille. Le star-architecte mandataire quitte le groupement, suite à des conflits avec les promoteurs. L'autre agence de conception du groupement, qui n'avait plus participé au projet depuis le dépôt de l'offre, hérite de ce rôle suite à la signature de la promesse de vente : conception des programmes de logement et mission de préfiguration et activation de site. Les opérateurs ne participent pas aux négociations, ils ne sont pas tenus au courant de l'évolution du projet non plus.

Quant à la formalisation des innovations dans la promesse de vente, celle-ci se fait par l'affirmation de la vocation d'équipement culturel et éducatif. Un engagement est également fait d'associer la collectivité à l'exploitation du lieu, notamment sur sa programmation culturelle - dans un **protocole partenariale**. Le protocole engage également les mandataires à privilégier les opérateurs identifiés dans leur offre, et plus généralement l'ancrage local du programme, au moment d'envisager la mise en usage du projet.

La promesse de vente est signée avec le propriétaire et le groupement, pour le périmètre de cession, et entre le propriétaire et la collectivité, pour le reste de la parcelle, qui est ensuite l'objet du bail à construction. L'acte de vente ne sera signé qu'une fois le permis de construire purgé.

Phase réalisation et exploitation	<p>L'AMO programmation devrait également mettre en œuvre les missions d'urbanisme transitoire (contrat de maîtrise d'ouvrage déléguée), reportés depuis 2018 faute de retards dans les négociations. Celle-ci ne verra jamais le jour. Les coûts de remise aux normes du site émergeaient comme rédhibitoires avant que la promesse de vente ne soit signée - elle ne l'est que fin 2019. En 2020, il n'était plus question que de préfiguration portée par la maîtrise d'œuvre ; elle a été annulée à cause de la pandémie. Report éventuel aux beaux jours de 2021. Le dispositif imaginé mélangeait du travail avec les futurs opérateurs à travers une permanence architecturale et de l'événementiel. Pour ce faire, une partie du site serait immédiatement aménagée en ERP. Une nouvelle AMO préfiguration et une agence d'architectes pour opérer la permanence sont appelés à travailler avec la maîtrise d'œuvre, l'AMO animation de site du groupement initial ayant fait forfait.</p> <p>Etudes lancées, notamment étude impact, interrompues par la pandémie. Dépôt de permis de construire prévu pour la fin 2020.</p> <p>La collectivité sera associée à l'exploitation du lieu, dans un comité définissant conjointement sa programmation. Le bail à construction se faisant sans frais pour le groupement, la collectivité encaissera une partie des bénéfices, à partir de résultats opérationnels supérieurs à un montant donné.</p>
-----------------------------------	---