



**HAL**  
open science

# Éclairer les processus de définition des programmes - et des innovations programmatiques - dans les appels à projets urbains innovants

François Meunier

## ► To cite this version:

François Meunier. Éclairer les processus de définition des programmes - et des innovations programmatiques - dans les appels à projets urbains innovants. 2019. hal-03225715

**HAL Id: hal-03225715**

**<https://cnam.hal.science/hal-03225715>**

Submitted on 12 May 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.

# Chaire «Aménager le Grand Paris»

## Journée de retours collectifs d'expériences

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

10 octobre 2019, à l'Ecole d'Urbanisme de Paris

Éclairer les processus de définition des programmes - et des innovations  
programmatisques - dans les Appels à Projets Urbains Innovants

### Texte de l'intervention de François MEUNIER

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

<i>Éclairer les processus de définition des programmes - et des innovations programmatisques - dans les Appels à Projets Urbains Innovants</i> .....	1
Introduction .....	2
1/ Quel est le contexte de la commande publique en programmation ? .....	3
2/ Quelle réponse la démarche de programmation urbaine apporte-t-elle aux dysfonctionnements constatés ? .....	4
3/ Depuis quelles expériences des APUI parle-t-on ? .....	5
4/ En quoi le contexte et les finalités de l'APUI influencent-ils la programmation et l'innovation ? .....	6
5/ Qu'entend-on par innovation programmatique ? .....	6
6/ Qui porte l'innovation programmatique dans le contexte des APUI ? .....	8
7/ Quelle est la spécificité des programmes innovants produits par les groupements d'APUI ? .....	10
Conclusion .....	11

## Introduction

Le propos qui va suivre pourrait apparaître à charge contre les Appels à Projets Urbains Innovants. **Il n'en est rien.**

Considérons d'abord que l'APUI existe parce qu'il répond à une attente des Collectivités et des organismes publics qui le mettent en œuvre. L'APUI semble les libérer de contraintes de leurs organisations internes : code des marchés, organisation en silos des prérogatives des élus et des services, complexité des relations entre élus et services, raréfaction des finances publiques, ....

Les Collectivités (nous pensons dans le cadre de notre propos plutôt aux communes et intercommunalités) et les organismes publics s'offrent alors, sur une question localisée, un site architectural et/ou urbain, une pratique du « **projet en open source** » en s'appuyant sur des acteurs plus **agiles** qu'eux dont le **risque financier** est inhérent à leur pratique.

Dans les faits, ce dispositif semble traduire ce qui s'avère être une tendance lourde de l'aménagement : **la remontée en amont** des « utilisateurs finaux » qui loueront ou achèteront les espaces dégagés par le projet mais également une remontée des opérateurs immobiliers et urbains privés.

L'APUI éclaire des problèmes qui sinon seraient restés dans les limbes. En effet, **des sites très différents** sont traités (extension urbaine : Saclay, Versailles, démolition-reconstruction-réemploi pour un projet mixte, friche ferroviaire : SNCF, RATP). Il est clair que certains d'entre eux, **sortes d'angles morts sur le territoire**, n'auraient jamais vu le jour autrement que par ce dispositif.

Autre aspect positif, l'APUI permet à de nouveaux acteurs avec de nouvelles cultures et pratiques d'investir le processus de l'aménagement.

On pourra donc trouver d'autres avantages à l'APUI. Mais le propos ne se situe pas là.

Le propos vise à interroger la question de la programmation et de l'innovation dans l'APUI.

Pour être plus précis, il vise à interroger **l'innovation programmatique** produite par des groupements en concurrence dans le cadre de consultations de maîtrise d'ouvrage urbaine privée. Il n'en reste pas moins qu'il y a **deux parties en présence**. Les groupements certes, mais aussi l'organisateur, Collectivité ou organisme public. Nous acceptons dès lors qu'il y a **plusieurs façons de faire de la programmation**, ou autrement dit **plusieurs situations depuis lesquelles se réalise la programmation**.

**Ces différentes programmations s'inscrivent dans le mouchoir de poche de l'APUI. Y entrent-elles en débat ? Les conditions processuelles et de dialogue sont-elles réunies pour que ce débat puisse avoir lieu ? Comment cela interroge les rôles de chacun ? Qu'est-ce que cela dit de l'avant, du pendant et de l'après APUI ? Ces situations, publiques ou privées, one-shot ou processuelles, déterminent-elles la nature de la programmation produite dans l'APUI ?**

Cette introduction à la journée doit être prise à sa **juste mesure**. Elle n'est pas celle d'un chercheur doté de nombreux corpus et apte à mettre en débat les conditions multiples de la pratique de l'APUI. L'introduction à cette journée est celle d'un praticien de la programmation en aménagement de l'espace architectural et urbain qui s'appuie sur sa propre expérience. Il ne peut donc totalement se départir d'un point de vue : **celui qu'il met derrière la programmation dans son exercice public**.

Nous commencerons notre propos par le contexte de la **programmation dans le cadre de la commande publique** qui constitue par défaut le référentiel traditionnel des acteurs de l'aménagement.

Nous verrons comment cette programmation comme **démarche intégrée de projet** pourrait répondre à de nombreuses problématiques des territoires mais que la **méconnaissance de la programmation** par nombre de commanditaires

publics peut les amener à chercher d'autres issues.

Nous préciserons la nature de notre expérience dans les APUI pour apporter une définition à ce qu'est **l'innovation programmatique** et un éclairage sur son **contexte de production** au sein des groupements et plus globalement incluant le rôle de l'organisateur.

## 1/ Quel est le contexte de la commande publique en programmation ?

Acteurs de la programmation urbaine et architecturale dans le cadre de la commande publique, nous avons en 2015 décidé de prendre le train des Appels à Projets Urbains Innovants dont nous pressentions qu'ils allaient **interroger le portage des opérations urbaines**.

L'APUI vise l'accès à une fonction de maîtrise d'ouvrage urbaine à des opérateurs privés issus du BTP et de l'immobilier. Un rôle aussi déterminant porté par le privé va à priori à l'encontre de nos convictions. **Nous sommes nés de l'école de la commande publique**.

La programmation architecturale, obligatoire depuis 1973, cadrée depuis 1985 par la loi MOP, a permis l'émergence d'une **profession** dont le développement a été stimulé dès lors par le contexte de la décentralisation et la multiplication des concours d'équipements publics.

Dans le même temps la **programmation urbaine** disparaît des radars après un exercice dont beaucoup de professionnels de l'époque de la création des villes nouvelles considèrent comme normatif, dans tous les cas top-down.

Alors durant cette période, pour l'aménagement urbain, les « **clés du camion** » sont données aux aménageurs et aux maîtres d'œuvre urbains. Souvent fondés sur une rhétorique politique et conceptuelle, sur une culture techniciste de la solution, sur l'arbitrage du bilan recettes-dépenses, ces projets urbains s'avèrent en **déficit de sens et d'appropriation pour le territoire lui-même**. Si l'on ajoute à cela les difficultés pour la Collectivité d'organiser sa transversalité et d'appréhender sa responsabilité, l'enjeu d'une réponse à ce contexte dysfonctionnel est urgent !

## 2/ Quelle réponse la démarche de programmation urbaine apporte-t-elle aux dysfonctionnements constatés ?

A partir des années 2000, la programmation urbaine s'affirme progressivement comme **démarche de projet**, plus précisément comme **aide à la décision** des collectivités en urbanisme opérationnel.

Elle répond aux **intérêts des territoires** dans le cadre des opérations de ménagement ou d'aménagement de l'espace urbain. Elle vise, pour ce faire, une approche plus **inclusive** du projet, ouverte sur les parties prenantes du territoire dont les citoyens, intégratrice dès l'amont des opérateurs immobiliers et urbains, publics et privés. Avec ces acteurs et dans le cadre d'une collaboration continue avec la maîtrise d'ouvrage urbaine, notamment les élus et les services, la programmation urbaine contribue à l'élaboration des **contenus du projet**. Ainsi sur la base d'un **diagnostic stratégique** la démarche de programmation met en débat les **vocations d'un site dans son environnement**, pose des hypothèses de **programmes** pour les discuter. En **collaboration continue avec la maîtrise d'œuvre urbaine** elle veille à l'**adéquation** entre des programmes approfondis, leurs usages induits et les espaces conçus. Dans un dialogue continu entre maîtrise d'ouvrage urbaine et les **opérateurs**, elle instruit en marchant les **conditions économiques et de financement du projet**.

La démarche de programmation urbaine **comble un manque**.

Le guide de la **Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques (MIQCP)** ou les préconisations de l'**Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU)** pour l'étape de Protocole de Préfiguration confortent un tel positionnement de la programmation. L'opération urbaine y est une opportunité pour favoriser le **développement local** en reliant mieux les conditions de l'aménagement du territoire à l'opération.

La question de la **maîtrise d'ouvrage urbaine** y est également centrale. La démarche de programmation est son appareil intellectuel et d'action, le moyen de qualifier la **responsabilité** de la maîtrise d'ouvrage urbaine, de construire cette dernière en marchant, au profit d'un pilotage politique et technique vraiment ad hoc et relié aux parties prenantes du territoire.

Mal connue, la démarche de programmation urbaine ne semble pas être encore suffisamment identifiée comme moyen d'un contenu stratégique et de l'association large des acteurs. Les **cahiers des charges** auxquels nous répondons reflètent une commande de programmation trop souvent quantitative et technique, reproductrice de modèles.

Alors la maîtrise d'ouvrage cherche des **dérivatifs** pour construire des alternatives qui lui semblent inatteignables dans une pratique publique du projet.

Tel est le cas du **dialogue compétitif** qui vise à définir pour le compte d'une Collectivité **à la fois ce qu'elle veut et la solution qui en découle**. La responsabilité de la Collectivité est alors **déléguée** aux équipes qui semble alors mise sur un urbanisme du « premier de cordée » au détriment d'elle-même.

Les équipes doivent auto-porter le dialogue entre programmation urbaine et conception spatiale et technique face à une Collectivité qui assume davantage une fonction de donneur d'ordres que de maîtrise d'ouvrage.

Les **APUI** semblent aller plus loin ajoutant une profonde **mise en question de la fonction de maîtrise d'ouvrage**, et semblent même interroger l'intérêt de son existence. Les parties prenantes des APUI rêvent d'une pratique horizontale, de coopération produisant de l'**intelligence collective** qui **ringardise en creux la prétention de souveraineté de la fonction de maîtrise d'ouvrage**. L'opposition public / privé n'est plus pour eux opérante et doit donc voler en éclat. La culture entrepreneuriale, la « société start-up » **entrent de plein pied dans la fabrication de la Ville !**

### 3/ Depuis quelles expériences des APUI parle-t-on ?

Nous avons participé à une **trentaine de projets architecturaux et urbains** au sein de groupements lancés : Réinventer Paris 1 et 2 (“Les dessous de Paris”), Imaginons la Métropole du Grand Paris (IMGP) 1 et 2 et d’autres ramifications qui s’apparentent à des APUI hors cadre qui profitent de la dynamique d’ensemble produite par la Métropole.

Nous avons constaté que chaque séquence d’APUI successive a été l’occasion pour les organisateurs d’améliorer les règles du jeu de la consultation, la lisibilité du pilotage et les processus afin qu’ils favorisent davantage la relation, quasi inexistante au début (Réinventer Paris 1, IMGP 1), entre l’organisateur, le territoire et chaque groupement. Par ailleurs, nous sommes intervenus du côté de la Collectivité (AMO AMI Nanterre Tours Aillaud).

Toutes ces expériences se sont réalisées pour nous en **région parisienne**, ce qui ne nous a pas permis d’observer ce qui s’est déroulé en la matière en milieux détendus.

Nous avons tenté de **capitaliser** en marchant. En 2017 avec Aptitudes Urbaines nous avons organisé un **débat bilan d’étape sur les APUI**. Cela était également à l’ordre du jour de **l’événement interprofessionnel** autour de la programmation urbaine en décembre dernier.

En 2018 nous avons avec Jodelle Zetlaoui-Léger, Emmanuel Redoutey et moi-même publié un **article dans la revue Urbanisme<sup>1</sup>** interrogeant la place de la programmation au sein des APUI. On notera par ailleurs l’existence de **l’enquête du Sens de la Ville – Partie Prenante** qui a contribué au bilan de situation.

Enfin nos expériences de **membre du pôle de compétitivité de CapDigital** ou de **Rêve de Scènes Urbaines** nous ont permis une confrontation régulière aux acteurs de l’innovation dans de nombreux champs dont celui du numérique appliqué au territoire. Ces acteurs de l’innovation sont en **appétence de ville et de territoire** comme opportunité de programmation, conception, prototypage et développement de leur solution. C’est un atout que les Collectivités devraient reconnaître !

---

<sup>1</sup> François Meunier, Emmanuel Redoutey, Jodelle Zetlaoui-Léger. Appels à projets innovants, concours de programmes ou de programmation?. Urbanisme, Publications d’architecture et d’urbanisme, 2018. hal-01941377 [[En ligne](#)]

#### 4/ En quoi le contexte et les finalités de l'APUI influencent-ils la programmation et l'innovation ?

L'APUI consiste en une vente du foncier public avec un transfert de responsabilité de la maîtrise d'ouvrage, Collectivité ou autres organismes publics, vers des opérateurs privés représentés par des promoteurs et aménageurs. De notre expérience, la mise en concurrence semble se fonder sur la **programmation, l'innovation et le prix d'acquisition**.

Quelques invariants déterminent largement les conditions de fabrication de la programmation et de l'innovation dans les APUI :

- D'abord, d'un point de vue général, la consultation d'APUI a comme caractéristique exceptionnelle de placer les **acteurs en suspens**. Aucun protagoniste, organisateur ou groupement, ne peut prétendre être maître d'ouvrage, pendant les étapes de candidature et d'offre.
- Ensuite, les étapes de consultation sont assimilables dans la forme à un **concours**, où les propositions de programmation et d'innovation partent essentiellement des groupements qui par ailleurs en concurrence vont batailler pour se différencier.
- Enfin, la nature du groupement, le promoteur mandataire et la place importante donnée aux porteurs d'activités donne autorité aux **acteurs qui ont une culture du risque financier**, qui fondent leur existence sur une lecture aigüe du marché. Les ingénieries de programmation et de conception, sans être servantes, apparaissent plus secondaires que dans le cadre d'une commande publique.

D'un point de vue procédural le principe d'une **consultation à deux étapes**, candidature puis offre, est resté la règle. La programmation et l'innovation sont essentiellement traitées lors de la candidature comme une phase **d'idéation qui précède l'offre**. L'offre est une phase de **faisabilité** technique, opérationnelle et financière qui affine l'ambition posée en candidature.

Le processus vécu s'avère pour l'instruction de la programmation et de l'innovation relativement **segmenté**. Une **opposition** traditionnellement dénoncée dans la commande publique entre amont et aval existe donc également pleinement dans le cadre des APUI. La conséquence est une **désarticulation** entre stratégie et conditions opérationnelles.

Par ailleurs, il est à noter que, compte tenu des délais souvent serrés et d'un tour de table important dans les groupements, le diagnostic pourtant nécessaire est relégué, atrophié, et largement marqué par une approche au doigt mouillé issue de dires d'experts et de la documentation disponible. La conséquence en est un **manque de tuilage entre enjeux, hypothèse et intention de projet, et plus grave sans doute, un manque de fondement territorial des propositions faites**.

#### 5/ Qu'entend-on par innovation programmatique ?

**L'innovation programmatique est structurelle à l'acte de programmation y compris dans la commande publique**. Derrière certaines commandes publiques de programmation, où l'une des préoccupations est de faire accoucher le territoire de ses propres ressources, il y a la commande plus ou moins conscientisée **d'entrer en rupture avec la situation existante**.

La recherche de **différentiation coûte que coûte** en est l'une des motivations, même au prix d'une déconnection vis-à-vis des enjeux du territoire et des attentes des acteurs.

Cette commande d'innovation programmatique, nous l'avons également rencontrée au travers de nos différentes situations vécues en APUI. Elle y était plus pleinement assumée. Nous avons identifié **4 situations**, produites au sein des groupements.



Sur les **contenus innovants**, deux niveaux de formulation semblent exister a minima.

1-Le **premier niveau** est celui du **concept verbal et écrit** qui vient en substitution de ce qui est habituellement porté par l'image architecturale et urbaine. Ce concept pose à la fois le **nom et la vocation** du projet. Il a pour fonction de sortir ce dernier de l'ordinaire, de le différencier dans le contexte concurrentiel de l'APUI. C'est le « slogan », le « teaser », le « synopsis » comme souvent l'évoquent les protagonistes avec lesquels nous travaillons. Transversalement la culture de « l'expérience utilisateurs » déclinée en « expérience usagers » est très présente.

2-Le **second niveau** touche au **développement des programmes** avec un axe fort constaté autour de la ville pourvoyeuse de services que l'on pourrait résumer derrière le terme **d'innovation par les services** prenant cette notion dans une acception large : éducation, culture, commerce, mobilité, entreprise, service à la personne, service dématérialisé, .... 3 conditions semblent motiver un tel axe :

- l'enjeu d'**attractivité**, où on ne fait pas la ville seulement à coup de produits logements ou de produits tertiaires,
- l'évolution des **modes de vie** et des **pratiques** en lien avec les transitions écologiques et numériques,
- la **révolution digitale** dans le domaine des services.

Enfin il est intéressant de constater combien cet axe interroge les politiques publiques jusqu'aux prérogatives réservées de l'État et de la Collectivité, comme sur le scolaire par exemple. Cela ouvre par ailleurs le sujet des équipements intégrés multi usages, multi porteurs publics et privés, nommés parfois « équipements hybrides ».

Dans ce second niveau un autre axe apparaît autour de **l'économie circulaire** et de la question spécifique des **circuits courts**, comme opportunité d'un projet de proximité avec le territoire et ses ressources.

3-Sur les **innovations technologiques** nous avons rencontré 3 grands axes.

Le **premier axe** touche aux questions **technico-environnementales**. Elles restent dominantes avec les habituelles entrées énergie, gestion de l'eau mais aussi faune flore, ...

Le **second axe** est mêlé aux attendus de **l'économie circulaire et des circuits courts** avec des questions par exemple autour :

- des matériaux et de leurs mises en œuvre
- de l'inclusion de l'agriculture urbaine dans des contextes contraints avec des enjeux croisés d'usages publics de terrasse de bâtiments ou de logistique innovante.

Le **troisième axe** avec la **ville dite « intelligente »** interroge à la fois la question de la ville pourvoyeuse de services et plus globalement le sujet des services urbains, infrastructures en back office d'un fonctionnement automatisé et systémique d'un quartier.

4-Sur les **processus opérationnels innovants** deux axes se dessinent.

Le **premier axe** pose un rapport aux temporalités du projet avec l'extension très en amont des recherches d'attractivité, de notoriété d'une opération urbaine. Il en est ainsi des principes de projets « avant et hors les murs ». Nous sommes alors au cœur d'une forme **d'urbanisme transitoire** où l'opération est une feuille de route dont les investissements sont temporaires et amovibles et l'animation dans le cadre d'une pratique événementielle de l'urbanisme est centrale.

**L'autre axe** vise à mettre au point très en amont des **montages juridiques et financiers audacieux** pour des programmes résultat d'un décloisonnement des politiques publiques et des financements publics et privés.

Le **processus innovant de travail et de délibération**, enfin, fait écho à une injonction des organisateurs publics d'associer les parties prenantes du territoire, dont les citoyens, à l'élaboration du projet et de proposer des formes nouvelles d'association. Ont alors été proposés des dispositifs susceptibles d'améliorer le dialogue et de créer de l'émulation entre les parties prenantes : workshop, Hackathon, méthodes du design thinking, ... Ces façons d'associer les parties prenantes, en particulier vis-à-vis des habitants ; ont trouvé malheureusement dans nos expériences peu d'issues au stade de la consultation.

L'innovation programmatique n'est-elle pas **l'arbre qui cache la forêt** ? Dans la programmation, notamment dans sa



rencontre avec le territoire et au regard des échelles urbaines concernées, il y a aussi l'instruction des questions qui touchent aux **services publics, aux équipements obligatoires** tels que les écoles par exemple. Comment les penser depuis les groupements sur la base d'une commande tenue de la part de la Collectivité ? **Comment les intégrer** aux opérations, compliquant ainsi la domanialité et la distribution interne du projet ?

## 6/ Qui porte l'innovation programmatique dans le contexte des APUI ?

Plusieurs catégories d'acteurs sont engagées.

Les **organismes**, Collectivités ou organismes comme par exemple la SNCF ou la RATP, sont à l'initiative et au suivi de ce dispositif d'APUI. Quelques organismes ont été amenés à poser les conditions de l'innovation programmatique par les enjeux révélés dans un diagnostic stratégique. Il peut contenir les ferments de programmations futures sans pour autant prendre le risque que l'APUI puisse être requalifié en commande publique

Les **groupements quant à eux répondent à l'APUI** avec pour finalité de prendre la maîtrise d'ouvrage urbaine. Plusieurs sous catégories d'acteurs composent ces groupements et participent à l'élaboration de l'innovation programmatique :

Le **promoteur mandataire** associé ou non à d'autres promoteurs se trouve dans une situation la plupart du temps  **inédite**  où la question de la programmation ne peut pas seulement résulter d'un marché et d'un calcul mais bien d'une situation donnée dans l'espace-temps d'un territoire. Ce saut dans l'inconnu justifie pour lui de s'entourer d'une **équipe pluridisciplinaire** très fournie. Les premiers retours démontrent que les promoteurs ont dépensé beaucoup d'argent pour justement s'entourer de compétences (un tour de table à vingt participant.e.s est courant). Au-delà de la lourdeur de leur gestion, de tels groupements ont permis au promoteur de se concentrer sur d'autres sujets tels que comprendre les intentions de la maîtrise d'ouvrage notamment sur la valeur de la charge foncière.

Les **ingénieries** qui, au côté du promoteur, travaillent à la mise au point du projet. Elles sont de différentes natures.

- D'abord de nombreux promoteurs se sont **dotés en interne** de compétences complémentaires à celles de chefs de projet afin que des profils urbanistes, architectes, viennent appuyer des profils originels qui se situent plutôt dans le domaine de l'immobilier et celui de la finance. Ensuite, certains promoteurs aménageurs privés en **exercice depuis longtemps sur l'aménagement urbain** sont dotés de compétences d'ingénieries urbaines diversifiées et d'une habitude des processus en jeu (Linkcity ex-SODEARIF par exemple).
- Il y a les **AMO**, généralistes ou spécialistes, en programmation ou sur des domaines techniques ou opérationnels. Il y a les **concepteurs**, architectes, paysagistes, designers.
- Il y a **pléthores de compétences dans les ingénieries**, celles qui peuvent se positionner dans le champ du conseil et/ou de l'organisation et/ou de l'animation, d'autres dans celui de la maîtrise d'œuvre de conception spatiale et technique. Puis il y a ceux qui sont payés et les autres qui ne le sont pas, sauf si le projet passe les successives épreuves de la consultation.

Dans un groupement le positionnement des ingénieries s'avère une **affaire délicate** qui se construit en marchant.

Pour le consultant en programmation sollicité massivement à partir des IMGP 2 en ce qui nous concerne, moins souvent avant, la compétence en **programmation urbaine** s'est rapidement imposée. Notre rôle a été relativement assimilable à celui d'un **couteau suisse**. Nous avons selon les conditions du groupement et de l'APUI épaulé le directeur de projet pour qu'il tire profit de ses ingénieries et organise le processus en **mode projet**, assuré la fonction de **mélangeur d'idées** au sein du groupement, produit quelques expertises telles que la prospective scolaire, ou encore pris la **plume** pour écrire les textes communicants et trouver les slogans voire parfois les titres des projets.

Dernière catégorie évoquée - et pas des moindres, puisque ce sont eux qui s'avèrent en réalité produire une petite

révolution copernicienne dans l'urbanisme opérationnel puisqu'hier ils n'y étaient pas et que leur engagement crédibilise la programmation et l'innovation dans les APUI - : ce sont les **opérateurs d'activités, utilisateurs finaux**.

- Il y a les **grands comptes**, opérateurs nationaux, franchises qui visent à opérer une stratégie d'implantation sur la base de modèles économiques stables et prédéfinis. Leur intégration économique est « extra-territoriale ».
- Il y a les **opérateurs et entrepreneurs locaux**. Ils sont déjà implantés sur le territoire et cherchent à se développer.
- Il y a les **créateurs d'entreprise** comme potentiel à activer, organisés sous la forme de startup, présents ou non sur le territoire.
- Il y a enfin des **Collectifs, les associations** inscrits hors champs commercial.

Pour les **deuxième et troisième types** d'opérateurs (PME, TPE, start up, ...) il y a un enjeu de **consolidation et/ou de professionnalisation** pour pérenniser leurs activités. Ils sont des acteurs leviers pour le développement économique et micro-économique local, potentiellement porteurs d'aménités et d'animation pour le projet urbain. Ce sont des acteurs souvent « hors radar » des Collectivités. Quid de leur rôle sur les temps longs du projet urbain ?

Pour le **dernier type** (les associations/collectifs) ils sont à l'occasion des APUI **dragués par le groupement** pour justifier une connaissance du contexte local et nourrir le cas échéant l'escarcelle des opérateurs économiques.

## 7/ Quelle est la spécificité des programmes innovants produits par les groupements d'APUI ?

Ce qui surprend pour celui qui travaille habituellement dans la commande publique, c'est le **carnet d'adresse et l'agilité des promoteurs** à monter des partenariats ad hoc avec des opérateurs d'activités sur la base d'une feuille de route programmatique. Ces opérateurs pèsent lourd dans la conception programmatique. Ils forment vite une sphère avec le ou les promoteurs puisque quasi tous ont comme point commun la culture du risque.

De l'absence courante d'attentes clairement formulées par l'organisateur émerge naturellement de la part des groupements une **programmation a-territoriale et opportuniste**.

Elle pose à la fois la question et y répond. Encore davantage, elle répond par une solution sans qu'aucune question n'est été vraiment posée par l'organisateur. Ce qui est produit est une **programmation de l'offre** là où traditionnellement nous étions, dans le cadre de la commande publique, parties prenantes d'une programmation de la demande.

Cette programmation se traduit en « profession de foi » d'une part et en « produits » d'autre part.

La **profession de foi** formule une ambition voire une stratégie de projet. Cela renvoie au concept verbal évoqué plus tôt.

Les **produits** sont des modules programmatiques, sortes d'isolats qui triangulent activités, porteurs et montages. Nouvelles « boîtes noires » ces modules sont rassurant puisque rattachés à un opérateur. Ils sont « ergonomiques » pour constituer des périmètres précis de négociation futures avec l'organisateur.

Les produits peuvent embarquer des questions qui correspondent aux prérogatives des Collectivités, telles que les équipements scolaires. La nature de ces programmes est alors souvent difficile à intégrer dans la grammaire programmatique du groupement et le projet spatial.

L'innovation programmatique produite par le groupement **n'est pas assimilable à une démarche de programmation**. Elle ne **territorialise pas**. Elle produit des opérations urbaines qui entrent en **concurrence** les unes par rapport aux autres : effet siphon, redondance, .... Elle **n'a pas pu coproduire** pleinement avec les acteurs du territoire, élus, services, habitants. Elle **ne produit pas de matière à débattre** et une relation au développement économique et social du territoire.

**Pourtant l'innovation programmatique créée par le groupement a un atout majeur**. Elle produit des **stimuli**. Elle **rafraichit** les représentations que le territoire peut avoir de lui-même profitant du regard extérieur d'acteurs inhabituels en urbanisme.

L'organisateur devrait s'appropriier les propositions des groupements et les réinscrire dans les enjeux de son territoire et de son questionnement légitime :

- Comment l'innovation programmatique contribue-t-elle à la programmation de **l'animation urbaine** (animation des RDC, espaces publics, ...) ?
- Quelles **valeurs ajoutées sociales et/ou environnementales** (qualité et/ou innovation sociale (ESS) et environnementale) porte-t-elle ?
- Permet-elle la création de **richesses locales**, le soutien à l'entreprenariat et à la micro-économie locale ?
- Participe-t-elle du renouvellement de l'attractivité résidentielle et économique ?
- Favorise-t-elle **l'ouverture et la participation du public**, facilite-t-elle l'appropriation par les habitants et les usagers ?
- Se fonde-t-elle sur un **modèle économique** solide et pérenne ?

## Conclusion

Peut-on produire la ville sans maîtrise d’ouvrage urbaine ?

La Collectivité apparaît comme un **angle mort** dans le cadre des APUI. Initiatrice et organisatrice, son rôle s’avère peu lisible dans ce contexte compte tenu de l’impossibilité pour elle d’affirmer une fonction de maître d’ouvrage urbain.

Impossible maître d’ouvrage urbain, alors que le projet d’aménagement se joue sur son territoire, la Collectivité est condamnée à travailler avec un groupement lauréat qui lui-même, dans la suite de la consultation, n’est que **maîtrise d’ouvrage urbaine potentielle** c’est-à-dire **sous condition**.

La suite de la consultation, c’est-à-dire le passage du « mouchoir de poche » de la consultation au goulot de la négociation, pose clairement, pendant un temps, d’**accepter de devoir produire la ville sans maîtrise d’ouvrage urbaine**. Il est l’opportunité rêvée pour la Collectivité de capitaliser et mettre en perspective les apports de l’APUI, de réinventer son rôle et la nature de ses relations avec le groupement lauréat et ses partenaires. Il est un moment à mettre à profit pour insérer le projet lauréat dans l’écosystème local.

La suite de la consultation est aujourd’hui une **nébuleuse** sur laquelle nous avons assez peu d’informations, sinon par des sollicitations ponctuelles de nos anciens groupements (actualisation de la prospective scolaire par exemple) ou par des retours informels démontrant que ce qui advient maintenant concerne le calage du projet au réel du territoire (notamment le calage d’un système d’acteur privé au territoire mais aussi aux conditions du mandataire promoteur). Le **champ juridique** a largement investi la suite notamment comme conditions aux négociations. On en évalue assez mal les conditions et les latitudes : peut-on par exemple envisager une clause de revoyure dans les contrats afin de réinterroger à moyen long terme les propositions ?

Faute d’être maître d’ouvrage urbain, l’organisateur, en particulier lorsqu’il s’agit d’une Collectivité, n’en reste pas moins le garant du territoire. Il peut créer un **contexte et une dynamique stratégique** sur la base d’une **vigie territoriale mais aussi partenariale**. Elle permet de consolider le positionnement de l’organisateur et de l’inscrire dans la durée en organisant la relation entre l’aménagement du territoire et l’opération urbaine issue de l’APUI.

Si l’organisateur a pris la peine de fonder le lancement de l’APUI sur un diagnostic stratégique, dépassant largement le périmètre de l’opération urbaine, il a les moyens, sans agir directement sur l’opération, d’en **conditionner l’écosystème**. Au travers d’une **programmation urbaine territoriale** il peut faire évoluer ce territoire élargi pour créer les conditions de dialogue avec le groupement. Un enjeu est celui de la recherche, si le périmètre le permet, d’un équilibre entre des opérations urbaines qui se feraient concurrences et/ou seraient redondantes.

Sur cette base, l’organisateur peut **faire fructifier ce réseau d’acteurs inhabituels du projet amené par l’APUI** : les opérateurs d’activités, utilisateurs finaux. Sans que l’on puisse apporter une preuve tangible à ce qui suit, on peut postuler que nombre d’entre eux auront disparu avant le début de la réalisation de l’opération. Pourtant ils sont une **ressource** puisqu’ils sont déjà là et ont démontré la **confiance** qu’ils accordent au territoire et ont produit de la valeur. L’organisateur tient là la possibilité de catalyser cette ressource sous la forme d’un « **incubateur territorial** », profiter d’un écosystème qui peut se renouveler sans perdre le fil et profiter autant au territoire qu’à l’opération urbaine APUI. Cela se rapproche du modèle de Rêve de Scènes Urbaines<sup>2</sup> comme APUI permanent.

<sup>2</sup> Le démonstrateur industriel pour la ville durable (DIVD) Rêve de Scènes urbaines propose “une démarche originale de coopération entre les acteurs publics et privés de la ville pour expérimenter et produire des solutions urbaines innovantes. Il s’inscrit dans un territoire en constante mutation, Plaine Commune, lui-même situé au cœur du Grand Paris”. [Présentation en ligne]

Les pratiques traditionnelles des Collectivités sont interpellées par le déroulement des APUI. La nature des groupements, leur comportement, leur agilité, interrogent les Collectivités qui offrent souvent en face le double visage d'un chef de projet isolé et d'une organisation en silo. Dans ces conditions, le dialogue est compliqué et la négociation dans ses finalités restreintes devient la règle.

L'APUI et en particulier ses suites sont une opportunité pour les Collectivités de changer leurs pratiques et organisations pour assurer des conditions de dialogue et de projet exigeants : être un acteur déterminant de l'aménagement de son territoire.

## POURQUOI UNE CHAIRE SUR LE GRAND PARIS ?

### Pour observer les pratiques d'aménagement opérationnel

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

#### 4 AXES DE TRAVAIL

- La recherche et la prospective par une veille et des travaux d'approfondissement sur les pratiques, les métiers et les outils d'aménagement dans le contexte du Grand Paris ;
- La formation des étudiants et des professionnels pour créer une culture commune de l'aménagement du Grand Paris ;
- La capitalisation sur les expériences de métropoles étrangères pour prendre de la distance vis-à-vis du Grand Paris ;
- L'ouverture vers la société par divers événements à destination des grands publics.

### Allier universitaires et opérateurs

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

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

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

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

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

#### Un comité d'experts

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

#### Des opérateurs publics et privés majeurs du Grand Paris

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

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

### Contribuer à la prospective, alimenter le débat public

- Comment les professionnels adaptent-ils leurs pratiques aux mutations du Grand Paris ?
- Quels sont les outils d'intégration des usages dans la programmation des projets ?
- Si les différences entre équipements publics et espaces privés s'estompent, de quelle façon organiser la production urbaine ?
- Comment aménager durablement pour les Jeux Olympiques Paris 2024 ?
- Que réinventent les appels à projets urbains innovants ?
- Si l'image de la métropole fait sa valeur, qui doit financer son aménagement ?

Pour répondre à ces questions, la Chaire travaille sur différents objets :

#### Les mutations des métiers de l'aménagement

Les reconfigurations dans les compétences, les métiers et les positionnements stratégiques des (nouveaux) acteurs dans la chaîne de production urbaine sont examinées notamment grâce à des entretiens avec des urbanistes, des promoteurs, des exploitants, des experts en usages, des professionnels de la culture...

#### Des projets XXL pour le Grand Paris

Les conditions favorables au développement des très grands projets urbains en grande couronne parisienne sont abordées au travers d'études de cas et d'approches transversales, centrées notamment sur les logiques structurant la « demande » vis-à-vis de ces projets.

La Chaire observe tant leur programme et leur place dans le développement métropolitain, que leur gouvernance et leur acceptabilité sociale, et les temporalités de leur production.

#### Appels à projets urbains innovants (APUI) : nouveau mode, nouvelle mode ?

Quels sont les effets des APUI, tant sur les façons de faire que sur le devenir des sites en projet ? La Chaire analyse les articulations entre ces nouveaux modes de consultation, les outils de l'action urbaine, les métiers et les modèles économiques des projets pour comprendre comment ils peuvent produire de nouveaux lieux de vie.

#### Financer l'aménagement : incertitudes et opportunités métropolitaines

Les investisseurs sont désormais activement sollicités dans la définition des formes et des usages des projets, en écho à une volonté partagée de maîtriser les risques économiques liés aux opérations d'aménagement. La Chaire s'intéresse à leurs modes d'intervention, leurs fonctionnements économiques et urbains, et leurs interactions avec les autres acteurs de l'aménagement.

Toutes les actualités de la Chaire sont accessibles sur le site Internet : [www.chaire-grandparis.fr](http://www.chaire-grandparis.fr)

Contact : Guillaume LACROIX  
Chargé d'animation scientifique de la Chaire  
[guillaume.lacroix@u-pem.fr](mailto:guillaume.lacroix@u-pem.fr)

