La financiarisation du capitalisme urbain

Antoine Guironnet

▶ **To cite this version:**

Antoine Guironnet. La financiarisation du capitalisme urbain : Marchés immobiliers tertiaires et politiques de développement urbain dans le Grand Paris et le Grand Lyon, les projets des Docks de Saint-Ouen et du Carré de Soie. Architecture, aménagement de l'espace. Paris-Est, 2017. Français. NNT : . tel-01590801v1

HAL Id: tel-01590801

https://theses.hal.science/tel-01590801v1

Submitted on 21 Sep 2017 (v1), last revised 19 Oct 2017 (v2)

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.

Copyright

LATTS | LABORATOIRE TECHNIQUES TERRITOIRES ET SOCIÉTÉS

UNIVERSITÉ PARIS-EST

Université Paris-Est, École doctorale Ville, Transports et Territoires
Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés

Doctorat en Aménagement de l'espace, urbanisme

La financiarisation du capitalisme urbain

Marchés immobiliers tertiaires et politiques de développement urbain dans le Grand Paris et le Grand Lyon, les projets des Docks de Saint-Ouen et du Carré de Soie

Antoine Guironnet

Thèse dirigée par Christian Lefèvre, et co-encadrée par Ludovic Halbert
Soutenue publiquement à l'École des Ponts ParisTech le 20 juin 2017

Jury :

Philip Ashton, Associate professor, University of Illinois at Chicago (Rapporteur)
Ève Chiapello, Directrice d'études, EHESS (CEMS)
Sylvie Fol, Professeure des universités, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (Présidente)
Ludovic Halbert, Chargé de recherche CNRS (LATTS) (Co-encadrant)
Christian Lefèvre, Professeur des universités, Université Paris-Est (Directeur de thèse)
Gilles Pinson, Professeur des universités, Sciences Po Bordeaux (Rapporteur)

Résumé

De nombreux objets et espaces urbains situés dans les métropoles deviennent des actifs financiers. Bureaux, centres commerciaux, résidences étudiantes, grands équipements sont acquis par des fonds d'investissement et des sociétés cotées qui capitalisent sur les flux de revenus futurs générés par l'usage de ces bâtiments par des entreprises et des habitants. Le redéveloppement urbain à travers l'aménagement de quartiers mixtes se retrouve, par l'entremise des circuits de financement des marchés immobiliers, branché sur les marchés financiers. La thèse se propose d'analyser cette financiarisation du capitalisme urbain à partir de l'articulation des politiques des gouvernements urbains et des stratégies financières des gestionnaires d'actifs immobiliers. Les rapports de pouvoir entre ces deux acteurs et leurs effets socio-spatiaux et matériels sont interrogés à partir d'une comparaison de deux grands projets d'aménagements situés dans le Grand Paris et le Grand Lyon. C'est dans cette perspective que l'enquête porte sur les projets opérationnels, mais aussi sur les salons immobiliers où ils sont présentés, et les stratégies métropolitaines.

La recherche montre qu'en dépit d'orientations politiques différentes, la construction d'immobilier tertiaire standardisé, polarisé, et réservé à quelques grandes entreprises conditionne le redéveloppement urbain dans les deux cas. Ces conditions correspondent aux standards d'investissement sélectifs des gestionnaires d'actifs, que les conseils en immobiliers et les promoteurs relayent auprès des gouvernements urbains. Elles résultent de processus dont la conflictualité varie en fonction des agendas locaux. Après d'intenses négociations menées par les promoteurs, la municipalité de Saint-Ouen a renoncé à certains principes structurants du projet des Docks. L'aménagement du Carré de Soie s'est au contraire traduit par un consensus entre promoteurs et le Grand Lyon autour de la réalisation d'un pôle tertiaire. Deux configurations locales sont avancées pour interpréter ce résultat comparatif propice à la financiarisation. La faiblesse de la régulation de la production de bureaux à l'échelle de la métropole parisienne conduit à des négociations localisées au sein du projet, où les objectifs municipaux sont contraints par la hiérarchisation des priorités politiques, les modalités de financement de l'aménagement et la matérialité du foncier. Dans la métropole lyonnaise, l'institutionnalisation d'une politique de l'offre immobilière portée par l'exécutif et les services de développement économique du Grand Lyon organise la circulation des standards d'investissement à l'échelle de l'agglomération et renforce leur poids sur l'aménagement.

À partir de ces résultats, la thèse propose une lecture d'économie politique urbaine de la financiarisation de l'environnement urbain alternative à la théorie marxienne, en insistant sur le rôle des gestionnaires d'actifs et soulignant ses médiations. Elle contribue aux théories du pouvoir urbain en montrant le poids limité des agendas locaux sur les effets sélectifs de la financiarisation, et en discutant la formation, à certaines conditions, d'une coalition de croissance financiarisée.

Mots clefs : financiarisation, métropolisation, gouvernement urbain, projet d'aménagement, immobilier tertiaire, économie politique urbaine

Abstract

Myriads of urban objects and spaces located in city-regions have turned into financial assets. Office buildings, shopping malls, student dwellings, and large utilities are purchased by investment funds and listed property companies, which seek to capitalise on the future income streams based on their use by firms and people. Urban redevelopment and financial markets are thus intertwined through the financing circuits of property markets. By analysing the interactions between the financial strategies of real estate asset managers and the urban development policies of city governments, the thesis sets out to analyse this financialisation of urban capitalism. In order to question their power relationships and their socio-spatial and material outcomes, it develops a comparison between two large-scale, mixed-use urban redevelopment projects located in the Greater Paris and Greater Lyon areas. The comparison is based on the investigation of the projects, commercial real estate fairs where they are showcased to investors, and metropolitan strategies.

Despite different local agendas, both projects leads to the production of standardised and spatially clustered commercial real estate buildings whose access is limited to a restricted set of tenants, thus strongly constraining urban redevelopment policies. Such characteristics correspond to the selective expectations of asset managers, whose investment standards are circulated by real estate brokers and developers to city governments. They result from different processes, which involve more or less conflicts according to local agendas. Faced with intense opposition from developers, the city of Saint-Ouen had to back on several key goals of the project, whereas the redevelopment of the Carre de Soie was undertaken on the basis of a strong consensus between local developers and the Greater Lyon metropolitan authority. In order to account for these differences, the thesis identifies two local configurations conducive of financialisation. In Saint-Ouen's Docklands case, weak regulation at the city-region scale between cities competing to attract businesses contributes to localised power relationships; their results depend in turn from the combination between priority-setting, redevelopment financing and land materiality. In the Carre de Soie case, the institutionalisation of a property-led policy carried out by the metropolitan executive and its economic development staff has organised the circulation of investment standards at the city-region scale, thereby enhancing their impact on urban redevelopment.

Based on these results, the thesis offers an urban political economy of the financialisation of urban production which, compared to Marxian theory, highlights the role of real estate asset managers and pays attention to the mediations of such a process. It also contributes to theories of urban power by emphasising the limited explanatory power of local agendas on the selective effects of financialisation. Eventually, it discusses how, under specific circumstances, an urban financialised coalition emerges.

Keywords: financialisation, metropolitanisation, city government, urban redevelopment, commercial real estate, urban political economy

Remerciements

Cette thèse est d'abord le fruit d'une rencontre intellectuelle et amicale. Je souhaite exprimer toute ma reconnaissance à Ludovic Halbert, qui m'a aidé à franchir le pas de la recherche doctorale malgré mes hésitations initiales, et auprès duquel j'ai appris un métier avec ses savoir-faire et ses « ficelles », ses codes professionnels, ses moments de doute souvent pénibles mais néanmoins salutaires. Ces années ponctuées d'échanges intellectuels, de découvertes urbaines et de quelques manifestations ont été considérablement riches. Je remercie également Christian Lefèvre, qui m'a accordé sa confiance en acceptant de diriger cette recherche doctorale et m'a souvent poussé à être plus assertif tout en me laissant une grande liberté intellectuelle. Cette liberté a aussi été matérielle, et surtout pendant la quatrième année de rédaction pour laquelle je les remercie tous deux de leur concours.

Je remercie les membres du jury qui ont accepté de lire cette thèse et de la discuter, Philipp Ashton, Ève Chiapello, Sylvie Fol, Gilles Pinson.

Je tiens aussi à aussi remercier les deux relecteurs de ce manuscrit, Bruno Guironnet et Félix Adisson, qui ont eu la patience d'en lire les différents chapitres. Je salue Olivier Coutard pour m'avoir présenté Félix un matin dans les locaux du laboratoire sur l'ancien site Einstein. Notre camaraderie intellectuelle et personnelle a bercé cette recherche, qui aurait certainement été moins « thétique » sans ses encouragements.

Sans les nombreuses personnes qui ont accepté de me recevoir et de m'accorder de leur temps pour répondre à mes interrogations, ce travail de recherche n'existerait pas. Qu'elles en soient sincèrement remerciées. J'espère que cette thèse, si d'aventure elles en prennent connaissance, leur parlera. De même pour le service des archives de la municipalité de Saint-Ouen et de la communauté urbaine de Lyon, dont le personnel m'a permis d'avoir accès à de précieuses sources.

J'ai le sentiment d'avoir bénéficié de conditions exceptionnelles pour accomplir cette recherche au sein du Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés. Les documentalistes de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, Catherine Quétier, Blandine Groleau, et Brunilde Renouf m'ont permis d'accéder à de nombreuses lectures qui ont rythmé ma réflexion. L'équipe administrative du Latts m'a permis de mener à bien mes enquêtes et d'en partager les résultats, qu'elle en soit remerciée, et tout particulièrement Valérie Bocquillon, Aurélie Bur, et Nathalie Peroumal. Le soutien de la Chaire ville de l'École dirigée par Dominique Lorrain a aussi participé à la réalisation de cette enquête et la valorisation de ses résultats.

J'ai aussi profité des échanges scientifiques à l'occasion des mini-soutenances annuelles et au sein de l'axe de recherche sur l'Économie politique de la production urbaine. Merci à leurs participants pour leurs commentaires bienveillants et nos discussions stimulantes, en particulier Nicolas Maisetti et François-Mathieu Poupeau. Les séjours de recherche de Daniel Sanfelici, Ivana Socoloff, Thierry Theurillat et les conférences à leurs côtés ont aussi été l'occasion de partager nos idées. Les premiers mois de Martine Drozdz et Ozan Karaman ont déjà nourris de prometteuses discussions. Je salue également les membres du collectif de recherche Finance, territoire et infrastructure, qui ont accompagné les premiers

pas de cette recherche : Pierre Bouché, Élisabeth Decoster, et surtout Katia Attuyer avec qui la conduite de nombreux entretiens dans le cadre d'une première recherche ont participé à l'éclosion d'une curiosité guidant cette recherche doctorale.

L'éveil de cette curiosité doit aussi à certaines rencontres précédant mon arrivée au Latts. Je pense d'abord à Jasper Cooper, qui m'a initié à ces questions de financiarisation dans le sillage de la crise des *subprimes* après mon séjour nord-américain. Les cours d'Isabelle Baraud-Serfaty sur les modèles économiques urbains et le rôle des acteurs privés dans la fabrique urbaine m'ont également sensibilisé à ces enjeux.

Ce travail a bénéficié de nombreux échanges en dehors des murs du laboratoire qui l'accueillait. Je remercie notamment Manuel Aalbers, Susan Heeg, Jennifer Robinson, et Fabrice Bardet de m'avoir invité à le partager dans différentes communautés académiques, ainsi que les éditeurs des revues où il a été publié.

Le partage des conditions de rédaction avec Élise, Guilhem, Alexandre, Florent, et Morgan a contribué à insuffler une dynamique à l'écriture de nombreux passages de cette thèse.

Mes amis m'ont apporté un précieux appui, merci en particulier à Léo (et Billy), Alice, Lauren, Pierre, Josselyn, Arthur et William. Merci aussi à Jérémy pour ses conseils éditoriaux même si je ne les ai pas toujours suivis. Les discussion avec Clément, Laurie, Antonin et Antoine du « club aménagement » m'ont permis de lever le nez des livres.

Je tiens enfin à remercier ma famille, à commencer par mes parents qui m'ont transmis le plaisir d'apprendre sur le monde qui m'entoure et de le comprendre, et m'ont apporté un soutien indéfectible sur tous les plans. Merci aussi à David, Dominique, Maëlle et Alban pour leur soutien et leur accueil qui ont facilité mon enquête lyonnaise. J'ai une pensée pour Marie.

Table des matières

Introduction générale 21

Section 1. Les mutations de la production urbaine dans le contexte français 27
1.1. La recomposition de l'action publique urbaine 27
1.2. Le financement du redéveloppement urbain par les marchés immobiliers ... 29
1.3. La financiarisation des marchés immobiliers non-résidentiels 30

Section 2. La financiarisation et les projets de redéveloppement urbain 35
2.1. La jonction de la finance et de l'immobilier dans les villes globales au cours des années 1980-90 35
Les politiques de régénération urbaine des gouvernements conservateurs 36
Un phénomène original et spectaculaire, mais limité à New York et à Londres 37
2.2. La reformulation autour de la question néolibérale 38
La polarisation du débat autour du poids des restructurations du capitalisme 39
Une controverse théorique paradoxale 39
2.3. La remise à l'agenda des relations entre espaces urbaines et finance 41
Le retour de la théorie marxienne du foncier comme pur actif financier 42
La financiarisation des grands projets urbains comme maximisation de la rente 44
Des limites de la théorie marxienne pour comprendre la financiarisation 47
Les intermédiations de la financiarisation de la production urbaine 49

Section 3. Analyser les rapports de pouvoir et les effets socio-spatiaux et matériels de la financiarisation de la production des espaces urbains 51
3.1. Approfondir les aspects théoriques et empiriques 51
Les motifs d'action des gouvernements urbains 52
L'absence de travaux sur le cas français 52
3.2. Questions de recherche et hypothèses 53

Section 4. Cadre conceptuel 55
4.1. Analyser la financiarisation à travers la circulation des standards d'investissement au sein de la filière immobilière de promotion-investissement 56
L'autonomisation partielle de l'offre de capitaux 56
La circulation des attentes des gestionnaires via la filière de promotion-investissement 57
4.2. Analyser la filière d'investissement à travers les projets d'aménagement 59
4.3. Analyser les rapports de pouvoir par les négociations des standards 62
Les négociations liées à la circulation des standards 63
Les rapports de pouvoir dans les politiques de développement urbain 65

Section 5. Méthodologie 69
5.1. La comparaison de deux cas de financiarisation 69
Une comparaison par paire de cas 69
Des caractéristiques territoriales, foncières et immobilières similaires 71
Des agendas locaux différents 79
La redéfinition in itinere des cas à partir des terrains 81
5.2. Le protocole d'enquête 81
Les entretiens semi-directifs 83
Le corpus documentaire 86
Les observations non-participantes 89
5.3. Plan de la thèse 91

I. Des périphéries industrielles aux péricentralités métropolitaines .. 93

Chapitre 1. Les restructurations urbaines dans la banlieue rouge parisienne : Les Docks de Saint-Ouen 97

Introduction 97

Section 1. La réforme post-industrielle du communisme municipal 99

1.1. La crise industrielle de la banlieue rouge à partir des années 1960 100

Des stratégies municipales défensives : de la posture d'alerte au gel du foncier 100

Les difficultés de réindustrialisation du tissu local 102

1.2. Le dilemme de la reconversion de la banlieue rouge dans les années 1990.103

L'expérience de la Plaine Saint-Denis, ou la « révolution culturelle » 104

La reconversion tertiaire entre deux générations d'élus 105

1.3. La ligne « *ni ghetto, ni bobo* » des années 2000 108

Le renouvellement de l'attractivité de Saint-Ouen par le marché tertiaire 109

Maîtriser la tertiarisation et redistribuer ses richesses 112

Une politique volontariste du logement 113

Section 2. Les Docks de Saint-Ouen : un projet sous le sceau de la continuité 116

2.1. La genèse du projet (2003-2004) 117

Le déverrouillage de la constructibilité 118

L'acquisition des terrains d'Alstom par Nexity 119

Une dynamique de rapprochement entre la municipalité et Nexity 120

1.4. Les principales étapes du projet 121

La définition du projet et les négociations foncières (2005-2007) 121

La stabilisation du contenu, des outils et du financement du projet (2007-2010) 123

Les premières phases opérationnelles et l'ajustement du projet (2010-2014) 127

Épilogue – la révision du projet après l'alternance politique de 2015 130

Conclusion 131

Chapitre 2. L'urbanisme au service de la compétition interurbaine de la métropole lyonnaise : le Carré de soie 135

Introduction 135

Section 1. L'affirmation d'un agenda entrepreneurial porté par un pouvoir d'agglomération communautaire 137

1.1. Entre désindustrialisation et conversion tertiaire portée par l'État (années 1960-70) 140

Les réactions tardives des municipalités face à la désindustrialisation 140

Le développement du marché de bureaux lyonnais : le centre directionnel de Part-Dieu 141

L'absence de contre-pouvoirs locaux face au projet étatique de tertiarisation 143

1.2. La transition technopolitaine (années 1980-1990) 144

La division sectorielle des taches entre communauté urbaine et chambre de commerce 144

La poursuite des dynamiques de redistribution spatiale des activités 145

1.3. L'affirmation hégémonique du Grand Lyon à partir des années 1990.....148

La stabilisation d'un agenda entrepreneurial au sein de l'institution communautaire.....148

La centralisation des compétences et de l'expertise dans le développement économique.....149

La croissance et le desserrement péricentral du marché tertiaire 150

Les difficultés de reconversion des territoires périphériques : Vaulx-en-Velin 152

Section 2. Le Carré de Soie : l'exportation d'un agenda entrepreneurial dans la périphérie industrielle 153
2.1. La genèse du projet (1999-2003) 155
Le projet d'équipement commercial et récréatif 156
Une nouvelle desserte en transports en commun 156
La création d'un « effet de projecteur » sur le site 158
La mise en œuvre opérationnelle 160
2.2. Les principales étapes du projet.....163
La redéfinition du projet face à la pression foncière (2004-2007).....165
Les difficultés liées au conflit patrimonial et aux négociations foncières (2007-2010).....169
La relance du projet (2012-2013).....171
Épilogue : la révision du projet à partir de 2013 173

Conclusion 174

Conclusion de la première partie.....176

II. L'aménagement urbain sous contrainte de financiarisation 179

Chapitre 3. Les Docks : Une remise en cause des principes fondamentaux du projet au titre des attentes des gestionnaires d'actifs.....181

Introduction 181

Section 1. La négociation de contreparties à l'opération de cession-bail.....182
1.1. L'opération de cession-bail Alstom/Nexity : une opportunité foncière pour un grand groupe immobilier 183
Le plan « Restore Value » d'Alstom et le montage de la cession-bail 183
L'articulation de la cession-bail et de la stratégie foncière de Nexity aux Docks.....185
1.2. L'obtention de contreparties par la municipalité et leur contractualisation.188
Le projet de Nexity pour Alstom, un dilemme pour la municipalité.....188
L'obtention de contreparties pour la réalisation d'un grand parc.....190
De la négociation de la cession du foncier à la définition d'un cadre partenarial.....191

Section 2. Le projet urbain à l'épreuve des standards d'investissement 194
2.1. Le stationnement mutualisé.....195
Réduire l'usage des véhicules automobiles au titre du développement durable.....195
L'obtention d'une exception pour l'immobilier tertiaire sur le secteur Dhalenne.....196
Des dérogations ponctuelles sur le secteur des Bateliers.....197
2.2. La mixité fonctionnelle 197
Développer la mixité fonctionnelle à toutes les échelles.....198
Le refus d'un campus tertiaire.....199
La négociation d'une « rue tertiaire » par Nexity 203
2.3. La préservation du patrimoine industriel et la spécialisation économique...207
De la halle Alstom au projet de Manufacture du Design II.....207
Le déverrouillage de l'équation de la réhabilitation.....210

Conclusion 216

Chapitre 4. Le Carré de Soie : L'intégration des standards d'investissement tout au long du projet.....219

Introduction **219**

Section 1. Un projet sous influence de l'agenda du « *top 15* » **222**

1.1. Les interventions répétées des services communautaires de développement économique 222

Le cadrage des possibles dans le Projet urbain (2004-2007) *223*

De la fonction « relais » à la fonction « support » du quartier central des affaires (2008-2009) *226*

Le positionnement économique dans le cadre de la « stratégie tertiaire » (2010-2012) *231*

1.2. La sécurisation du pôle tertiaire par la Mission et les services d'urbanisme 232

Garantir la densification et la polarisation de l'immobilier tertiaire autour du Pôle multimodal *232*

Organiser des concours d'architectes pour assurer la renommée du quartier *234*

Relayer l'agenda communautaire du « top 15 » auprès des communes et des habitants *237*

1.3. De la préconisation à la prescription d'un pôle tertiaire 238

Le poids de la commande politique communautaire *239*

La dépendance technico-politique dans un schéma de division sectorielle des tâches *241*

L'appropriation par reformulation : l'articulation urbanisme-transports *242*

Section 2. L'émergence du pôle tertiaire à l'épreuve du marché **244**

2.1. La difficile création d'une « *adresse* » sur le marché des Grands comptes 244

Un amorçage difficile (I) : les aléas à la promotion du site (2007-2011) *245*

Un amorçage difficile (II) : les obstacles aux premières opérations tertiaires (2007-2011) *248*

Le basculement : la Mission doublée par les services communautaires de développement économique et la municipalité de Villeurbanne (2012-2013) *251*

2.2. Les négociations résiduelles des standards d'investissement locatif 254

L'architecture : la divisibilité du siège d'Alstom Transport *255*

Le développement durable : la labélisation de l'opération « View One » *256*

Conclusion **256**

Chapitre 5. La « *chaîne d'assemblage d'actifs* » immobiliers tertiaires au sein des projets d'aménagement **259**

Introduction **259**

Section 1. L'inscription des projets d'aménagement dans le marché par l'intervention des conseils en immobilier **261**

1.1. L'incarnation du marché : les transactions 262

1.2. La représentation du marché : la production de données 264

1.3. La réputation des projets et leur évaluation : la publication d'études 266

Section 2. La production d'actifs immobiliers dans les premières couronnes métropolitaines **269**

2.1. La division des tâches entre gestionnaires d'actifs et promoteurs face aux gouvernements urbains 269

Le métier de gestionnaire d'actifs : la traduction entre marchés financiers et immobiliers *270*

Le métier de promoteur : la production d'actifs immobiliers *273*

La capitalisation sur les restructurations urbaines des premières couronnes métropolitaines *275*

2.2. Les sélectivités socio-spatiales et matérielles des critères d'investissement 279

Localisation inter- et intra-urbaine *283*

Caractéristiques de l'immeuble *286*

Nombre et types de locataires *289*

Section 3. L'alignement des promoteurs immobiliers 293
3.1. Les mécanismes marchands 294
L'anticipation des attentes de la clientèle d'investisseurs 295
Le marquage « à la culotte » des promoteurs par les gestionnaires d'actifs 297
3.2. Les mécanismes socio-professionnels 298
La mobilité professionnelle au sein de la filière 299
Les effets de réputation 300
3.3. Les mécanismes d'intégration de la filière 301
Développer des moyens de portage foncier en amont dans l'aménagement : la cession-bail 301
Accélérer la sortie des opérations en aval : la gestion interne de fonds d'investissement 304

Conclusion 307

Conclusion de la seconde partie 311

III. La circulation différenciée des standards d'investissement 315

Chapitre 6. Vendre les métropoles sur le marché global de l'immobilier 319

Introduction 319

Section 1. Les ressorts de la participation aux salons immobiliers 326
1.1. Le Grand Lyon : enrôler la filière dans une stratégie entrepreneuriale 326
Alimenter la notoriété de l'agglomération lyonnaise pour figurer dans le « top 15 » des métropoles européennes 327
Attirer les gestionnaires d'actifs sur l'agglomération lyonnaise 330
1.2. À Saint-Ouen : entretenir une rente de situation face à la concurrence 331
Bénéficier d'un échange d'expertise au-delà des clivages partisans 331
Entretenir la rente de situation face aux territoires de première couronne 332

Section 2. Des modalités d'investissement différentes 334
2.1. Une mobilisation importante des élus, mais inégalement volontaire 335
Gérard Collomb, « meilleur broker de la place » au centre de la délégation lyonnaise 335
Les premiers pas des élus de Saint-Ouen et de Seine-Saint-Denis 340
2.2. La « *machine de guerre* » du Grand Lyon : centralisation et appui sur les acteurs lyonnais de la filière d'investissement 341
La centralisation technique et politique de l'organisation du déplacement au sein du Grand Lyon 341
L'implication des « partenaires » de la filière d'investissement 345
Les tensions au sein de la « machine de guerre » 348
2.3. Le redéveloppement de la Seine-Saint-Denis : externalisation technique et stratégie de mutualisation 351
La prise en charge par les organisations du Conseil général de Seine-Saint-Denis 351
La mutualisation du coût d'accès et de la notoriété de la Plaine-Saint-Denis 357

Section 3. Une conversion asymétrique aux standards d'investissement 360
3.1. Au Grand Lyon : la conversion des techniciens et des élus aux standards d'investissement 361
La sélection et la hiérarchisation des projets 362
La production d'une expertise sur l'industrie de l'investissement 364
Le renforcement du « ciblage » investisseur par le marketing territorial 366
3.2. À Saint-Ouen : une conversion plus diffuse et limitée 368

Le rapprochement des sociétés d'aménagement avec les gestionnaires d'actifs.....*368*
Les limites de la circulation des standards d'investissement.....*370*

Conclusion **371**

Chapitre 7. La négociation aux Docks sous contraintes dans un contexte de compétition métropolitaine **377**

Introduction **377**

Section 1. La production de bureaux dans une région métropolitaine en déficit de régulation **379**
1.1. Une intégration institutionnelle marginale et tardive 379
À l'échelle métropolitaine, la participation à la dynamique de Paris Métropole.....*380*
À l'échelle infra-métropolitaine, l'intégration tardive de Plaine Commune.....*381*
1.2. Des visions de l'aménagement de la métropole francilienne en tension.....385
La planification : le conflit autour de la révision du Sdrif.....*385*
L'aménagement : le conflit autour des réseaux de transport en rocade *386*
1.3. Un instrument étatique fragilisé et détourné de ses objectifs initiaux 387
L'État local en Île-de-France face à la filière d'investissement, entre bienveillance et crise existentielle.....*389*
La mobilisation de l'agrément constructeur au service de la construction de logements.....*391*
La place incertaine de l'agrément constructeur dans la gouvernance métropolitaine.....*393*

Section 2. Une négociation avec la filière localisée et sous contraintes **394**
2.1. Une mobilisation politique asymétrique.....395
Une volonté politique de régulation du marché asymétrique.....*396*
Une négociation sélective des standards d'investissement.....*397*
2.2. Le financement de l'aménagement.....398
Le bilan financier du projet d'aménagement.....*398*
Les finances publiques locales.....*401*
2.3. L'inertie matérielle de grands fonciers industriels.....404

Conclusion **405**

Chapitre 8. L'institutionnalisation de la politique économique de l'offre immobilière du Grand Lyon **409**

Introduction **409**

Section 1. La relance de l'observatoire de l'immobilier d'entreprise **412**
1.1. La relance par le Grand Lyon d'un outil collaboratif préexistant.....413
1.2. Renforcer la cohésion de la place immobilière et l'attractivité du marché lyonnais 416
Fédérer les intervenants de la place immobilière lyonnaise.....*417*
Renforcer la « transparence » du marché lyonnais.....*419*

Section 2. La structuration de la politique d'offre immobilière du Grand Lyon **422**
2.1. Le Schéma d'accueil des entreprises (SAE) 423
Un instrument transversal au service d'arbitrages politiques.....*423*
Un instrument de régulation piloté par des techniciens spécialistes de l'offre immobilière.....*428*
Un instrument hybride entre planification spatiale et coordination intersectorielle *432*
2.2. La « stratégie tertiaire »*.....435*

Ménager la concurrence entre grands projets.....*435*
Communiquer au Mipim et sur les autres salons immobiliers.....*438*

Section 3. La stabilisation du partenariat avec les conseils en immobilier ... 439
3.1. La contractualisation de la division des tâches : la *Charte de coopération*.....440
3.2. L'approfondissement du partenariat : l'ouverture de la conférence Fnaim.442

Conclusion 446

Chapitre 9. Faire de l'agglomération lyonnaise une « *valeur sûre* » sur le marché de l'investissement.....451

Introduction 451

Section 1. La formalisation et la systématisation de la circulation des standards d'investissement dans l'aménagement urbain..... 453
1.1. Enraciner les standards d'investissement dans les projets urbains.....456
À l'échelle de l'agglomération : polarisation, hiérarchisation, phasage.....*456*
À l'échelle du Carré de Soie : polarité tertiaire, phasage et typologie immobilière.....*462*
Sur les salons immobiliers : harmonisation et stabilisation du discours.....*466*
1.2. Renforcer la circulation des standards dans les procédures 468
La spécialisation selon les salons immobiliers.....*468*
L'approfondissement de la transversalité développement économique/urbanisme.....*471*
L'association continue des « partenaires » de l'amont à l'aval.....*475*

Section 2. La régulation de l'offre immobilière et ses contradictions 476
2.1. Les tensions et contradictions de la « stratégie tertiaire » 477
Des principes de régulation et des choix controversés en interne *478*
L'approche du développement économique par l'offre immobilière.....*481*
Une maîtrise foncière publique limitée.....*485*
2.2. La régulation par les interdépendances mutuelles et la production d'une vision partagée.....487
Un rapport à la « régulation » contradictoire et ambigu *487*
Les ressorts de l'enrôlement dans, et à travers la « stratégie tertiaire ».....*489*

Conclusion 492

Conclusion de la troisième partie 496

Conclusion générale 501

Principaux résultats empiriques 502
Un redéveloppement urbain cadré par les standards des gestionnaires d'actifs *503*
Des rapports de pouvoir contrastés.....*504*
Le poids nuancé des orientations politiques locales sur les transformations urbaines.....*506*
Deux combinaisons locales favorables à la financiarisation.....*507*
Généralisation des résultats.....*509*

Apports théoriques et discussion.....510
L'économie politique urbaine de la financiarisation de l'environnement bâti.....*511*
Les théories du pouvoir urbain *512*
De la néolibéralisation à la financiarisation.....*516*

Perspectives de recherche.....518

Sources 521

Sources documentaires.....521

Bibliographie 527

Entretiens.....548

Liste des figures

Figure 1 – L'occupation du site des Docks avant le projet d'aménagement 118
Figure 2 – Les principaux propriétaires fonciers sur le territoire des Docks.....123
Figure 3 – Le quartier de la gare Part-Dieu.....147
Figure 4 – Le schéma des activités économiques dans le Projet urbain de 2007.....166
Figure 5 – Les premières opérations.....173
Figure 6 – Le schéma de cession-bail Alstom/Nexity 185
Figure 7 – Les immeubles de bureaux loués à Alstom (Décembre 2012).....187
Figure 8 – Schéma synthétique de la Convention tripartite (2012) 192
Figure 9 – Le projet initial de Nexity 202
Figure 10 – La répartition des fonctions dans le Schéma directeur d'aménagement 206
Figure 11 – La répartition des fonctions urbaines dans le plan de 2014 206
Figure 12 – La halle Alstom 208
Figure 13 – Rendu du projet de Manufacture du Design II.....210
Figure 14 – Les travaux de la Manufacture du Design II 214
Figure 15 – Les encarts publicitaires pour la commercialisation du programme de logement en tête de halle.....214
Figure 16 – La localisation des activités économiques à l'échelle du Carré de Soie 227
Figure 17 – Principes d'aménagement urbain et paysager sur le secteur TASE 230
Figure 18 - Principes d'aménagement urbain et paysager sur le secteur Yoplait 231
Figure 19 – Les programmes de bureaux « Woopa » et « Chrysallis » de part et d'autre du parking relais.....233
Figure 20 – Rendu du projet « View One » (lot H) réalisé par Altarea Cogedim.....236
Figure 21 – Rendu du projet « Organdi » (lot O) réalisé par Cardinal.....236
Figure 22 – Le directeur de la Mission lors de la conférence sur le Carré de Soie au Mipim, en mars 2008.....247
Figure 23 – Le siège d'Alstom Transport au Carré de Soie.....255
Figure 24 – Exemple d'indicateurs mobilisés dans la définition de la stratégie tertiaire au Carré de Soie.....266
Figure 25 – Infographie sur le projet des Docks accompagnant l'étude de Jones Lang Lasalle.....267
Figure 26 – Le stand du Grand Lyon lors du Mipim 2004.....329
Figure 27 – Le stand du Grand Lyon lors du Mipim 2007.....329
Figure 28 – Gérard Collomb lors d'une conférence sur le stand du Grand Lyon au Mipim 2007.....337
Figure 29 – Gérard Collomb lors d'une conférence sur le stand du Grand Lyon au Mipim 2011.....337
Figure 30 – Le stand de la Sidec lors du Mipim 2002 354
Figure 31 – La délégation de Seine-Saint-Denis au Simi 2006.....354
Figure 32 – Carte des projets présentés par le Comex 93 au Mipim 2008.....360
Figure 33 – La répartition des conventions d'équilibre habitat-activité en Île-de-France en 2011.....392

Figure 34 – Le fonctionnement de l'observatoire de l'immobilier d'entreprise lyonnais géré par le Cecim 416
Figure 35 – La représentation de la concurrence entre les projets par les techniciens de l'offre d'accueil 436
Figure 36 – Les intervenants lors de la conférence Fnaim Entreprises 2015 au Carré de Soie 444
Figure 37 – Intégration et circulations des standards dans le cadre du Schéma d'accueil des entreprises 453
Figure 38 – Représentation spatiale de la « stratégie tertiaire » du Grand Lyon 458
Figure 39 – Représentation schématique du phasage produite par le Grand Lyon.....462

Liste des tableaux

Tableau 1 – Synthèse des principales études de cas mobilisant le cadre théorique marxien 45
Tableau 2 – Les critères de sélection des cas d'étude 71
Tableau 3 – Les principales caractéristiques des projets 73
Tableau 4 – Les secteurs opérationnels retenus pour l'enquête de terrain 83
Tableau 5 – Types de documents de première main composant le corpus documentaire ... 87
Tableau 6 – Entrées thématiques de la revue de presse 89
Tableau 7 – La programmation du projet urbain des Docks approuvée en 2010 (en mètres carrés) 129
Tableau 8 – Les grandes étapes des politiques de développement urbain dans l'agglomération lyonnaise 139
Tableau 9 – Les deux versions successives du projet du Carré de Soie 163
Tableau 10 – Synthèse des opérations d'immobilier tertiaire livrées ou en cours de livraison sur le secteur Dhalenne 182
Tableau 11 - Synthèse des opérations d'immobilier tertiaire livrées ou en cours de livraison sur les trois secteurs opérationnels d'étude au Carré de Soie 221
Tableau 12 – Recension des mandats de commercialisation 263
Tableau 13 – Les gestionnaires d'actifs dans les projets des Docks et du Carré de Soie 278
Tableau 14 – Grille analytique des standards d'investissement 282
Tableau 15 – Synthèse des locataires des opérations de bureaux livrées ou en cours de livraison 290
Tableau 16 – Les promoteurs d'immobilier tertiaire rencontrés des Docks et du Carré de Soie 294
Tableau 17 – L'activité des promoteurs en immobilier tertiaire par ordre décroissant des surfaces livrées 297
Tableau 18 – Les stratégies de diversification de l'activité des promoteurs liées à la gestion d'actifs 301
Tableau 19 – Synthèse du portefeuille d'opérations de la Foncière Cardinal 305
Tableau 20 – Synthèse du portefeuille d'opérations de Nexity REIM 306
Tableau 21 – Principaux salons immobiliers pour collectivités françaises 322
Tableau 22 – Synthèse du budget du Mipim pour la délégation lyonnaise, éditions 2002 à 2007 344
Tableau 23 – La liste des gestionnaires d'actifs dans le document « pedigree » du Grand Lyon 365
Tableau 24 – Comparaison de la participation du Grand Lyon et de Saint-Ouen au Mipim 373
Tableau 25 – Caractéristiques des circuits d'instruction de l'agrément-constructeur 391
Tableau 26 – Typologie des services au sein de la Direction des services aux entreprises. 428
Tableau 27 – Synthèse des cabinets chargés de la présentation des chiffres depuis 2012 .. 443
Tableau 28 – Les dimensions de l'institutionnalisation de la politique d'offre immobilière 448

Tableau 29 – Les différentes phases de la « chaîne tertiaire » définie dans le cadre de la « stratégie » du Grand Lyon....454
Tableau 30 – Les modalités de circulation des standards d'investissement à travers la « stratégie tertiaire »....455
Tableau 31 – Les orientations de la « stratégie tertiaire » à l'échelle de l'agglomération et du projet urbain du Carré de Soie....456
Tableau 32 – La spécialisation du Grand Lyon par type de salons immobiliers....469
Tableau 33 – Les tensions et limites de la « stratégie tertiaire » du Grand Lyon....477
Tableau 34 – Comparaison de l'intégration institutionnelle....499

Liste des encadrés

Encadré 1 – Mesurer le poids des gestionnaires d'actifs dans la production urbaine 60
Encadré 2 – Les zones d'aménagement concertées bordant le boulevard Périphérique....113
Encadré 3 – Le projet des Docks dans le cadre de la coopération bilatérale avec la ville de Paris 124
Encadré 4 – Le projet des Docks dans le Grand Paris 130
Encadré 5 – Le projet de centre directionnel de Part-Dieu 142
Encadré 6 – L'agence de développement économique de la région lyonnaise (Aderly) 144
Encadré 7 – La réutilisation du Chemin de fer de l'est lyonnais (CFEL) 157
Encadré 8 – Le dispositif de mission territoriale.....160
Encadré 9 – Le Pôle de loisirs et de commerces.....161
Encadré 10 – Les projets de relance de la construction de tours de bureaux à Part-Dieu.229
Encadré 11 – Le Grand Paris des gestionnaires d'actifs 284
Encadré 12 – Les sociétés d'aménagement du Conseil général de Seine-Saint-Denis 352
Encadré 13 - Du Comité d'expansion à Seine-Saint-Denis Avenir (1978-2012) 355
Encadré 14 – Les contrats de développement territorial.....384
Encadré 15 – L'agrément, un instrument labile investi au service d'un agenda étatique mouvant.....388
Encadré 16 – Trois générations de convention d'équilibre à Saint-Ouen depuis 2002 393
Encadré 17 – La démarche Stratéco.....425
Encadré 18 – Les institutions du Schéma d'accueil des entreprises.....427
Encadré 19 – Les développeurs économiques locaux.....430
Encadré 20 – La Fnaim Entreprises Rhône-Alpes 439

Liste des cartes

Carte 1 – La situation de Saint-Ouen dans la métropole parisienne 74
Carte 2 – La situation du Carré de Soie dans la métropole lyonnaise.....75
Carte 3 – Le développement tertiaire dans le quartier Victor Hugo 110
Carte 4 – Les secteurs d'aménagement des Docks 128
Carte 5 – Les principaux périmètres du projet du Carré de Soie.....164

Liste des graphiques

Graphique 1 – Investissements en immobilier d'entreprise et demande placé en Île-de-France (2004-2016) 77
Graphique 2 – Investissements en immobilier d'entreprise et demande placée dans le Grand Lyon (2000-2016) 77
Graphique 3 – L'évolution des mises en chantier de bureaux dans l'agglomération lyonnaise (1975-1994) 143
Graphique 4 – Les principaux postes du bilan financier du projet des Docks 399
Graphique 5 – La répartition des fonctions dans la programmation des Docks, par surface 399

Index des sigles utilisés

AIVN : Association internationale des villes nouvelles

CDT : Contrat de développement territorial

CFEL : Chemin de fer de l'Est lyonnais

MGP : Métropole du Grand Paris

MIPIM : Marché international des professionnels de l'immobilier

PADD : Plan d'aménagement et de développement durable

PAE : Programme d'aménagement d'ensemble

PCF : Parti communiste français

PLU : Plan local d'urbanisme

PS : Parti socialiste

QCA : Quartier central des affaires

SAE : Schéma d'accueil des entreprises

SEM : Société d'économie mixte

SERL : Société d'équipement de la région lyonnaise

SCPI : Société civile de placement immobilier

SIIC : Société d'investissement immobilier cotée

SIMI : Salon de l'immobilier d'entreprise

ZAC : Zone d'aménagement concerté

ZUP : Zone à urbaniser en priorité

Introduction générale

« *Tandis que les vocabulaires de l'architecture et du droit imprégnaient leurs discussions, les urbanistes parlaient désormais le même langage que les banquiers d'investissements, les commercialisateurs immobiliers, et les experts budgétaires* »[1]
Susan Fainstein, *City Builders*, 2001(2nde édition), 99

En octobre 2016, l'entreprise de design Saguez & Partners inaugurait son siège dans une ancienne halle industrielle d'Alstom. Après s'être installée dans cette commune de la « banlieue rouge » parisienne en 2003, l'entreprise a quitté ses premiers locaux pour s'implanter au sein du quartier des Docks de Saint-Ouen en cours d'aménagement. Cette nouvelle « Manufacture du Design » accueillera aussi un café, et une école autour des métiers de la création artistique. En outre, en lieu et place de l'ancienne tête de halle qu'il a réhabilitée, le promoteur immobilier Nexity réalise deux programmes de logement, dont l'architecture, la gamme de produits (*penthouse*, duplexes, ateliers) et l'orientation publicitaire s'adressent résolument à une clientèle issue de la « classe créative », voire des cadres supérieurs. De même, l'entreprise Technip s'est installée à Vaulx-en-Velin en février 2014 au sein de l'usine TASE, après sa réhabilitation par le promoteur immobilier Bouwfonds Marignan. L'installation d'une usine de soierie artificielle en 1924 avait déclenché l'urbanisation du sud de la commune. Le redéveloppement de ce foncier industriel à l'occasion du projet d'aménagement du Carré de Soie signale pour certains l'avènement d'un « *nouvel eldorado des entreprises* » (*La Tribune de Lyon*, 10 février 2016) censé se substituer dans l'imaginaire collectif local aux émeutes urbaines des années 1970 et 1990.

Ces deux exemples illustrent les transformations urbaines affectant les communes historiquement ouvrières, qui concentrent d'importantes disponibilités foncières et constituent à ce titre l'un des espaces privilégiés du redéveloppement urbain dans les métropoles (Savini 2013 ; Albecker 2014). Ils rendent compte du remplacement progressif

[1] Notre traduction à partir de l'original : « *Whereas the vocabularies of architecture and the law once permeated their discussions, planners now spoke in the same language as investment bankers, property brokers, and budget analysts* ».

des activités de production (des systèmes de montage de transformateurs ou de trains pour Alstom, de la soierie artificielle pour TASE) par des emplois de service (de la publicité pour Saguez, du conseil en ingénierie pétrolière pour Technip), c'est-à-dire d'un processus de tertiarisation du capitalisme urbain, s'exprimant ici sous la forme d'un desserrement péricentral (Halbert 2004) des services avancés aux entreprises concentrées dans les villes globales (Sassen 1991). Dans le cas des Docks, les programmes de logement destinés aux « classes créatives », à la manière des *lofts* new yorkais (Zukin 1982), augurent d'une poursuite de l'évolution du peuplement dans cette commune historiquement ouvrière.

À cette approche des restructurations urbaines par la consommation du foncier, nous privilégions une posture alternative qui s'intéresse à la production de ces espaces, et plus particulièrement à l'un de leurs circuits de financement. La Manufacture du Design de Saint-Ouen et l'usine TASE de Vaulx-en-Velin ont en effet un autre point commun : les entreprises qui les occupent sont locataires ; les locaux appartiennent à deux fonds d'investissement qui sont gérés par des gestionnaires d'actifs immobiliers, c'est-à-dire des professionnels chargés de l'investissement et de l'exploitation locative. Ces deux immeubles de bureaux sont respectivement la propriété de l'Établissement public de la retraite additionnelle de la fonction publique (Erafp), pour le compte duquel La Française Real Estate Partners a acquis la Manufacture du Design, et de l'Union notariale financière (Unofi), qui a délégué la gestion de ses investissements à B&C France[2]. Ils sont de ce point de vue similaires aux nombreux autres bâtiments neufs de bureaux qui ont été construits autour d'eux dans le cadre de ces deux projets d'aménagement, et qui appartiennent systématiquement – à l'exception d'un seul – à des clients des fonds d'investissement ou à des actionnaires de sociétés foncières cotées. La production de ces bâtiments tertiaires, qu'elle prenne la forme de réhabilitation de locaux ou de construction sur du foncier auparavant industriels, participe en ce sens d'une mutation plus profonde du capitalisme urbain, à savoir d'un processus de *financiarisation*, par lequel certains objets urbains sont acquis par des gestionnaires d'actifs mobilisant des stratégies et des techniques de la finance

[2] Dans le cas de l'Erafp, la Manufacture du Design appartient donc en dernier ressort aux fonctionnaires de l'État et d'autres institutions (fonctionnaires territoriaux, hospitaliers, magistrats) dont l'établissement gère les cotisations dans le cadre d'un régime obligatoire et par points institué par la loi dite « Fillon » portant réforme des retraites de 2003. Les loyers versés par Saguez & Partners rémunèrent le capital collecté par l'Erafp auprès des fonctionnaires, et alloué par La Française REP qui perçoit une commission. Pour l'usine TASE, les propriétaires des locaux de Technip sont les clients des notaires du réseau Unofi qui ont souscrit à des parts de la SCPI Notapierre, dont la gestion est externalisée à la société B&C France.

de marché afin d'assurer la rentabilité du capital collecté auprès des investisseurs institutionnels et des ménages, et investis dans ces supports.

Mais la ressemblance entre nos deux exemples ne s'arrête pas à ces aspects capitalistiques : elle concerne également la matérialité de ces immeubles. Passées les portes et les façades industrielles, peu de choses distinguent en effet ces bâtiments réhabilités de leurs voisins fraîchement construits : ils sont structurés autour de grands plateaux modulables, découpés en plots divisibles, et accueillent à proximité des transports en commun un seul locataire dans le cadre d'un bail de plusieurs années. La mutation du capitalisme urbain qui nous intéresse ne se cantonne donc pas à des aspects purement abstraits de technique financière, mais s'accompagne bel et bien d'une dimension spatiale, matérielle et sociale. En forçant le propos, on peut reprendre la formule fonctionnaliste provocante de Carol Willis (1995), selon laquelle « *la forme [urbaine] suit la finance* »[3]. La financiarisation s'accompagne en effet de formes d'urbanisation spécifiques visant à créer de la « *liquidité à partir de la fixité spatiale* » (Gotham 2009 ; voir aussi Sassen 2002), de sorte que « *poussé à l'extrême, un investisseur pourrait téléphoner depuis New York et acheter des 'bureaux prime à Londres' avec un besoin d'information aussi limité que lorsqu'il achète de l'or ou des titres de dette souveraine* » (Edwards 1985, 212)[4].

Depuis deux décennies, la finance s'est en effet « *saisie* » de la ville (Renard 2008) à la faveur de la privatisation de grands services et équipements urbains (Lorrain 2011 ; Deffontaines 2013), et des mutations des marchés immobiliers (Nappi-Choulet 2009). En France par exemple, l'entreprise EDF vient de revendre un portefeuille de 130 immeubles de bureaux et d'activité totalisant près de 300 000 mètres carrés au gestionnaire d'actifs Tikehau Investment Management. Elle dispose par ailleurs de son propre fonds d'investissement, dont les placements immobiliers d'aujourd'hui doivent permettre de payer le démantèlement des centrales nucléaires françaises de demain. Pour prendre un troisième exemple plus connu, le centre commercial parisien des Halles appartient à la foncière cotée Unibail-Rodamco et la filiale de gestion d'actifs de l'assureur Axa.

---

[3] Notre traduction de *Form Follows Finance*. L'auteur admet elle-même que ce titre volontairement aguicheur ne résume pas exactement sa thèse sur les « *formes vernaculaires du capitalisme* », où elle soutient que la silhouette urbaine de New York et Chicago sont le résultat d'une hybridation entre formules immobilières de standardisation et règlements locaux d'urbanisme (Willis 1995, 7).

[4] Notre traduction à partir de l'original : « *Taken to its logical extreme, this would mean an investor could telephone from New York and buy 'prime London offices' with as little need for further information as when buying gold or government stock* ».

Cette dynamique concerne également d'autres pays européens comme l'Allemagne, où plusieurs fonds ont constitué un patrimoine de logements sociaux dans le courant des années 2000 (Uffer 2011). De même à New York, où le complexe emblématique de logements collectifs de Stuyvesant Town est passé entre les mains du géant nord-américain Tishman Speyer (Glass et al. 2014). Depuis la crise de 2008, des portefeuilles de dizaines de milliers de pavillons ont été acquis par des fonds d'investissement qui sont ainsi devenus d'importants propriétaires-bailleurs aux États-Unis (Fields et al. 2014). Un processus analogue est à l'œuvre dans les infrastructures qui irriguent les grandes agglomérations urbaines, à l'image du système de parking de Chicago (Ashton et al. 2016), d'une portion d'autoroute à Toronto (Torrance 2008), ou de l'opérateur chargé de la distribution d'eau pour le bassin de la Tamise (Allen et Pryke 2013). Ce processus concerne également les pays dits « émergents » du Sud global, dont l'immobilier a aussi intégré les portefeuilles des gestionnaires d'actifs internationaux en quête de placements considérés comme plus risqués, comme au Mexique (David 2013) ou en Inde (Rouanet 2016). Au total, une myriade de segments urbains situés localement sont assemblés, gérés et évalués *comme des actifs financiers* au sein de portefeuilles d'investissement.

Cet inventaire reflète l'effort d'une communauté de recherche partageant un agenda scientifique autour de la financiarisation de la production urbaine, auquel cette thèse souhaite contribuer en développant une approche d'économie politique urbaine. Dans cette perspective, nous nous intéressons à la *financiarisation du capitalisme urbain*. La notion de « capitalisme urbain » renvoie à deux aspects (Lorrain 2002a). Dans une tradition braudélienne, elle souligne d'une part la *place des villes dans le capitalisme*. La géographie de la monnaie et de la finance (Leyshon 1995 ; Clark 2005) souligne ainsi la concentration des activités de la haute finance au sein d'un archipel intégré de villes globales (Sokol 2013 ; Bassens et van Meeteren 2014). Mais le capitalisme urbain renvoie aussi d'autre part aux *transformations de la matérialité des villes*. Cette dimension est appréhendée à partir de l'étude des grandes firmes dont l'urbain constitue l'activité principale au sein de différents secteurs (Vanier 2010) : services urbains (Lorrain 2002a ; Souami 2014), mobilités (Huré 2017), promotion immobilière et aménagement urbain (Lorrain 1992 ; Fainstein 2001). C'est sur ce second aspect que cette thèse se concentre, à partir du constat de l'intégration croissante de l'environnement urbain bâti et des marchés financiers par l'intermédiaire de la transformation de l'immobilier d'entreprise, et plus spécifiquement de l'immobilier tertiaire, en actifs financiers.

Cette transformation s'inscrit dans un contexte de transition vers un régime d'accumulation financiarisé (Boyer 2000) entamée à partir des réformes de libéralisation monétaire, financière et économique des années 1980-90. L'une des caractéristiques marquantes de ce régime d'accumulation est la *réintermédiation* de la collecte et de l'allocation des capitaux (Froud et al. 2002 ; French et Leyshon 2004 ; Erturk et al. 2008). La réintermédiation caractérise une nouvelle division du travail d'accumulation capitalistique (Montagne et Ortiz 2014) où les intermédiaires financiers chargés de la gestion des actifs financiers occupent une place cardinale (Braun 2016)[5], dans un contexte marqué par l'augmentation de l'épargne de masse des ménages alimentée par le développement de la retraite par capitalisation (Edwards 1985 ; Clark 2000) et la libéralisation de la circulation des capitaux. Elle s'accompagne de l'expansion des modalités d'accumulation par « *hyper-capitalisation* », c'est-à-dire « *la recherche constante, ou la construction, de nouveaux flux d'actifs, généralement à travers un processus d'agrégation* » de titres et de données (Leyshon et Thrift 2007, 98). À travers l'industrie de la gestion d'actifs, le capitalisme financier est désormais engagé dans un « *élan d'identification de tout ce qui pourrait fournir une source stable de revenu* » dans le futur (Ibid.)[6] : les créances liées aux prêts à la consommation, à l'acquisition d'une maison ou d'un véhicule automobile ; les revenus tirés de l'exploitation d'équipements (péages, parkings, centre de congrès, etc.), d'un parc immobilier de bureaux ou de centres commerciaux, ou même de ressources naturelles comme le pétrole ; ou encore les recettes fiscales perçues par les autorités locales[7]. Ces différentes sources de revenus futurs sont devenues des actifs financiers : soit par acquisition directe par des investisseurs

[5] Ce processus aussi qualifié de « désintermédiation bancaire » ne signifie pas que les banques sont évincées du capitalisme contemporain. Le secteur bancaire s'est « *réinventé* » (Erturk et Solari 2007) au fur et à mesure de ces mutations, en faisant évoluer son modèle économique (rémunération sur les services financiers liés aux activités de banque d'affaire plutôt que sur les dépôts des épargnants) et leur gestion du risque (développement de la titrisation).

[6] Les deux dernières citations sont de notre traduction à partir de l'original : « *financial capitalism is dependent on the constant searching out, or the construction of, new asset streams, usually through a process of aggregation (…) what we can see now is an impulse to identify almost anything that might provide a stable source of income* ».

[7] Ces gestionnaires travaillent le plus souvent dans des organisations spécialisées et externes aux investisseurs institutionnels qui leur délèguent la gestion d'une partie de leur portefeuille en fonction de leur politique d'investissement, et de leur recherche d'exposition à tel ou tel secteur. L'immobilier est souvent regroupé dans la catégorie des investissements dits « alternatifs » (aux côtés des infrastructures, matières premières [*commodities*], et fonds spéculatifs [*hedge funds*]). Alors que les « alternatifs » représentaient 15% du total des actifs sous gestion pour compte de tiers en 2003, cette part diminue à 4% en 2016 (The Boston Consulting Group 2016). Cela représente un total de 8 000 milliards de dollars, dont plus d'un huitième pour l'immobilier.

institutionnels, soit par leur transformation en titres financiers échangeables sur les marchés (bourse, gré-à-gré)[8]. La « *dérivation* », c'est-à-dire la création de valeur à partir des risques associés à ces différents types de « sous-jacents » constitue ainsi une forme centrale du capitalisme financier contemporain (Bryan et Rafferty 2014).

Ces évolutions recouvrent certes des formes nationales variées (Dixon 2010 ; Hendrikse 2015). Dans le cas français, les réformes européennes et de privatisation menées de concert dans le courant des années 1980 ont constitué d'importants vecteurs de cette financiarisation (Coriat 2008). Du côté des investisseurs, les fonds nord-américains ont accru leur poids dans le capital des grandes entreprises françaises cotées (Orléan 1999). L'intermédiation financière s'est parallèlement accrue avec le développement d'une industrie de la gestion de portefeuille d'actifs financiers à part entière (Kleiner 2003). De nouvelles normes comptables compatibles avec les attentes de ces investisseurs et de leurs intermédiaires financiers se sont diffusées parmi les entreprises (Baud et Chiapello 2015). Enfin, les élites dirigeantes des grandes entreprises se sont converties aux doctrines et prescriptions de ce pouvoir actionnarial (Dudouet et Grémont 2010 ; François et Lemercier 2016).

Dans le cas de l'immobilier, ces évolutions se matérialisent principalement par l'importation de doctrines et techniques issues de la finance de marché à la fin des années 1990 (Nappi-Choulet 2013), et leur consolidation au sein d'une industrie de la gestion d'actifs immobiliers[9]. Cette restructuration des marchés immobiliers crée une situation d'*intrication* (Ashton et al. 2016) : les gouvernements urbains responsables de l'aménagement de leur territoire font désormais face à une industrie de l'immobilier colonisée par les acteurs, capitaux et techniques de la finance de marché. Mais leur rôle n'en demeure pas pour le moins essentiel (Logan 1993) dans la mesure où ils maîtrisent de nombreux pouvoirs déterminant les conditions de l'urbanisation (Weber 2010) à travers des politiques de développement urbain, entendues comme « *les pratiques promues par l'autorité publique qui contribuent à façonner les sociétés locales à travers le contrôle de l'usage du sol et des*

[8] Les innovations technologiques et juridiques sont fondamentales dans cette activité : elles démultiplient les capacités d'accès à l'information, la quantification du risque, ainsi que la capacité à le déplacer – mais sans jamais le dissiper (Ashton 2009 ; Pani et Holman 2014).

[9] L'autre manifestation de la financiarisation de l'immobilier concerne la cotation des entreprises de promotion (sur les services urbains voir Lorrain 2007).

investissements dans les infrastructures physiques » (Stone 1987, 7)[10]. C'est pourquoi la thèse a pour objet d'éclairer l'articulation, au sein de grands projets d'aménagement urbain, entre des stratégies et pratiques d'investissement des gestionnaires d'actifs immobiliers d'une part, et les politiques de redéveloppement urbain des gouvernements urbains d'autre part.

Cette articulation soulève d'abord des questions sur les *sociétés et les espaces urbains*, car les évolutions du financement de l'environnement urbain bâti ne vont pas sans effets : quelle ville est produite, et pour le compte de qui ? En retour, elle nous renseigne sur les mutations du capitalisme contemporain du point de vue de l'*évolution de ses modalités d'accumulation*, où l'environnement urbain bâti occupe une place renouvelée à travers l'intégration avec les marchés financiers. La production urbaine constitue ainsi un point d'observation du processus de « *colonisation* » (Chiapello 2015) selon lequel le capitalisme financiarisé s'étend dans un champ croissant d'activité sociales, tout en montrant la dimension spatiale et matérielle de ce processus.

Section 1. Les mutations de la production urbaine dans le contexte français

Dans le contexte français, l'intrication entre gouvernements urbains et gestionnaires d'actifs dans le cadre de l'aménagement urbain résulte d'une triple évolution. D'abord, les gouvernements urbains se sont émancipés par rapport au pouvoir tutélaire de l'État, se chargeant désormais de l'aménagement de leur territoire. Ensuite, les circuits de financement de l'aménagement se sont recomposés au fur et à mesure de l'arrimage sur les ressources du marché de la promotion immobilière privée. Enfin, ces marchés ont connu d'importantes restructurations à l'occasion de leur intégration avec les marchés financiers.

1.1. La recomposition de l'action publique urbaine

La première transformation tient à ce que les gouvernements urbains, c'est-à-dire les élus et les services techniques des agglomérations urbaines, et en particulier les

[10] Notre traduction à partir de l'original : « *Urban development policy can be defined as consisting of those practices fostered by public authority that contribue to the shaping of the local community through control of land use and investments in physical infrastructure* ». Clarence Stone précise que « *l'usage du terme de développement nécessite en soi quelques clarifications. D'abord, puisque les responsables politiques partent rarement d'un foncier vierge, leurs efforts se caractérisent plus précisément par un re-façonnement de la société locale. Et ce que j'ai appelé 'développement' pourrait plus strictement s'appeler 'politique de redéveloppement'. Mais comme le terme de 'développement' est déjà usité, nous avons décidé de l'employer* » (Ibid).

municipalités et les intercommunalités, ont acquis un pouvoir croissant pour gouverner les sociétés urbaines (Lorrain 1993 ; Le Galès 1995 ; Pinson 2009). Cette redistribution du pouvoir bénéficiant aux gouvernements urbains est le produit d'une « *fenêtre d'opportunité* » favorable au « *retour des villes européennes* » (Le Galès 2011) : l'affaiblissement de l'hégémonie de l'État-nation, dont la capacité de régulation est doublement remise en cause. D'une part, par les restructurations du capitalisme provoquées par la globalisation, qui renforce le poids des régions urbaines et de leurs spécificités territoriales. De l'autre, par le renouvellement des institutions publiques, tant au niveau supranational (intégration européenne) qu'infranational (décentralisation). Dans le contexte français, ce dernier aspect se manifeste par les réformes successives de décentralisation, dont l'Acte 1 (1982-1984) met un terme à la tutelle étatique, et organise le transfert de plusieurs compétences aux communes, tout particulièrement en matière d'urbanisme réglementaire (droits des sols, décisions d'autorisation de construire) et opérationnel (opérations d'aménagement). À travers l'élaboration de plans d'urbanisme et la création de zones d'aménagement, les gouvernements urbains sont en position de réguler les marchés immobiliers (Burkart 1999).

Le renforcement des gouvernements urbains dans l'aménagement s'accompagne d'une pluralisation des intervenants, et d'une fragmentation concomitante des ressources (Pinson 2009). Les acteurs issus de la société civile (associations, syndicats, citoyens), du champ politique (Union Européenne, collectivités) mais aussi économiques (entreprises, organisations patronales) s'impliquent désormais dans les affaires urbaines. Les ressources nécessaires à la production de l'action (politiques, techniques, économiques ou financières) s'éparpillent, notamment en raison du desserrement du monopole étatique. Pour les élites urbaines, la capacité à produire une action collective à travers la mobilisation de ces différents acteurs et des ressources qu'ils détiennent au sein de coalitions devient cruciale (Dormois 2006 ; Béal et al. 2010).

D'autant que la légitimité des élus urbains se jouerait désormais davantage dans la production de résultats matériels et de visions symboliques (Pinson 2009, 358-66 ; Béal et Pinson 2009). L'accès au mandat électif et la capacité à s'y maintenir est de moins en moins déterminé par la mobilisation de réseaux électoraux et partisans, et de plus en plus par la capacité à produire des politiques publiques s'inscrivant dans une vision du développement du territoire : « *les maires existent politiquement par ce qu'ils réalisent et non plus par ce qu'ils arrangent. Désormais, il faut réaliser, montrer et dire* » (Lorrain 1994, 15). Les projets

d'aménagement représentent dès lors une manière pour les politiques de trouver de nouveaux relais pour se légitimer.

1.2. Le financement du redéveloppement urbain par les marchés immobiliers

La seconde transformation organisant l'articulation entre gouvernements urbains et gestionnaires d'actifs concerne les circuits de financement de l'aménagement, c'est-à-dire l'activité de transformation foncière et d'équipement pour l'urbanisation : ses ressources financières se sont progressivement déportées d'un système de crédit administré et centralisé aux marchés immobiliers privés. Dans les années 1950, l'État occupe une place centrale dans la planification de l'urbanisation du territoire français, assurant simultanément un rôle de planificateur, de banquier et d'investisseur dans l'économie (Lemoine 2016). Il s'appuie pour cela sur la Caisse des Dépôts et des Consignations et sur ses filiales afin de financer la construction de grands ensembles et d'équipements (Frétigny 2015) et d'apporter l'ingénierie technique nécessaire (Caillosse et al. 1997). Le retour de l'orthodoxie financière parmi les élites politiques et administratives françaises à partir de la fin des années 1960 met fin à cette parenthèse dirigiste (Lemoine 2016). Elle se traduit par le démantèlement de ce système à travers des réformes de libéralisation, pour lui substituer des acteurs privés et des mécanismes marchands jugés plus performants dans l'allocation des capitaux des ménages et des entreprises.

Dans l'aménagement, le monopole de la Caisse des Dépôts est remis en cause : sur les nombreux marchés où elle intervient, la « *vieille dame* » est concurrencée par les banques commerciales privées, dont les capacités de collecte de l'épargne des ménages s'accroissent (Frétigny 2015). Par ailleurs, ces évolutions s'accompagnent sur le plan des outils d'urbanisme opérationnel de la création des zones d'aménagement concerté (ZAC) par la loi d'orientation foncière de 1967 (Goze 1999). Ces outils, qui ont vocation à supplanter les zones à urbaniser en priorité (ZUP), permettent de faire appel au marché immobilier pour financer l'aménagement, et notamment les équipements publics, à travers la vente de droits à construire aux promoteurs[11]. Outre le financement de leur activité par le crédit (Topalov 1974), ces derniers bénéficient dans le secteur du logement du soutien des banques d'affaires qui rentrent à leur capital (Combes et Latapie 1973).

[11] Ces évolutions concernent plus largement d'autres pays européens comme la Belgique (Van Criekingen 2010) ou l'Angleterre et les Pays-Bas (Karadimitriou et al. 2013).

Ce processus de libéralisation conduit à l'*arrimage* de l'aménagement urbain aux marchés immobiliers. Désormais, si pour les praticiens « *la logique fondamentale de l'opération n'était pas modifiée ; il s'agissait toujours de fermer financièrement l'opération avec le moins possible de financements publics* », c'est « *le marché [qui] devait financer l'aménagement* », lequel était « *ainsi entré dans une gestion 'marketing', perdant la quasi-sécurité apportée par le logement social et rentrant dans le jeu de la promotion immobilière* » (Janvier 1996, 30-31). D'autant que les besoins en capitaux dans l'aménagement urbain s'accroissent avec le passage au redéveloppement – ou renouvellement – urbain sur le plan des doctrines de l'urbanisme (A. Bourdin 2001) suite à la libération des emprises foncières de l'ère industrielle, et à la mise à l'agenda du développement durable favorable à la densification de l'espace urbain existant. Il s'agit alors, selon l'expression consacrée, de « refaire la ville sur la ville », et donc de rompre avec le modèle d'extension urbaine caractéristique des Trente Glorieuses. Cette forme d'urbanisation induit cependant des coûts bien plus importants suscités l'expropriation, la dépollution du sol et le remembrement des parcelles. Dans ce contexte, le marché de la promotion en immobilier d'entreprise fournit d'importants capitaux à l'aménagement urbain (Janvier 1996), permettant par exemple de recycler de nombreuses friches industrielles dans la région parisienne au cours des années 1980 (Malézieux 1991). Or le marché de l'immobilier d'entreprise connaît parallèlement un profond processus de restructuration capitalistique.

1.3. La financiarisation des marchés immobiliers non-résidentiels

À partir du milieu des années 1990, le marché de l'immobilier d'entreprise et en particulier l'immobilier tertiaire sont l'objet d'une financiarisation (Malézieux 1995 ; Nappi-Choulet 2009 ; Nappi-Choulet 2013), c'est-à-dire d'un processus d'*intégration croissante avec la finance de marché*. Alors que le développement de ces marchés immobiliers s'est historiquement accompagné d'investissements privés au cours des décennies précédentes (voir Annexe 1), ce processus marque un tournant en bouleversant l'ampleur et les formes de circulation de ces capitaux.

Il s'exprime d'abord sous la forme d'une (i) croissance des capitaux des investisseurs institutionnels (assureurs, mutuelles, fonds de pension, fonds souverains) et particuliers

(ménages) placés dans l'immobilier locatif non-résidentiel[12]. Ces placements prennent souvent la forme de titres financiers, c'est-à-dire de parts de véhicules détenant un patrimoine immobilier, dont le nombre et le format se multiplient (voir Le Fur 2006). Les fonds immobiliers se développent : les fonds immobiliers étrangers investissent massivement sur le marché français jusqu'en 2008, et de nouveaux véhicules similaires sont créés par l'État (voir Annexe 2). La part de l'immobilier coté sur les marchés boursiers augmente avec les nouveaux statuts accordés pour les sociétés foncières cotées (Boisnier 2015). À la différence du marché nord-américain, la titrisation des prêts dans le secteur de l'immobilier d'entreprise reste cependant limitée[13].

La financiarisation du marché immobilier se matérialise aussi par (ii) le développement d'une industrie de la gestion d'actifs immobiliers chargée de l'investissement et du désinvestissement sur les marchés immobiliers. Elle se compose principalement des départements immobiliers des investisseurs institutionnels, des sociétés foncières cotées, des sociétés de gestion de portefeuille pour compte de tiers, ainsi que des fonds de capital risque (*private equity*). L'activité de ces différents intermédiaires financiers consiste à gérer des portefeuilles regroupant des immeubles, qu'ils acquièrent pour les louer à des entreprises afin de rémunérer le capital qu'ils ont sous gestion, moyennant une commission pour service rendu. Les clients institutionnels ou particuliers peuvent ainsi acquérir des parts de ces portefeuilles en devenant clients des fonds gérés par ces intermédiaires, en entrant au capital des sociétés foncières cotées, ou en souscrivant à des polices d'assurance.

La financiarisation se traduit enfin par (iii) le développement de stratégies, de pratiques et de techniques de la « gestion active » importées de la finance de marché, et appliquées à la gestion de ces fonds et portefeuilles immobiliers. Il s'agit alors, comme le détaillent certaines publications professionnelles, « *d'en optimiser la performance, plus précisément d'en extraire un niveau de performance supérieur à celui résultant de son simple fonctionnement courant* »

[12] Les transformations que nous décrivons se sont accompagnées d'un désengagement massif des investisseurs institutionnels du parc de logements locatifs privés (Nappi-Choulet 2012a).

[13] La titrisation consiste à transformer des créances en titres financiers en compilant différentes lignes de crédit dans des produits financiers qui sont ensuite échangés sur les marchés financiers. Le marché de l'immobilier d'entreprise représente seulement 2% des encours de ce type de produits (*commercial mortgage-backed securities*, CMBS) émis de 2004 à 2007, selon la Banque de France (Nappi-Choulet 2009, 199). Ce type de montage financier complexe est réservé à quelques opérations, comme le complexe immobilier Cœur Défense (Nappi-Choulet 2011). Bien que le secteur résidentiel représente une part beaucoup plus importante des créances bancaires titrisées, il reste relativement peu développé par rapport à d'autres marchés européens (Wainwright 2015).

(Tannenbaum 2009, 33). L'immobilier n'est plus considéré comme un refuge patrimonial contre l'inflation qu'il s'agit de gérer en « bon père de famille », selon l'expression consacrée dans le milieu professionnel, mais comme un placement à optimiser. Pour les chargés d'investissement, l'enjeu est désormais de savoir « *si c'est la meilleure utilisation de capital qu'il[s] puisse[nt] faire par rapport à d'autres allocations possibles ou non* » (Marty 2004, 21). La rémunération de ce placement ne repose pas uniquement sur l'éventuelle plus-value réalisée à la revente, mais aussi sur la récurrence de revenus futurs dont il s'agit de sécuriser les paramètres. C'est tout particulièrement le cas dans les stratégies dites « *core* », où la recherche d'un flux stable de loyers est le principal objectif (voir Annexe 3).

Ces évolutions résultent d'un processus de « colonisation » (Chiapello 2015) du secteur de l'investissement en immobilier par des fonds d'investissements nord-américains dits « opportunistes » (Nappi-Choulet 2012b) qui ont importé ces stratégies et principes de la finance de marché à la suite de l'éclatement de la bulle immobilière sur le marché des bureaux. À la fin des années 1990, à travers le rachat de créances auprès des banques, du patrimoine immobilier des sociétés d'assurance et l'entrée au capital de sociétés de promotion, ces acteurs contribuent à relancer le marché immobilier, et à diffuser les doctrines et outils de la finance de marché jusqu'alors peu usités par l'industrie de l'investissement en immobilier telle qu'elle s'était développée lors des cycles immobiliers précédents (Nappi-Choulet 2013).

Cette diffusion passe par la constitution d'une catégorie professionnelle des gestionnaires d'actifs (*asset managers*) à part entière (Marty 2004 ; Derote 2009). Elle consiste également dans la diffusion de techniques de calcul de l'économie financière comme la méthode de la valeur actuelle nette[14], qui vient enrichir le répertoire des méthodes d'évaluation des chargés d'investissement (Santilli 2015), leur permettant de modéliser les différents scénarios de « création de valeur »[15]. Ces différents scénarios sont évalués à l'aune

[14] Cette technique dite du « *discounted cash flow* » s'est dans un premier temps développée dans des recherches sur l'économie forestière dans l'Allemagne du dix-neuvième siècle, afin de modéliser les différentes entrées et sorties d'argent à chaque étape d'un scénario, avant d'être formalisée par l'économiste Irving Fisher en 1911, dont les travaux permettent d'appliquer le raisonnement à tout type de marchandises considéré comme un « *stock pouvant générer un flux de revenus dans la futur* » (Doganova 2014). C'est ensuite à partir des années 1950 que la technique est introduite dans les entreprises nord-américaines, puis lors de la décennie suivante sur le continent européen.

[15] La méthode de valeur actuelle nette relie l'immobilier aux autres produits financiers, comme les obligations souveraines qui sont prises pour niveau de référence dans l'estimation du risque-rendement attribué aux investissements immobiliers.

d'une métrique financière appréciant le rendement en fonction du risque, selon le principe qu'un accroissement de la prise de risque (p. ex. l'acquisition de locaux vacants qu'il s'agira de louer, l'acquisition de locaux nécessitant des travaux de rénovation, ou l'acquisition d'un foncier pour y construire un bâtiment) doit être rémunéré. Le passage à la gestion active s'accompagne également de techniques d'optimisation de la rentabilité des fonds propres (effet de levier) et de préservation de la valeur du patrimoine par diversification géographique et sectorielle des placements en fonction du risque perçu (Theurillat et al. 2010).

L'essor du secteur de la gestion d'actifs contribue à la relance de l'activité des autres secteurs de la filière de promotion-investissement en immobilier d'entreprise. C'est d'abord le cas de la promotion immobilière, où de nombreuses sociétés ont été mises en faillite par la crise des années 1990. L'afflux de capitaux sur le marché de l'investissement offre des débouchés pour les promoteurs chargés de construire des programmes immobiliers pour les céder. La reprise des transactions sur le marché de l'investissement et de la location participe aussi de la relance de l'activité des conseils en immobilier d'entreprise intervenant traditionnellement dans les métiers de la commercialisation et de l'évaluation. De nouveaux métiers se développent sous l'influence des cabinets anglo-saxons, en particulier des services de gestion locative à destination des investisseurs. Le secteur du conseil en immobilier connaît en effet simultanément une intégration capitalistique au fur et à mesure du rachat de cabinets locaux par les *majors* britanniques et nord-américains qui peuvent ainsi accompagner leur clientèle sur différents marchés nationaux et régionaux (De Magalhães 2001 ; J. Bonnet 2003 ; Ball 2007).

L'État joue un rôle important dans la financiarisation du marché de l'immobilier d'entreprise, d'abord à travers la création d'une infrastructure socio-légale drainant les capitaux des ménages et des investisseurs institutionnels vers ce secteur (Gotham 2006). Dans les années 1970, les premiers véhicules sont créés afin d'alléger sa contribution budgétaire au financement du logement par le biais de l'appel public à l'épargne[16].

[16] C'est par exemple le cas des Sociétés civiles de placement en immobilier (SCPI), dont l'objet est de financer l'acquisition d'un patrimoine locatif et sa gestion locative. Ces véhicules sont toujours en activité et bénéficient d'une attractivité auprès des ménages : de 2001 à 2015, leur capitalisation a été multipliée par plus de quatre, pour atteindre 37 milliards d'euros. Sur la même période, la montant de la collecte nette de capitaux annuelle est passé de 252 millions à 4,9 milliards d'euros (Source : Aspim, http://www.aspim.fr/scpi/scpi-chiffres, dernière consultation le 13 janvier 2017). Le secteur est très concentré : les cinq principales sociétés de gestion portefeuille gèrent plus de la moitié des actifs, et se partagent 42% du marché (PricewaterhouseCoopers 2015).

L'introduction de nouvelles structures par le législateur dans les années 2000 vise principalement à stimuler l'investissement en garantissant la *liquidité* des titres immobiliers, c'est à dire la capacité pour les investisseurs à les échanger continuellement et instantanément (Carruthers et Stinchcombe 1999) afin de pouvoir modifier la composition de leur portefeuille à moindre frais (Orléan 1999). Cette liquidité passe par le développement de nouveaux véhicules contribuant à « *faire entrer l'immobilier dans la gestion d'actifs classiques* » (Marty 2016), et la cotation de l'immobilier à travers l'introduction du statut de Société d'investissement en immobilier coté (SIIC, voir Annexe 2)[17]. Pour améliorer l'attractivité de ces produits, des avantages fiscaux sont octroyés en contrepartie de la distribution de dividendes à leurs clients et actionnaires.

Parallèlement, l'État contribue à l'élargissement du marché locatif en encourageant les entreprises à céder leur patrimoine à cette industrie de la gestion d'actifs, à commencer par les grandes entreprises du secteur public dont il est alors actionnaire et qui sont pionnières dans le mouvement d'externalisation (Nappi-Choulet 2003). Le législateur met aussi en place des incitations fiscales à cet effet, par exemple pour les entreprises qui cèdent leur patrimoine aux SIIC. À travers ces actions, l'État accompagne la vague d'externalisation immobilière encouragée par la doctrine « cœur de métier » soutenue par les actionnaires et les analystes financiers (Zorn et al. 2005 ; Lorrain 2007). Cette doctrine, privilégiant le désengagement des capitaux dans des activités jugées non stratégiques pour les réinvestir dans l'activité principale encourage la cession de l'immobilier par les grandes entreprises, pour qui il représente un poste comptable important (Nappi-Choulet 2002).

Au terme de ces évolutions, les gouvernements urbains qui s'engagent dans la reconversion de leur territoire font donc face à une filière de promotion-investissement en immobilier d'entreprise restructurée à l'occasion de la diffusion des stratégies et techniques de la finance de marché. L'aménagement urbain se situe désormais au confluent de deux processus : le renforcement du pouvoir des gouvernements urbains d'une part, et le développement d'une industrie de la gestion d'actifs immobiliers d'autre part. À travers la création de nouveaux quartiers accueillant notamment des fonctions tertiaires, les projets de redéveloppement urbain constituent un point d'articulation entre les politiques urbaines des uns, et les stratégies financières des autres.

[17] La création de liquidité passe aussi par l'adaptation des véhicules existants, comme la réforme du marché secondaire des SCPI en 2001 permettant aux souscripteurs de revendre leurs parts.

Section 2. La financiarisation et les projets de redéveloppement urbain

Les projets d'aménagement constituent l'un des outils privilégiés par les gouvernements urbains pour conduire les transformations des métropoles globales et régionales (Halbert 2007 ; Orueta et Fainstein 2008). Le redéveloppement de ces espaces repose sur l'intervention conjointe des gouvernements et des acteurs immobiliers, dont l'activité est de plus en plus intégrée avec les marchés financiers. Ils constituent donc l'un des véhicules privilégiés de la « *financiarisation du redéveloppement urbain* » (Rutland 2010), comme l'ont souligné à intervalles réguliers les études urbaines. À partir des années 1980, les travaux d'économie politique urbaine s'intéressent aux relations entre gouvernements urbains, acteurs immobiliers et financiers dans le cadre de grands projets d'aménagement.

Afin de retracer la carrière de cette question dans les études urbaines, notre état de l'art procède en quatre temps. Nous allons d'abord montrer que le renforcement de l'intégration entre les secteurs financier et immobilier figure au centre d'un ensemble de travaux s'intéressant aux projets des politiques de régénération urbaine britanniques et nord-américaines dans les années 1990. Mais cette question a été écartée à l'occasion de l'émergence de la problématique de la néolibéralisation. La controverse sur les projets urbains qui se noue lors de la décennie suivante élude ainsi la question de la financiarisation. Après cette parenthèse, elle revient au centre de l'attention de la recherche dans l'économie politique urbaine avec la crise financière globale de 2007-2008. Parmi la variété de travaux qui abondent, deux approches se dégagent. La mobilisation de la théorie marxienne conduit plusieurs auteurs à qualifier la financiarisation comme la tendance des différents propriétaires fonciers à maximiser la rente foncière. D'autres auteurs proposent des approches plus attentives à l'intermédiation financière permettant de problématiser autrement le rôle des gestionnaires d'actifs dans la production urbaine, et partant, leurs rapports de pouvoir avec les gouvernements urbains.

2.1. La jonction de la finance et de l'immobilier dans les villes globales au cours des années 1980-90

Au début des années 1990, un ensemble de travaux éclaire les politiques urbaines des gouvernements conservateurs britanniques et nord-américains du point de vue de leur contribution à la jonction des secteurs financiers et immobiliers. Ces travaux montrent que le cycle spectaculaire de croissance du secteur immobilier des années 1980-90 repose

principalement sur celle du secteur financier qui nécessite de nouvelles surfaces de bureaux, tout en apportant les capitaux soutenant leur production. De sorte que « *la promotion immobilière a agi comme une cause, un effet et un symbole du boom financier* » de l'époque (Fainstein 2001, 28)[18]. Aussi, bien qu'ils ne mobilisent pas le terme de financiarisation, leurs auteurs contribuent à problématiser le rôle du secteur financier dans la production des villes globales.

Les politiques de régénération urbaine des gouvernements conservateurs

La mise à l'agenda académique de la problématique de l'intégration entre finance et immobilier s'inscrit dans le contexte des politiques de développement urbain instaurées par les gouvernements conservateurs britanniques et nord-américains dans les années 1980. Ces politiques dites « *property-led* » visent à « *mettre en œuvre la régénération urbaine à travers l'attraction et l'accompagnement des investissements privés dans la promotion immobilière* » (Healey et al. 1992, 277)[19]. Le secteur public doit se redéployer dans l'objectif de faciliter l'intervention des acteurs chargés de la promotion immobilière et de son financement, et selon une démarche partenariale (Healey 1994, 188). À travers l'attraction et la stimulation des capitaux privés dans l'immobilier, il s'agit de renforcer la compétitivité des espaces urbains, et en particulier des villes globales que sont New York et Londres.

Ces politiques de redéveloppement urbain par l'offre immobilière contribuent à l'intégration des secteurs financiers et immobiliers (Healey et al. 1992 ; Pryke 1994a), en particulier à l'occasion de grands projets urbains comme le nouveau quartier d'affaires londonien de Canary Wharf (Merrifield 1993 ; Fainstein 2001). D'une part, l'importante croissance du secteur des institutions (assurance, banques, gestionnaires de fonds, etc.) et services financiers (cabinets d'audit, d'avocats, de conseil, etc.) génère une demande pour de nouvelles surfaces de bureaux de grande taille (Fainstein 2001). La concentration de ces activités à New York et Londres et leur consommation d'espace soutiennent la reconversion des espaces urbains de ces deux villes globales. Le secteur financier, et en particulier celui du courtage de titres financiers (*securities industry*), connaît en effet une

[18] Notre traduction depuis l'original : « *Property development belonged to the '80s financial boom as a cause, effect, and symbol* ».

[19] Notre traduction depuis l'original : « *The primary thrust of this policy was to achieve urban regeneration through attracting and assisting investment by the private sector in property development* ».

croissance spectaculaire à l'occasion des politiques de libéralisation des marchés et services financiers et de leur révolution informatique (Coakley 1994 ; Pryke 1994a).

D'autre part, le *boom* immobilier est alimenté par l'accès des promoteurs immobiliers à une masse de capitaux bancaires qui financent leur activité à travers la distribution de prêts. Cet appui financier est, ici encore, facilité par les réformes de libéralisation de l'accès au crédit menées par les gouvernements conservateurs. Il est en outre abondé par la circulation de capitaux bancaires étrangers, notamment en provenance des États-Unis et du Japon (Healey 1994, 185-86). Certaines innovations financières permettent aux promoteurs les plus aventureux de développer des montages financiers complexes (Logan 1993). Le financement de l'immobilier par le secteur bancaire débouche ainsi sur un processus de renforcement mutuel entre ces deux activités (Fainstein 2001, 31).

Un phénomène original et spectaculaire, mais limité à New York et à Londres

Alors que le « boom » immobilier de Londres et New York repose sur la croissance spectaculaire d'un ensemble d'activités financières, son financement est principalement assuré par une fraction du secteur financier, à savoir l'industrie bancaire. Dans le cas britannique, les investisseurs institutionnels, pourtant propriétaires d'un important patrimoine (Massey et Catalano 1978, 114-38), ont un rôle secondaire par rapport aux banques impliquées dans l'immobilier (Coakley 1994, 701 ; Scott 1996, 213-42 ; Healey et al. 1992, 45-61 ; Fainstein 2001, 39). Le financement de l'immobilier par l'industrie de la gestion d'actifs demeure marginal dans cette génération de travaux, moins par choix délibéré que par les caractéristiques d'un cycle dominé par le couple promoteur-banquier.

La portée géographique de ces travaux est par ailleurs limitée. Les études de cas sont pour l'essentiel concentrées sur les villes globales de New York et de Londres. Leur spécialisation financière (Sassen 1991), et l'intégration historique de ce secteur avec la promotion immobilière (Massey et Catalano 1978) y produisent des formes entrepreneuriales de régénération urbaine sans commune mesure avec les autres métropoles (Fainstein 2001). Cette spécificité s'est certes atténuée dans les décennies suivantes, où des configurations similaires ont été observées dans des villes régionales (Rutland 2010). En dépit de ces limites conjoncturelles et spatiales, les travaux sur les politiques de régénération urbaine ont permis d'éclairer sous un angle inédit les mutations du capitalisme urbain, en insistant sur l'empreinte spatiale et matérielle de sa composante

financière (et surtout bancaire). Cette approche devient cependant marginale dans l'agenda de la recherche urbaine, qui se recentre sur la problématique de la néolibéralisation.

2.2. La reformulation autour de la question néolibérale

À partir des années 2000, un ensemble de travaux s'intéresse aux grands projets urbains suite à leur multiplication dans les métropoles globales et régionales, en particulier dans le contexte européen (Moulaert et al. 2003 ; Salet et Gualini 2007 ; Majoor 2008 ; Pinson 2009). Cette multiplication s'accompagne d'une reformulation du débat académique autour de la question de la *néolibéralisation* qui polarise alors le champ des études urbaines. Bien que ce concept recouvre différentes approches ancrées dans des traditions disciplinaires et épistémologiques variées, il renvoie en l'occurrence à un processus de diffusion d'un « *ensemble de courants intellectuels, d'orientations politiques et d'arrangements régulatoires qui s'efforcent d'étendre les mécanismes, relations, disciplines et ethos marchands à un spectre de sphères d'activités sociales en expansion, grâce à l'intervention étatique* » (Pinson et Morel-Journel 2016)[20]. Il caractérise donc des dynamiques de restructuration économiques et politiques privilégiant l'instauration de mécanismes et de rapports marchands, conformément à une doctrine néolibérale. Ces dynamiques de restructuration sont spatialement différenciées, historiquement graduelles, mais aussi contradictoires[21].

Cette proposition néomarxiste polarise durablement les débats sur les grands projets d'aménagement urbain. Ceux-ci portent désormais sur la reconfiguration des arrangements institutionnels et des modes d'action, la redistribution des rapports de pouvoir entre acteurs publics et privés, et, dans certains cas, les conséquences socio-spatiales de ces transformations. Cette génération de travaux s'intéresse finalement peu aux relations entre l'environnement urbain et les marchés financiers.

---

[20] Notre traduction à partir de l'original : « *a set of intellectual streams, policy orientations and regulatory arrangements that strive to extend market mechanisms, relations, discipline and ethos to an ever-expanding spectrum of spheres of social activities, and all this through relying on strong State intervention* ».

[21] Cette présentation restitue l'acception la plus récente et admise dans la géographie urbaine, telle qu'elle s'est stabilisée après plusieurs années de débats et de reformulations, y compris par les tenants du concepts (Peck et al. 2010 ; Peck 2013). Pour une présentation détaillée des différents courants mobilisant le concept, et des controverses qu'il a occasionnées, on peut consulter la recension proposée par Vincent Béal (2010) ainsi que l'introduction du numéro spécial de la revue *Territory, Politics, Governance* de Gilles Pinson et Christelle Morel-Journel (2016).

La polarisation du débat autour du poids des restructurations du capitalisme

Pour les néomarxistes, les espaces urbains et leurs dynamiques spatiales constituent une dimension centrale des restructurations du capitalisme contemporain, à la fois comme échelle de déploiement mais aussi comme support de l'accumulation capitalistique. L'urbanisme et la planification sont considérés dans cette perspectives comme les relais de mise en œuvre du néolibéralisme et de gestion de ses contradictions (Taşan-Kok 2012). C'est tout particulièrement le cas des grands projets urbains, qui constituent pour ces auteurs les « *mécanismes d'urbanisation par excellence* » du capitalisme global (Moulaert et al. 2003, 3). Ces formes de transformations urbaines correspondent à un « *ordonnancement spatial pour, et par le marché* » (Swyngedouw 2005, 61)[22].

Face à cette théorie controversée, deux ensembles de critiques proposant des interprétations alternatives se dégagent. D'une part, certains politistes du courant néowébérien replacent ces projets par rapport à des logiques de restructuration étatique qui ne se réduisent pas aux seules transformations du capitalisme (Le Galès 2006 ; Pinson 2009), et insistent sur les variations locales qui dépendent des marges de manœuvre des acteurs politiques (Le Galès 2011). D'autre part, certains urbanistes suggèrent de prendre plus de recul par rapport à la rhétorique public-privé en vogue dans le discours politique et marketing dont ces projets s'accompagnent, soulignant qu'elles ne se traduit pas toujours dans les faits (Salet et Gualini 2007).

La controverse ne porte pas sur les résultats empiriques issus de la comparaison de plusieurs projets dans les villes européennes, ces différents auteurs s'accordant sur la formation de coalitions mêlant différents acteurs publics et privés (et en particulier immobiliers) et sur le caractère élitiste et exclusif de ces coalitions et de leurs mécanismes décisionnels. De même, ils reconnaissent le rôle central de l'extraction de la rente foncière, et ses effets de polarisation-socio-spatiale. La controverse porte finalement plutôt sur le poids explicatif accordé au capitalisme et à ses restructurations.

Une controverse théorique paradoxale

Or ce débat ne prend paradoxalement pas en compte l'une de ces principales restructurations : le poids croissant des acteurs et flux financiers dans l'économie (Krippner

[22] Notre traduction à partir de l'original : « *socio-spatial ordering for and by the market* ».

2005), et plus particulièrement dans l'environnement urbain bâti (Pryke 1994b ; Lorrain 2011 ; Wissoker et al. 2014 ; Halbert et Attuyer 2016). Les transformations du capitalisme qui sont abordées renvoient plutôt au renforcement de l'échelle globale dans les dynamiques économiques, et à ses implications pour les territoires. Les auteurs privilégiant le concept de néolibéralisation soutiennent la thèse d'une extension du domaine du marché, et en particulier des mécanismes fonciers et immobiliers (Taşan-Kok 2012, 3), sans pour autant problématiser leur intégration croissante avec les marchés financiers. Le secteur financier est certes mentionné parmi les acteurs peuplant les coalitions public-privé : « *il va sans dire qu'une nouvelle génération de constructeurs de villes, les promoteurs immobiliers et des intérêts bancaires, se sont impliqués pour remplacer ou rejoindre l'État et ses urbanistes dans la fabrique urbaine […] de cette nouvelle forme d'entrepreneurialisme urbain* » (Moulaert et al. 2003, 16)[23]. Les projets renforcent ainsi le pouvoir des « *groupes d'intérêts financiers supra-locaux* », et leur contenu répond à des objectifs d'un retour sur investissement élevé (Ibid., 59). Les tenants d'une approche plus nuancée concèdent également qu'il s'agit de constituer une « *offre urbaine attractive pour les élites professionnelles nomades et pour les grands investisseurs* » (Pinson 2009, 34). Mais outre ces allusions, les acteurs financiers demeurent à l'arrière-plan des études de cas et sur le seuil des cadres théoriques mobilisés.

Quelques travaux plus tardifs s'inscrivant dans la lignée de ce débat ont toutefois commencé à prêter davantage attention aux capitaux financiers qui transitent par l'immobilier. Les partisans de la thèse sur la néolibéralisation des politiques urbaines relient par exemple le passage à des formes plus entrepreneuriales de gouvernance au poids croissant de la finance, tant dans la consommation d'espace par les entreprises de ce secteur que dans la production par leur rôle dans le financement de l'immobilier (Taşan-Kok 2010). Ils soulignent l'enjeu d'attraction des capitaux pour les gouvernements urbains afin de redynamiser leurs territoires. D'autres auteurs insistent alors sur les capacités des gouvernements urbains à négocier, dans certaines conditions, des contreparties pour la population locale (Raco et Henderson 2009). Cependant, le niveau de redistribution est sans commune mesure avec les flux d'investissement privés, qui privilégient en outre les

[23] Notre traduction à partir de l'original : « *Needless to say a new breed of city builders, the real estate developers in association with banking interests, have moved in to replace or join the state and their master planners in shaping the urban fabric […] of this new form of urban entrepreneurialism* ».

Quelques banques figurent également parmi les acteurs du « secteur privé » peuplant les coalitions identifiées par les approches se situant dans le courant de la planification urbaine (Salet et Gualini 2007, chap. 3 ; voir aussi Savini 2012).

besoins des entreprises et classes sociales aisées. Ces études de cas annoncent une nouvelle génération de travaux qui aborde frontalement ces questions à partir du concept de financiarisation.

2.3. La remise à l'agenda des relations entre espaces urbaines et finance

À la suite de la crise financière globale de 2007-2008, puis de ses répercussions sur les marchés de la dette publique en 2010, la problématique des liens entre les marchés financiers et l'environnement urbain bâti opère un retour dans les études urbaines. L'explosion de la bulle immobilière nord-américaine révèle des « *villes subprimes* » dont l'espace et les trajectoires sociales sont « *modelé[es] par les flux et reflux du capital* » (Aalbers 2012, 5)[24]. Elle agit comme un électrochoc pour la communauté académique, qui s'engage progressivement dans l'auscultation de la myriade d'objets urbains ayant intégré le portefeuille de fonds d'investissements au cours des dernières décennies, ou font l'objet de montages financiers auxquels s'associent parfois les villes.

De nombreux auteurs mobilisent à cet effet le concept de *financiarisation* qui était jusqu'alors principalement utilisé par les auteurs d'économie politique afin de pointer le poids croissant du secteur financier dans l'économie (Krippner 2005), soit dans la tradition macroscopique de l'école de la régulation (Boyer 2000) ou de l'économie marxiste (Sweezy 1997), soit dans des approches culturelles centrées sur les pratiques sociales et les discours (Froud et al. 2006). Le concept connaît un rapide succès dans les études urbaines[25], comme en témoigne la publication de nombreux numéros spéciaux dédiés à la question dans les revues internationales (Aalbers 2009 ; Dörry et Michael 2012 ; Christopherson et al. 2013 ; Halbert, Henneberry, et al. 2014 ; Wissoker et al. 2014 ; Forrest 2015 ; Halbert et Attuyer 2016 ; Aalbers 2017a). La multiplication des travaux contribue à l'émergence d'une communauté de recherche polyphonique. Au sein de la diversité des objets abordés et des cadres théoriques employés, la théorie marxienne constitue l'une des propositions théoriques les plus stabilisées.

---

[24] Notre traduction depuis l'original : « *cities modeled by the flow of capital in and out of neighborhoods* ».

[25] Dans sa discussion critique, Brett Christophers (2015) propose un suivi bibliométrique à partir des résultats affichés sur Google Scholar : tandis qu'on compte 170 articles publiés entre 1996 et 2000 mobilisant ce terme, il passe à 1088 pour 2001-2005, 5790 pour 2006-2010, et enfin 12 010 pour la dernière période allant jusqu'en 2014.

Le retour de la théorie marxienne du foncier comme pur actif financier

Dans ce contexte, les travaux du géographe marxien David Harvey connaissent dans ce contexte un regain d'intérêt en raison de la place centrale qu'y occupe la relation entre le processus d'accumulation du capital et l'espace. C'est particulièrement le cas de ses premiers articles (Harvey 1974 ; 1978), et de son ouvrage *The Limits to Capital* (Harvey 2006 [1982]) dans lequel il se propose de compléter la théorie marxienne[26] dans une perspective géographique (Sheppard 2004). Bien qu'il n'utilise pas le concept de financiarisation à proprement parler, plusieurs auteurs plaident pour une mobilisation de ses travaux en ce sens (Christophers 2010 ; Moreno 2014 ; *contra* Dimsky 2012). Ils mobilisent à cet effet sa thèse du « *capital switching* » inspirée des travaux d'Henri Lefèbvre : l'accumulation capitalistique génère par intermittence un basculement des investissements depuis le circuit productif ou 'primaire' vers le 'secondaire', c'est-à-dire l'environnement urbain bâti, afin d'éviter des crises liées à la suraccumulation du surplus (Harvey 1978). Après une première controverse (Beauregard 1994 ; Feagin 1987), cette interprétation a été remise à l'ordre du jour par les travaux sur la financiarisation de la production urbaine qui essayent d'en mesurer la validité statistique (Christophers 2011 ; Kutz 2016). Elle sert également de cadre conceptuel pour la formulation de nouvelles théories sur l'autonomisation des marchés financiers comme une sphère à part entière dominant les autres secteurs de l'économie (Aalbers 2008).

D'autres auteurs mobilisent une seconde thèse[27], formulée plus tardivement dans l'objectif de réconcilier la théorie marxienne de la valeur avec l'existence de la rente foncière[28], c'est-à-dire de revenus perçus par les propriétaires pour la mise à disposition de

---

[26] Nous employons le terme de « marxien » dans la mesure où l'entreprise de David Harvey consiste à produire une exégèse de l'économie politique proposée par Karl Marx en retournant à l'un de ses textes fondamentaux, *Le Capital* (Barnes 2004 ; Hudson 2004), plutôt que de partir d'interprétations ultérieures, par exemple althussérienne (Garnier 1980). L'emploi de ce terme a aussi ses raisons pratiques, car il permet de signaler une différence entre les auteurs dits « néo-marxiens » s'intéressant à la néolibéralisation, et la génération d'auteurs abordés dans cette section.

[27] Ces concepts se distinguent principalement sur deux points (Christophers 2010, 98). D'abord, le concept de *capital switching* est relationnel au sens où il problématise les flux de capitaux entre circuits ; celui sur le *traitement du foncier comme pur actif financier* est absolu car il se concentre sur le foncier et l'immobilier. En outre, l'un suppose une forme de cyclicité liée au rythme de suraccumulation, tandis que l'autre renvoie à un processus graduel et continu. D'autres approches combinent cependant ces concepts (Merrifield 1993 ; Moreno 2014 ; Savini et Aalbers 2016).

[28] La théorie marxienne du capitalisme considère que la valeur est fondée sur le travail salarié. L'existence de revenus tirés par des propriétaires par rapport à l'utilisation de terrains qui ne sont pas le produit du processus productif salarié est donc problématique.

leur foncier (Harvey 2006 [1982]). Cette entreprise résolument théorique débouche sur une conceptualisation de la rente comme fonction de coordination de l'accumulation capitalistique autorisée par la transformation du foncier comme une « *forme de capital fictif ouvert à tous les investisseurs* » (Ibid., 369). Pour David Harvey, dans le contexte d'une forme pure du capitalisme où le foncier s'échange librement,

> *N'importe quel flux de revenu (comme une rente annuelle) peut être considéré comme l'intérêt sur un capital imaginaire, ou fictif. Pour l'acheteur, la rente est comptabilisée comme l'intérêt perçu par rapport à l'argent déboursé pour l'acquisition du foncier, et, en principe, ne diffère en rien d'investissements similaires dans des obligations souveraines, des actions ou parts d'entreprises, de prêts à la consommation, etc. […] Dans de telles conditions, le foncier est traité comme un pur actif financier, qui s'échange en fonction de la rente qu'il rapporte. Comme toutes les formes de capital fictif en tant que telles, c'est un titre sur des flux de revenus futurs qui s'échange. (Harvey 2006 [1982], 365)*[29]

Cette transformation du foncier permettant l'accumulation du capital dépend des propriétaires fonciers. Or dans l'économie capitaliste, un « *fil rouge central* » guide « *le comportement de tous les agents économiques, quels qu'ils soient et quels que soient leurs intérêts immédiats : c'est la tendance croissante à traiter le foncier comme un pur actif financier* » (Ibid., 347)[30]. En s'efforçant de mobiliser leurs terrains et immeubles vers des fonctions à plus forte capacité de paiement de l'usage de leurs terrains, les propriétaires fonciers matérialisent l'impératif de circulation du capital fictif qui « *promeut les usages fonciers qui se conforment aux usages les plus optimaux* » (Ibid., 368-69)[31]. Ils participent ainsi à la circulation du capital fictif qui alimente les transformations urbaines au prix d'une féroce spéculation et de crises de suraccumulation récurrentes. Cette proposition relativement abstraite n'a eu que peu d'écho lors de sa publication (Walker 2004), à l'exception de la tentative d'Anne Haila

---

[29] Notre traduction à partir de l'original : « *Any stream of revenue (such as an annual rent) can be considered as the interest on some imaginary, fictitious capital. For the buyer, the rent figuresi n his accounts as the interest on the money laid out on land purchase, and is in principle no different from similar investments in governement debt, stocks and shares of entreprises, consumer debt and so on. […] Under such conditions the land is treated as a pure financial asset which is bought and sold according to the rent it yields. Like all such forms of fictitious capital, what is traded is a claim upon future revenues.* ».

[30] Notre traduction à partir de l'original : « *But if we probe hard within this diversity we can begin to spot a central guiding feature in the behaviour of all economic agents, regardless of exactly who they are and what their immediate interests dictate : this is the increasing tendency to treat the land as a pure financial asset* ».

[31] Notre traduction à partir de l'original : « *In this case, the circulation of interest-bearing capital promotes activities on the land that conform to highest and best uses, not simply in the present, but also in anticipation of future value production* ».

À notre connaissance, il n'existe pas vraiment d'équivalent idiomatique français pour traduire l'expression « *highest and best use* », qui renvoie à un usage optimal du foncier en fonction des conditions du marché et quel que soit son usage actuel.

(1988) qui a proposé une typologie des conditions concourant à la diffusion du traitement du foncier comme un pur actif financier parmi les propriétaires. Parmi ces conditions, elle souligne le développement d'une industrie de l'investissement cherchant à maximiser la rente immobilière.

La financiarisation des grands projets urbains comme maximisation de la rente

Plusieurs travaux ont exhumé cette théorie afin d'analyser des grands projets urbains dans le cadre du débat sur la financiarisation de la production urbaine (voir Tableau 1). Cette mobilisation s'inscrit dans un effort plus général de rénovation des théories de la rente dans l'économie politique urbaine marxiste (Ward et Aalbers 2016), au motif qu'elle constitue désormais « *la forme de valeur sociale en vigueur dans un système d'accumulation spatial dominé par les intérêts financiers* » (Moreno 2014, 260)[32]. Alors que la génération précédente de travaux sur les grands projets urbains a commencé de problématiser les relations entre les acteurs de la production urbaine à partir de l'extraction de la rente[33], ces auteurs se proposent de mener à bout cette entreprise en accordant une place plus importante aux circuits et aux méthodes de financement, ce qui les amène à assimiler, à la suite des travaux de David Harvey, l'extraction de la rente foncière à la financiarisation de la production urbaine.

---

[32] Notre traduction à partir de l'original : « *rent has become the operative form of social value in a spatial system of accumulation dominated by financial interest* ».

[33] C'est surtout le cas du courant néomarxiste : « *En tant que producteurs de l'espace urbain, les grands projets nécessairement spéculatifs et risqués, au sens où leur viabilité financière et économique dépend sur la réalisation future d'une augmentation générée de rente urbaine […] L'incertitude, et, donc, le caractère intrinsèquement spéculatif de la production de nouvelle rente foncière fait ressortir le rôle clef de l'État comme interlocuteur favori s'assurant du portage des risques financiers associés avec ces formes immobilières de restructurations urbaines* » (Moulaert et al. 2003, 259-60. Notre traduction).

Tableau 1 – Synthèse des principales études de cas mobilisant le cadre théorique marxien

Auteurs	*Projet*	*Localisation*	*Cas*	*Facteur explicatif*	*Effets*	*Gouvernement urbain*
Charnock *et al.* (2014)	22@ District : projet autour de l'économie du savoir (knowledge-based economy)	Barcelona (quartier ouvrier de Poblenou)	Transformation du foncier par une coalition (municipalité, aménageur, promoteurs immobiliers)	Effet '*value capture financing*' : financement des logements sociaux et équipements par taxe sur les plus-values foncières	Production de nouvelles surfaces qui n'accueillent pas des petites entreprises et/ou du secteur de l'économie du savoir	Recherche de la maximisation des plus-values pour financer les équipements, intermédiation avec la sphère financière
Kaika et Ruggiero (2016)	Biccoca : projet mixte (évolution dans le temps en fonction de l'effet 'eureka')	Milan (périphérie)	Transformation du foncier par un grand propriétaire industriel (Pirelli)	Effet '*eureka*' : évolution de la méthode de comptabilisation du foncier, d'un bien industriel en charge foncière	Production de nouvelles formes d'urbanités « revanchistes » et déconnectées des aspirations locales	« Facilitateur » : règlement urbain flexible, intermédiation avec les syndicats, relocalisation équipements iconiques (université, opéra)
Savini et Aalbers (2016)	Falck : projet mixte (évolution dans le temps en fonction des montages)	Sesto San Giovanni (région métropolitaine de Milan)	Échec de la transformation du foncier par les propriétaires financiers successifs	Effet de '*collateralisation*' : le foncier devient une contrepartie dans des montages financiers complexes	Déconnexion du projet par rapport aux besoins locaux, inflation foncière et programmatique	Dépendance accrue de la municipalité aux résultats financiers du projet

À partir de l'étude de cas de projets de redéveloppement urbain, ce corpus de travaux conclue à la généralisation de la maximisation de la rente par les propriétaires quels qu'ils soient, et malgré la diversité des mécanismes de financement de l'aménagement urbain

examinés (voir Tableau 1). À Barcelone, Greig Charnock *et al.* (2014) se concentrent sur le financement de logements sociaux et d'équipements par un mécanisme de taxation des plus-values foncières mis en place par la municipalité et sa société d'aménagement. Ce schéma les conduit à rechercher une plus grande sécurisation et densité des opérations pour maximiser les retombées fiscales. Dans le cas de Milan, Maria Kaika et Luca Ruggiero (2016) montrent que la reconversion des terrains de Pirelli repose sur l'évolution de la méthode de comptabilisation de son patrimoine industriel, qui est désormais considéré par la grande firme industrielle du point de vue « *de la rente potentielle qu'il pourrait potentiellement rapporter sur le marché immobilier* ». À partir d'un projet similaire localisé dans une municipalité de la région milanaise, Federico Savini et Manuel Aalbers (2016) considèrent les difficultés de la reconversion des terrains industriel de Falck par rapport aux contraintes imposées par une succession de montages financiers de plus en plus en complexes. Les terrains sont utilisés moins pour leurs fonctions urbaines que pour leur capacité à garantir la création d'autres créances. Cette ingénierie financière implique en contrepartie la maximisation de la rente occasionnée par la transformation des terrains afin de rembourser les intérêts.

Cette maximisation de la rente s'accompagne, pour ces auteurs, d'effets socio-spatiaux néfastes et contradictoires par rapport aux objectifs initialement définis pour la reconversion de ces sites. À Barcelone, certains bâtiments de bureaux n'hébergent pas des activités créatives et autres *start-ups* pourtant visées par le projet. À Milan, le nouveau quartier de la Biccoca construit sur les terrains de Pirelli se caractérise par un urbanisme standardisé et sécurisé, en rupture avec le passé ouvrier. De même, l'ingénierie financière du projet Falck conduit à une déconnexion du contenu du projet par rapport aux besoins locaux, ce projet étant avant tout astreint aux impératifs de remboursement de la dette accumulée. Ces résultats prolongent donc les observations critiques des projets urbains, mais placent l'explication sur le terrain des méthodes de financement. Ils conduisent leurs auteurs à s'intéresser davantage aux acteurs et mécanismes de financement, et donc à enrichir la compréhension des coalitions qui gouvernent les projets.

Parmi ces acteurs, les marges de manœuvre des gouvernements urbains sont subordonnées au mouvement général de maximisation de la rente : soit parce qu'ils sont eux-mêmes propriétaires fonciers, soit parce qu'ils cherchent à faciliter les projets des autres propriétaires partageant ces impératifs. Plus généralement, les gouvernements urbains auraient tendance à « *coopter* » la polarisation spatiale des investissements afin de

bénéficier de l'augmentation de valeur foncière qu'ils induisent (Savini et Aalbers 2016, 881). À la lecture de ce corpus de travaux, quels que soient leur orientation politique, les gouvernements urbains semblent irrémédiablement entraînés dans la maximisation de la rente foncière, et participent à ce titre à la financiarisation des espaces urbains.

Des limites de la théorie marxienne pour comprendre la financiarisation

À la suite des premières tentatives (Haila 1988 ; Merrifield 1993), ce corpus contribue à mettre à l'épreuve le concept abstrait du traitement financier du foncier à partir d'études de cas empiriques. Il opérationnalise l'appareil théorique marxien (Harvey 2006 [1982]), dont les événements survenus depuis 2007 semblent confirmer la pertinence pour ce qui est du rôle de l'urbanisation dans le système capitaliste contemporain marqué par l'accumulation financière (Jouve 2009a). Une telle approche permet aux auteurs de ce courant d'éclairer le gouvernement des espaces urbains sous un nouveau jour, en montrant comment les acteurs qui interviennent, la distribution du pouvoir affectant leurs relations, ainsi que les effets socio-spatiaux sont liés aux transformations des modes d'accumulation du capitalisme.

Pour autant, ces approches demeurent problématiques pour aborder la financiarisation du redéveloppement urbain, dans la mesure où elles conduisent à considérer indifféremment les acteurs des grands projets urbains. Peu importe, finalement, qu'il s'agisse d'une municipalité, d'une grande entreprise industrielle et familiale, ou encore de promoteurs et de fonds d'investissements immobiliers : tous ces propriétaires fonciers adopteraient des pratiques similaires, à savoir le traitement de leur patrimoine urbain (terrains, immobilier, infrastructures) comme un pur actif financier. L'opérationnalisation de la théorie marxienne entretient par conséquent une tension entre la définition adoptée banalisant la finance (en tant que principe abstrait et universel de maximisation de la rente), et le concept de financiarisation, dont l'apport consiste justement à saisir des changements spécifiques liées à l'intégration des marchés financiers et de l'environnement urbain bâti.

Autrement dit, il apparaît que ce qui est *financier* dans la théorie marxienne renvoie moins à la spécificité de la finance en tant que secteur économique doté de ses propres organisations, pratiques, et représentations – organisations qui figurent pourtant parmi les principaux propriétaires fonciers identifiés (Harvey 1989a, 97-98) – qu'à la recherche d'un

profit maximal[34]. La réalisation de ce profit est appréhendée en termes de valeur d'échange[35], et la financiarisation s'entend dès lors comme un processus de domination de l'échange sur l'usage (Coakley 1994 ; Christophers 2010, 98). La théorie marxienne reste par conséquent silencieuse sur la finance en tant que telle, participant d'un paradoxe qui traverse une partie des travaux sur la financiarisation : tout en postulant que la « finance » pèse sur de nombreux domaines économiques et sociaux, elle ne s'y intéresse que très peu (Christophers 2015, 191).

Elle conduit donc à neutraliser la nature et la fonction des gestionnaires d'actifs en tant que type *spécifique* de propriétaires fonciers appliquant les stratégies et techniques de la finance de marché à l'environnement urbain bâti sur lequel ils cherchent à capitaliser[36]. Elle astreint qui plus est ces acteurs, comme les autres propriétaires fonciers, à un principe de maximisation de la rente consistant à extraire une valeur maximale des terrains basée sur l'optimisation de l'usage futur, en fonction du règlement urbain et des conditions de marché. S'il ne fait aucun doute que les gestionnaires d'actifs sont les chevilles ouvrières de l'accumulation basée sur la capitalisation sur des biens immobiliers, reste qu'il est nécessaire de prendre en compte cette fonction et la manière dont elle est exercée.

La théorie marxienne rend plus généralement problématique l'analyse des rapports de pouvoir entre ces gestionnaires d'actifs et les gouvernements urbains, qui semblent astreints à la maximisation de la rente. Pourtant, son principal défenseur reconnaît que « *la théorie ne nous donne pas les réponses, mais nous aide à poser les questions justes* » (Harvey 1989a, 108)[37]. Malgré ces précautions et les nuances apportées ultérieurement (Haila 1988, 84), cette proposition théorique et ses interprétations contemporaines conduisent souvent leurs auteurs à ramener ces relations à un principe supérieur d'accumulation du capital.

---

34 Ainsi, ce qui est considéré comme « financier » dans le corpus constitué des trois études de cas discutées prend tour à tour la forme d'un mécanisme de financement de l'aménagement par capture des plus-values foncières, d'une modification dans les pratiques comptables concernant le patrimoine foncier d'une grande entreprise industrielle, et de montages bancaires permettant de contracter de nouvelles créances à partir d'une contrepartie foncière (voir Tableau 1).

35 Pour John Logan et Harvey Molotch, la valeur d'échange se manifeste sous forme de rente, qu'ils définissent comme « *les dépenses d'achat comptant, ainsi que les paiements dont les ménages acquéreurs de logements ou les locataires s'acquittent auprès des propriétaires, courtiers, distributeurs de prêts hypothécaires, notaires, compagnies de titres, etc.* » (1987, 23. Notre traduction).

36 David Harvey insiste pourtant sur la distinction entre les banques et les intermédiaires financiers comme les gestionnaires d'actifs (2006 [1982], 279).

37 Notre traduction à partir de l'original : « *The theory does not tell us the answers, but it does help us pose the right questions* ».

Les intermédiations de la financiarisation de la production urbaine

Un second ensemble de travaux d'économie politique urbaine se distingue du corpus inspiré par la théorie marxienne. Les différents travaux qui le composent proposent une approche plus attentive à l'articulation des différentes stratégies des acteurs, de telle sorte qu'ils permettent de problématiser la relation entre gouvernements urbains et gestionnaires d'actifs. Cette attention se rattache pour certains à une perspective institutionnaliste (Theurillat 2011 ; Theurillat et Crevoisier 2014 ; Weber 2015). L'inclinaison pour les *institutions* – c'est-à-dire des organisations et des normes sociales, mais aussi des instruments (Lorrain 2008) – conduit ces approches à desserrer l'étreinte marxienne de la rente foncière, ou plutôt à montrer comment sa production s'inscrit dans des pratiques et des conventions sociales. Elles partagent ainsi certaines propositions des auteurs marxiens considérant la financiarisation comme un « *processus 'vécu' et socialement encastré* » (Kaika et Ruggiero 2016). Pour Philipp Ashton *et al.* (2016), « *la finance se déploie dans des dispositifs scalaires très localisés et incarnés dans des institutions et dans des réseaux professionnels* » propres aux territoires qu'elle investit (p. 1390)[38]. De même, la question des tensions et des contradictions émergeant des nouvelles formes du capitalisme financier demeure présente dans cette acception de l'économie politique urbaine, même si elle est moins systématique que dans la théorie marxienne.

À rebours d'une conceptualisation de la financiarisation surplombante et exogène (Ashton et al. 2016), ces travaux partant de l'échelle urbaine développent une perspective davantage horizontale et relationnelle afin de saisir l'*intermédiation* de ce processus (Halbert et Attuyer 2016 ; Peck et Whiteside 2016). Ils montrent à cette occasion comment l'ancrage et la circulation des capitaux sont conditionnés par l'intervention d'un ensemble d'intermédiaires locaux : cabinets de consultants et d'avocats qui se chargent des aspects financiers et juridiques, commercialisateurs qui interviennent dans les transactions, évaluateurs et autres analystes financiers chargés d'auditer la valeur des actifs. Aux côtés de ces professionnels, les promoteurs immobiliers figurent parmi les acteurs clefs de l'intermédiation en tant que pourvoyeurs de matière première, à savoir des terrains qu'ils transforment en bâtiments, équipements mixtes, et projets complexes intégrant les portefeuilles des gestionnaires de fonds d'investissement.

---

[38] Notre traduction à partir de l'original : « *In this sense, finance unfolds in the very localised and humanly scaled settings of Chicago's particular institutions and professionnal networks* ».

Ces différents intermédiaires sont les courtiers des gestionnaires d'actifs dont ils constituent le relais sur les marchés locaux. Ils opèrent ainsi une fonction charnière entre les marchés financiers et l'environnement urbain bâti, en équipant les gestionnaires d'actifs à partir des données collectées sur les marchés immobiliers et les équipements locaux, ainsi qu'en intercédant auprès des gouvernements urbains (Theurillat et Crevoisier 2014, 505). Notons par ailleurs que, dans plusieurs cas, ces gouvernements urbains occupent également une place (pro)active participant de la création d'actifs financiers. D'abord à travers leurs politiques et instruments de développement urbain qui modulent l'attractivité des produits immobiliers ou des infrastructures pour les gestionnaires d'actifs. Ensuite, certains gouvernements urbains ont développé de nouvelles formes de financement de ces politiques faisant appel aux marchés financiers. C'est par exemple le cas d'un outil d'aménagement comme le *tax increment financing*[39] où les autorités locales agissent elles-mêmes comme des intermédiaires sur les marchés financiers : « *au lieu d'agréger et de vendre des tranches de prêts comme titres financiers, elles échangent des parts de leur propre base fiscale* » afin de financer les coûts du redéveloppement urbain (Weber 2015, 151)[40].

Ces travaux mettent ainsi en évidence de nouvelles coalitions incluant les acteurs financiers et leurs intermédiaires locaux. Dans le cas nord-américain, l'objet de ces coalitions évolue : la croissance urbaine est désormais moins guidée par les impératifs économiques et fiscaux de la compétition interurbaine que par les contraintes de remboursement de la dette contractée par les municipalités auprès des marchés financiers (Peck et Whiteside 2016 ; Peck 2017). Ce déplacement s'accompagne d'un transfert du pouvoir aux acteurs de la finance de marché – investisseurs, agences de notation, et courtiers – qui exercent leur pouvoir à distance (Hackworth 2002 ; Kirkpatrick et Smith 2011). Plus généralement, l'horizon des coalitions et de leurs politiques urbaines semble désormais borné par les attentes des gestionnaires d'actifs qui redéfinissent le champ des possibles. La création des flux de capitaux générés par les actifs qu'ils détiennent en

[39] Le *tax increment financing* est un outil de redéveloppement urbain mobilisé initialement dans les années 1950 en Californie (Briffault 2010) et que certains professionnels comme les consultants en développement économique ont contribué à diffuser auprès des municipalités (Pacewicz 2012). Il consiste à capter toute augmentation future des recettes fiscales dans un périmètre donné afin de financer les coûts présents de l'aménagement. Dans certains cas, ces perspectives de recettes futures fiscales sont transformées en produits financiers et échangées sur les marchés financiers.

[40] Notre traduction à partir de l'original : « *In many ways, TIF allows local government to mimic secondary markets transformers such as investment banks; but instead of bundling and selling tranches of loans as securities, they trade slices of their own property tax base for up-front development capital* ».

portefeuille et leur maintien dans la durée impliquent des contreparties directes sur les formes et les usages autorisés des espaces urbains : il s'agit par exemple d'améliorer la desserte en transports d'équipements commerciaux (Theurillat et Crevoisier 2014), ou de contraintes de tarification de stationnement et d'usages des espaces publics (Ashton et al. 2016). Afin de garantir ces contreparties, les gouvernements urbains s'appuient sur leur légitimité politique et leurs pouvoirs réglementaires pour écarter les oppositions ou alternatives locales (Weber 2010, 253).

Section 3. Analyser les rapports de pouvoir et les effets socio-spatiaux et matériels de la financiarisation de la production des espaces urbains

Cette thèse se propose de contribuer au débat concernant la financiarisation de la production des espaces urbains. Nous souhaitons situer cette contribution dans la veine de l'économie politique urbaine autour de laquelle gravitent les deux derniers corpus académiques que nous avons discutés, c'est-à-dire l'étude des relations sociales et matérielles participant de la production et de la reproduction de l'environnement urbain bâti à travers la circulation du capital. Pour cela, nous formulons deux pistes d'approfondissement, pour ensuite préciser le questionnement et les hypothèses qui guident notre recherche.

3.1. Approfondir les aspects théoriques et empiriques

Notre état de l'art nous a conduit à souligner les apports des différentes acceptions de l'économie politique urbaine. Nous avons discuté les limites des approches mobilisant la théorie marxienne quant au rôle par hypothèse spécifique des acteurs financiers dans la production urbaine. Afin de prendre en compte ces acteurs et de problématiser leurs interactions avec les gouvernements urbains, le second type de travaux plus attentifs aux intermédiations offre des pistes intéressantes de recherche, que nous souhaitons compléter sur deux principaux aspects. D'abord, il est nécessaire d'approfondir l'analyse du rôle des gouvernements urbains dans le processus de financiarisation en formulant une lecture plus systématique de leurs relations avec les gestionnaires d'actifs telle qu'elle est intermédiée par les acteurs immobiliers. Ensuite, il s'agit de poursuivre l'effort de connaissance empirique en s'intéressant au cas français, qui n'a pas encore fait l'objet de ce genre de recherche.

Les motifs d'action des gouvernements urbains

En dépit d'une attention plus grande au rôle des gouvernements urbains face aux intermédiaires de la financiarisation, ces différentes études de cas ne nous renseignent que très inégalement sur les motifs de leurs interventions, qui conduisent souvent les élus, techniciens et aménageurs à abonder dans le sens des gestionnaires d'actifs. Les grands projets d'aménagement et l'évolution de leur contenu suite aux compromis qui peuvent se forger avec les intermédiaires ne sont pas replacés par rapport à l'agenda municipal (pour un exemple, voir Theurillat et Crevoisier 2014), si bien qu'il n'est pas toujours aisé d'interpréter la conduite des élus et services techniques. À d'autres occasions, les différents motifs intervenant dans les décisions des gouvernements urbains sont nombreux : vision des élus, retombées fiscales et économiques, mais aussi symboliques, ou encore les contraintes liées au remboursement de la dette municipale accumulée (Weber 2015). Mais la pondération entre ces différents éléments, et surtout leur combinaison n'est pas prise en compte dans l'analyse des relations entre le gouvernement urbain et les intermédiaires de la financiarisation. C'est le premier enjeu de ce travail, qui cherche à comprendre les relations de pouvoir entre ces différents acteurs non seulement du point de vue de leurs modalités et de leurs effets socio-spatiaux, mais également de leurs facteurs explicatifs.

L'absence de travaux sur le cas français

Dans la foulée de la crise financière de la dernière décennie, l'éclosion des travaux d'économie politique urbaine que nous avons abordés contribue à cartographier les contours de la financiarisation de la production urbaine. Cet effort concerne aussi bien le cas nord-américain que quelques villes européennes, pourtant réputées moins exposées aux mutations du capitalisme en raison du poids historique de l'appareil et des mécanismes de redistribution étatiques (Le Galès 1995 ; Harding 1997). Le cas français demeure paradoxalement à l'écart de cet effort de recherche, en particulier pour ce qui concerne les relations entre gouvernements urbains et gestionnaires d'actifs qui sont très peu problématisées.

Or les travaux d'économie immobilière (Nappi-Choulet 2006 ; Nappi-Choulet 2009) et de sociologie économique (Lorrain 2011) attestent de la financiarisation du secteur immobilier non-résidentiel et des infrastructures, mais demeurent centrés sur les acteurs de ces secteurs. Lorsque la seconde s'intéresse aux rapports avec les pouvoirs publics, l'analyse

est avant tout centrée sur le niveau national (Deffontaines 2013). À l'inverse, les travaux sur les politiques publiques ne prennent pas en compte ces évolutions, malgré les volontés de porter une attention plus grande aux « *acteurs de marché* » (Pollard et Halpern 2013). Les tentatives de synthèse se sont pour l'instant limitées à observer les relations entre promoteurs et élus, sans que les transformations de l'immobilier liées à leur financiarisation n'interviennent dans les schémas explicatifs privilégiés (Coulondre 2016 ; Coulondre 2017), à l'exception des travaux sur la logistique périurbaine (Raimbault 2014). La géographie a pourtant relevé la coexistence des gestionnaires d'actifs, promoteurs et des gouvernements urbains dans les projets d'aménagement (Malézieux 2003), soulignant le rôle des premiers dans le financement du « *chantier permanent des métropoles* » nécessitant des masses de capitaux (Halbert 2010, 34-43).

Mobiliser une approche d'économie politique urbaine pour comprendre les relations entre ces acteurs et leurs effets constitue ainsi le second enjeu de notre recherche afin de produire des connaissances empiriques sur le cas français, et plus précisément sur les espaces des premières couronnes métropolitaines en reconversion. Dans la posture pluridisciplinaire des études urbaines, cela suppose de mobiliser un ensemble de disciplines évoquées ci-dessus, à savoir la géographie, la sociologie et la science politique.

3.2. Questions de recherche et hypothèses

C'est dans cette perspective que cette thèse porte sur le processus de financiarisation de la production urbaine à l'occasion de grands projets d'aménagement urbain. À la suite des travaux que nous venons d'évoquer, l'objectif est de démontrer que ce processus résulte de l'articulation entre les politiques de développement urbain des gouvernements urbains et les stratégies d'investissement des gestionnaires d'actifs. Il s'agit alors d'interroger cette articulation à partir de deux entrées.

D'abord, en termes de *rapports de pouvoir*, dans la mesure où ces acteurs mobilisent différentes ressources afin d'orienter le devenir des espaces urbains. Comment le pouvoir se distribue-t-il entre gouvernements urbains, gestionnaires d'actifs et intermédiaires immobiliers ? Quelles sont les ressources mobilisées par ces différents acteurs ? Quels acteurs parviennent à peser dans les décisions, et pourquoi ? Ensuite, le processus de financiarisation nous intéresse pour ses *effets spatiaux, matériels et sociaux*. Quelles sont les contreparties urbaines à l'accès aux capitaux des gestionnaires d'actifs ? Comment se

matérialisent-elles ? Comment s'articulent-elles avec les fonctions urbaines qui ne sont pas financées par ce circuit de capitaux, comme le logement ? Dans quelle mesure peuvent-elles rentrer en tension avec les objectifs des politiques de développement des gouvernements urbains ?

Afin de répondre à ces questions, nous formulons trois hypothèses principales à partir des travaux de recherche existants. La première concerne l'intermédiation du processus de financiarisation de la production urbaine mise en évidence par un ensemble de travaux récents (David 2013 ; Halbert et Rouanet 2014 ; Theurillat et Crevoisier 2014 ; Weber 2015). À la suite de ces auteurs, nous faisons l'hypothèse que *les conseils en immobilier et les promoteurs sont des intermédiaires centraux dans la relation entre gestionnaires d'actifs et gouvernements*. Ces intermédiaires assurent en effet une fonction d'interface entre les marchés financiers et immobiliers à travers la collection et l'assemblage de données, de terrains, d'autorisations réglementaires et de financement et leur transformation en immeubles. Or les paramètres de cette transformation et son résultat dépendent certes de la conformité du produit immobilier aux objectifs définis par les gouvernements urbains et de leur traduction réglementaire, mais aussi aux critères d'investissement des gestionnaires d'actifs. Les promoteurs immobiliers sont ainsi en mesure de négocier avec les gouvernements urbains les caractéristiques des projets de construction pour le compte de leur clientèle financière qui acquiert les immeubles.

La seconde hypothèse a trait aux attentes sélectives des gestionnaires d'actifs. Elle s'appuie sur la géographie urbaine et économique qui souligne leur concentration spatiale à tous les niveaux : dans les centres financiers à l'échelle globale (Lizieri 2009) ; au sein des principales métropoles à l'échelle nationale (Henneberry et Mouzakis 2014 ; Halbert, Attuyer, et al. 2014) ; et au sein de ces métropoles, dans les quartiers d'affaires (Halbert, Attuyer, et al. 2014 ; Theurillat et Crevoisier 2014, 506) à proximité des gares (Delage 2013). Les sélectivités des gestionnaires d'actifs sont également matérielles (Bryson 1997) et tendent à la standardisation des produits immobiliers (Edwards 1985, 212). Ces différentes sélectivités conduisent à une stratification des marchés immobiliers locaux renforçant une géographie à deux vitesses entre les espaces et les formes plébiscitées par l'industrie de l'investissement et ses angle-morts (Bryson 1997 ; Guy et al. 2002 ; Henneberry et Mouzakis 2014 ; Weber 2015, 85 ; van Loon et Aalbers 2017). La financiarisation accompagne en ce sens la métropolisation dont elle reproduit et accentue la hiérarchisation

(Malézieux 1995 ; Crouzet 2003 ; Halbert 2010) et la spécialisation spatiales (Cattaneo Pineo 2012). Avec ces auteurs, nous faisons donc l'hypothèse que *les gestionnaires d'actifs pèsent sur les formes et les usages des espaces urbains qu'ils privilégient dans leurs stratégies d'investissement*. Cette hypothèse complète la première, en identifiant les éléments que les intermédiaires immobiliers peuvent chercher à sécuriser en intercédant auprès des gouvernements urbains.

La troisième et dernière hypothèse est de nature comparative. Dans les travaux d'économie politique comparée, le courant néowébérien a souligné l'importance des facteurs politiques et de leurs effets sur les transformations urbaines qui dépendent des configurations de gouvernance locales (Le Galès 2006 ; Le Galès 2011 ; Pinson 2009). Une manière d'opérationnaliser cette théorie est de s'intéresser aux orientations politiques privilégiées par les gouvernements urbains. Or, ces orientations sont marquées par la diffusion de politiques entrepreneuriales de l'offre visant à attirer des capitaux, des entreprises et des ménages réputés toujours plus mobiles (Harvey 1989b), politiques dont on sait par ailleurs qu'elles prospèrent en dépit du clivage partisan gauche-droite (Pinson 2014a) dans les métropoles françaises (Pinson 2010a ; Halbert 2013a). Considérant que les capitaux immobiliers occupent une place centrale dans ces politiques d'attractivité braquées sur les représentations des investisseurs (Haila 1997), nous faisons l'hypothèse que *les orientations politiques permettent d'expliquer les effets de la financiarisation sur les transformations urbaines et leurs variations locales*. Afin de tester la robustesse de cette hypothèse, la sélection de nos cas sera donc réalisée en fonction de l'importance accordée à l'offre immobilière par les politiques locales de développement urbain.

Section 4. Cadre conceptuel

Afin de tester ces hypothèses, nous mobilisons un cadre conceptuel constitué de trois facettes. Nous établissons d'abord une méthode d'opérationnalisation de l'étude de la financiarisation à partir de l'observation des standards d'investissement des gestionnaires d'actifs, et de l'étude de leur circulation auprès des gouvernements urbains par le biais des intermédiaires de la filière de promotion-investissement. Afin de circonscrire cette étude dans le temps et dans l'espace, nous analysons cette circulation au sein de grands projets d'aménagement urbain, qui constituent une entrée heuristique. Nous proposons enfin de considérer ces circulations comme des rapports de pouvoir entre les gestionnaires d'actifs,

leurs intermédiaires, et les gouvernements urbains et les sociétés d'aménagement parapubliques. Ce dernier point suppose de préciser notre démarche par rapport aux théories du pouvoir urbain issues de la science politique.

4.1. Analyser la financiarisation à travers la circulation des standards d'investissement au sein de la filière immobilière de promotion-investissement

En s'intéressant aux gestionnaires d'actifs ainsi qu'aux intermédiaires qui accompagnent leur entrée dans les espaces urbains, cette thèse privilégie une approche par l'*offre de capitaux* irriguant la production urbaine, plutôt que par la demande de locaux émanant des entreprises ou des ménages (voir Halbert 2013b ; Weber 2015, 31-37 pour une discussion). Dans l'économie politique urbaine marxiste, les acteurs de l'offre immobilière (promoteurs, apporteurs de capitaux) sont classiquement associés à la valeur d'échange, par opposition à la valeur d'usage (Logan et Molotch 1987). L'emploi de cette dichotomie pour qualifier les évolutions liées à l'intégration des marchés financiers et immobiliers a été discutée ailleurs (Coakley 1994 ; Weber 2002). Ici, sans négliger l'importance de la valeur d'échange dans la transformation de l'immobilier en actifs financiers, nous retenons plutôt une approche par l'offre afin d'insister sur l'agence des gestionnaires d'actifs et des promoteurs immobiliers : ces acteurs ne sont pas passifs, mais déterminent au contraire ce qui est construit en privilégiant certains espaces et produits, et les catégories ou activités sociales qui y ont accès.

L'autonomisation partielle de l'offre de capitaux

Notre entrée par l'offre immobilière part du constat de son *autonomisation* croissante au fur et à mesure de son intégration avec les marchés financiers (Coakley 1994 ; Malézieux 1995 ; Bryson 1997) : elle n'est pas seulement une courroie de transmission qui répond à la demande de nouveaux locaux exprimée par les entreprises, mais cultive ses propres critères. En ce sens, la financiarisation ne se distingue pas seulement par l'augmentation de la distance *spatiale* entre les investisseurs propriétaires et leurs actifs immobiliers (Lizieri 2009, 255), mais aussi par rapport aux besoins exprimés par la demande. Cette mise à distance se manifeste notamment dans la concentration disproportionnée des investissements des gestionnaires d'actifs dans les régions métropolitaines par rapport à leur poids réel dans l'économie (Martin et Minns 1995 ; Henneberry et Mouzakis 2014). Dans le cadre d'une

recherche antérieure, nous avons par exemple montré que la métropole parisienne captait proportionnellement plus de capitaux dans l'immobilier tertiaire qu'elle n'accueillait d'emplois à l'échelle nationale (Halbert, Attuyer, et al. 2014). L'accélération de la formation et de l'explosion des bulles immobilières constitue une autre manifestation de cette autonomisation (Cattaneo Pineo 2012 ; Weber 2015 ; Fainstein 2016).

Cependant, cette autonomisation est partielle. La valeur des actifs détenus par les intermédiaires financiers ne repose pas uniquement sur la réalisation de plus-values ponctuelles, mais sur la récurrence de flux de revenus futurs (Leyshon et Thrift 2007 ; Bryan et Rafferty 2014). L'autonomisation des gestionnaires d'actifs est de ce point de vue contrainte par l'enjeu de rémunération de leur capital à travers les loyers[41]. Les critères des gestionnaires d'actifs ne sont donc pas prédéterminés *ex nihilo*, mais procèdent pour partie des attentes de leur clientèle de locataires, par exemple en ce qui concerne les prestations des immeubles en termes de services ou de proximité aux transports.

Il faut toutefois se garder de surestimer à l'inverse l'autonomie des locataires. Leurs besoins résultent aussi d'une « *co-production* » issue de multiples interactions avec les professionnels de l'immobilier, et en particulier les promoteurs et conseils en immobilier (Weber 2015). Or ces derniers ont intérêt à la construction de nouveaux bâtiments, ainsi qu'à la conclusion de nouvelles transactions qui alimentent leur activité professionnelle. C'est pourquoi ils peuvent influencer les entreprises dans leurs choix immobiliers, en jouant par exemple sur leur perception de l'obsolescence de leurs locaux afin de les inciter à en changer (Weber 2016). Les gestionnaires d'actifs disposent ainsi de précieux relais capables d'enrôler la demande afin de rémunérer leur capital.

La circulation des attentes des gestionnaires via la filière de promotion-investissement

Dans le cadre de leur mandat d'allocation des capitaux de leurs clients, les gestionnaires d'actifs mobilisent des critères d'investissement qu'ils interprètent comme des risques susceptibles d'affecter la rémunération de leurs capitaux. Ainsi que nous allons le démontrer dans cette thèse, ces critères concernent la localisation des immeubles, leurs caractéristiques, mais aussi le nombre et le type de locataires qui les occupent. Le partage

[41] La pondération de ces deux formes de rémunération est susceptible de varier selon les niveaux de risque-rendement visés par les gestionnaires d'actifs (voir Annexe 3) et selon les cycles immobiliers, dont les mouvements à la hausse encouragent la recherche de plus-values (Coakley 1994).

de ces critères parmi les différents gestionnaires d'actifs, ainsi que leur interprétation sélective résultent d'une « *convention d'investissement* » (Orléan 1999 ; Tadjeddine 2006), c'est-à-dire de constructions sociales situées. La polarisation des investissements dans quelques centres financiers globaux résulte par exemple d'une « *croyance* » dans leur performance financière (Lizieri 2009, 181) relevant de la « *familiarité* » de ces acteurs avec ces espaces (Henneberry et Mouzakis 2014).

La stabilisation de cette convention procède d'un processus de « *résonance* » (Sanfelici et Halbert 2016), c'est-à-dire de la convergence progressive des gestionnaires d'actifs partageant une culture commune à travers des formations, conférences, instruments et parcours professionnels similaires (Halbert 2013b). Ce processus débouche sur la stabilisation de conventions sous formes de « standards » privilégiés par les intermédiaires financiers dans leur allocation de capitaux. Ce terme de « standards », parfois employé par certains de nos enquêtés, constitue un *analyseur* permettant de tracer leur rôle dans la production urbaine à partir de leurs critères d'investissement, et de suivre la *circulation* de ces critères dans l'aménagement urbain, et plus particulièrement auprès des élus et professionnels de l'urbanisme.

Pour l'essentiel, les études urbaines se sont jusqu'à présent intéressées à la circulation d'instruments (McCann 2011 ; Baker et al. 2016) et de « bonnes pratiques » (Arab 2007 ; Devisme et al. 2007 ; Béal et al. 2015) entre acteurs publics. Ici, il s'agit plutôt de suivre la circulation des standards d'investissement privilégiés par les gestionnaires d'actifs, y compris auprès d'acteurs publics (gouvernements urbains) et leurs auxiliaires parapublics spécialisés dans l'aménagement (sociétés d'économie mixte). Cette perspective suppose d'analyser l'intervention de la filière de promotion et d'investissement en immobilier tertiaire : gestionnaires d'actifs, mais aussi promoteurs et conseils en immobilier. Le terme de « filière » a été appliqué à l'étude du secteur immobilier à partir des années 1980 (Lescure 1983 ; Vincent 1988). Dans le cas du marché de l'immobilier d'entreprise, ces recherches ont permis d'identifier différentes configurations affectant la division des tâches entre ces acteurs (Chappoz 1984 ; Malézieux 1995 ; Nappi-Choulet 1997), et leurs trajectoires historiques (voir Annexe 1)[42].

[42] Ces travaux se rapprochent en ce sens du concept de *structures of building provision* proposé par Michael Ball (1986) dans sa critique du fonctionnalisme de la théorie marxienne pour souligner « *l'existence de relations sociales à l'œuvre dans la création et l'usage de types particuliers de bâtiments, lesquelles possèdent des caractéristiques spécifiques en termes de situation historique et nationale* » (p. 448, notre

Nous allons interroger l'intervention des intermédiaires de la filière de promotion-investissement et son rôle potentiel dans la circulation des standards d'investissement des gestionnaires d'actifs auprès des gouvernements urbains. À la différence d'auteurs privilégiant les instruments pour expliquer l'exercice du pouvoir des acteurs financiers sur la production urbaine (Lorrain 2011 ; Lorrain 2013), nous privilégierons plutôt des mécanismes de coordination liés aux droits de propriété. En tant qu'acquéreurs des bâtiments construits par les promoteurs immobiliers et des services réalisés par les conseils en immobilier, les gestionnaires d'actifs sont susceptibles de voir leurs critères internalisés par ces acteurs. Nous compléterons cette interprétation par d'autres mécanismes, comme la mobilité professionnelle au sein de la filière, ou le développement de nouvelles stratégies industrielles par les promoteurs.

4.2. Analyser la filière d'investissement à travers les projets d'aménagement

Afin de circonscrire empiriquement notre étude de la circulation des standards d'investissements, nous allons nous concentrer sur des grands *projets d'aménagement urbain*. Les travaux sur ces objets se sont multipliés au fur et à mesure qu'ils ont essaimé dans les métropoles européennes (Newman et Thornley 1996 ; Halbert 2007 ; Fainstein 2008), nord-américaines (Altshuler et Luberoff 2003 ; Lehrer et Laidley 2008), mais aussi asiatiques (Olds 2001 ; Lorrain 2002b), ainsi que dans la péninsule arabique (Barthel 2010). Ces projets portent généralement sur des espaces dont la fonction et la valeur sont renouvelées par un processus de « *destruction créatrice* » permettant leur transformation en quartiers mixtes grâce au partenariat entre acteurs publics et privés (Orueta et Fainstein 2008) à travers des méthodes flexibles en rupture avec la planification moderniste (Pinson 2009). Les échelles de ces projets varient (Arab 2004), depuis les équipements complexes jusqu'aux projets d'agglomération préparés dans le cadre de la planification stratégique, et en passant par l'aménagement de nouveaux quartiers.

C'est cette troisième et dernière forme que nous privilégions dans cette thèse, à partir d'un constat empirique relativement simple : les nouvelles surfaces d'immobilier d'entreprise, et en particulier de bureaux, qui sont produites dans ces nouveaux morceaux

---

traduction). Pour l'auteur, ce concept est une grille méthodologique permettant de ne pas préjuger de la domination des enjeux économiques sur les autres. Cette position a cependant été critiquée (Guy et Henneberry 2000).

de villes sont très souvent acquises par des gestionnaires d'actifs. Ce constat est paradoxal à double titre. D'une part, alors que ces projets sont loin de subsumer l'ensemble de la production urbaine, et ne représentent qu'un type parmi d'autres de politique d'aménagement (Orueta et Fainstein 2008, 765), les gestionnaires de capitaux s'y concentrent. D'autre part, alors que ces gestionnaires ne possèdent qu'une part limitée du parc de l'immobilier non-résidentiel français (voir Encadré 1), celle-ci est bien plus importante dans ces nouveaux espaces où ils sont surreprésentés. C'est par exemple le cas de projets dans les métropoles comme Paris (Adisson 2015), Amsterdam (Majoor 2007), Barcelone (Charnock et al. 2014), Marseille (Bertoncello et al. 2009), ainsi que dans des territoires en reconversion industrielle comme la Plaine Saint-Denis (Malézieux 2003) ou Saint-Étienne (Delage 2013), pour citer quelques cas couverts par la littérature académique[43].

Encadré 1 – Mesurer le poids des gestionnaires d'actifs dans la production urbaine

L'estimation de la taille du marché de la gestion d'actifs immobiliers est problématique en raison d'un nombre limité de données publiques. Les seules informations disponibles concernent principalement la valeur des capitaux placés par les gestionnaires d'actifs. En termes de *stock*, l'Institut d'études immobilières et foncières (IEIF) estimait leur patrimoine à 300 milliard d'euros en 2014 (Source : http://www.ieif.fr/non-classe/patrimoine-immobilier-grands-investisseurs/, dernière consultation le 23 janvier 2017). Le volume des *flux* de capitaux s'élève à 30 milliards d'euros pour l'immobilier d'entreprise en 2016 (Source : BNP Paribas Real Estate), soit l'équivalent du coût estimé de réalisation du réseau de transport du Grand Paris Express.

En revanche, les volumes en matière de surface restent inconnus. Les informations qui circulent dans le milieu professionnel de la gestion d'actifs immobiliers laissent à entendre que ces acteurs détiendraient près d'un tiers du parc immobilier. Le Haut conseil de stabilité financière[44] constate que « *si la détention des investisseurs est parfois assez marginale par rapport au parc, il apparaît que les investisseurs sont omniprésents sur certains segments : ils détiendraient quasi-intégralement le parc de bureaux Paris QCA (Quartier central des affaires) et la moitié du parc des centres commerciaux de taille moyenne ou grande* » (HCSF 2016, 4). L'Atelier parisien d'urbanisme estime que 45% des 16,7 millions de mètres carrés composant le parc tertiaire parisien appartient à des investisseurs (Atelier parisien d'urbanisme 2017, 13).

[43] De même pour Milan, où le fonds souverain qatari a par exemple acquis l'ensemble du nouveau quartier d'affaires Porta Nuova comprenant vingt-cinq immeubles (*businessimmo.com*, 27 février 2015), et qui détient également la société Songbird Estate Plc. exploitant un quartier similaire à Londres, Canary Wharf (*The Guardian*, 6 novembre 2014).

[44] Le Haut conseil de stabilité financière (HCSF) est un organisme créé par la loi n°2013-672 du 26 juillet 2013 dite de séparation bancaire. Il réunit huit membres sous la présidence du Ministère des finances afin de veiller à la stabilité financière de l'économie française. Lors de sa huitième séance en mars 2016, le HCSF s'est saisi de la question du financement de l'immobilier d'entreprise par les gestionnaires d'actifs, provoquant une controverse parmi la filière de promotion-investissement.

Ce degré d'incertitude est révélateur du caractère politique de ces statistiques. Afin de plaider leur cause auprès du législateur, certaines organisations représentatives du secteur font en effet un usage stratégique de cette asymétrie d'information, par exemple lors de la négociation des obligations de rénovation énergétique du parc immobilier (Maisetti 2014).

En raison de leurs caractéristiques, les grands projets d'aménagement constituent de plus une entrée méthodologique pertinente. La réunion d'acteurs autour d'un projet circonscrit dans le temps et l'espace facilite la méthode de l'enquête par cas en permettant d'identifier relativement rapidement les acteurs impliqués. L'analyse de ces projets permet en ce sens d'établir des causalités à partir de l'analyse des processus de prise de décision, à la manière des techniques dites de « *process tracing* » (Vennesson 2008). La dimension matérielle de ces projets, dont l'un des résultats est la construction de nouveaux programmes de logements, bureaux, commerces, et d'équipements publics, permet en outre de contrôler pour partie les biais d'une enquête qualitative par entretiens. La confrontation des entretiens semi-directifs avec l'observation sur le terrain contribue à contrôler les déclarations d'intentions formulées par ces acteurs, ainsi qu'à qualifier et à interpréter leurs représentations.

De plus, l'approche par projets permet de ré-encastrer la filière d'investissement et de promotion dans l'aménagement urbain. Les travaux d'économie immobilière ont privilégié une approche par l'industrie en s'attachant à en comprendre la division des tâches entre les acteurs, leurs stratégies et critères d'investissement (Hagerman et al. 2007 ; Nappi-Choulet 2009), par exemple dans le cas spécifique des territoires industriels en reconversion (Adair et al. 2000 ; Trache et Green 2002 ; Nappi-Choulet 2006). Mais les opportunités d'investissement examinées par les gestionnaires d'actifs qu'ils étudient résultent de politiques de développement urbain qui régulent les caractéristiques des espaces urbains sur lesquels ils cherchent à capitaliser (Wilson 1991 ; Burkart 1999), par exemple en ce qui concerne la desserte en transports en commun, la densité autorisée, ou encore le regroupement d'entreprises au sein de *clusters*. Or les projets d'aménagement concentrent, à travers la création de nouveaux quartiers la redéfinition de ces caractéristiques pour certains espaces urbains. Ils permettent par conséquent d'interroger les interactions des acteurs de la filière d'investissement et de promotion avec les élus, services techniques, urbanistes et consultants qui interviennent dans la définition et la mise en œuvre de ces projets.

Enfin, ces projets permettent de produire une *théorie de moyenne portée* sur la financiarisation de la production urbaine dont ils constituent des *cas*. Ces objets servent souvent dans les études urbaines d'analyseurs d'une théorie plus large, comme la globalisation (Olds 2001), la néolibéralisation (Moulaert et al. 2003), la gouvernance urbaine (Pinson 2009), le redéploiement de l'État dans ces espaces (Adisson 2015), ou encore des enjeux de justice et d'équité urbaine (Fainstein 2008). Il en va de même pour les travaux d'économie politique urbaine sur la financiarisation, qui emboîtent le pas à cette tradition de recherche. Dans cette thèse, nous perpétuons cette approche considérant que ces projets sont des « *'grains de sable', mais d'une variété particulièrement granuleuse, qui contiennent dans leur structure cristalline la complexité des configurations socio-spatiales et politico-économiques du monde* » (Moulaert et al. 2003, 9)[45]. À travers l'étude de la définition et de la mise en œuvre de ces projets, des interactions entre gouvernements urbains, aménageurs, et acteurs de la filière de promotion-investissement en immobilier tertiaire, des conflits qui peuvent survenir entre ces acteurs, il s'agit de comprendre la financiarisation de la production urbaine.

4.3. Analyser les rapports de pouvoir par les négociations des standards

Pour analyser ces interactions comme des rapports de pouvoir se déployant à l'occasion de grands projets d'aménagement, nous allons interroger les *négociations relatives à la circulation des standards d'investissement* des gestionnaires d'actifs. Les gouvernements urbains qui font appel à cette filière d'investissement et de promotion pour transformer leur territoire sont confrontés à une offre sélective de capitaux, dont les critères sur ce qui constitue un « bon » produit immobilier sont susceptibles de diverger de leurs propres objectifs. Les élus et services techniques peuvent en effet privilégier des politiques qui ne sont pas nécessairement compatibles avec les contreparties urbaines attendues par les gestionnaires d'actifs. Ils dépendent cependant de leurs investissements pour mener à bien leurs projets, au moins en ce qui concerne les marchés immobiliers privilégiés par ces gestionnaires, comme les bureaux. Cette situation crée des opportunités de négociation.

[45] Notre traduction à partir de l'original : « *These urban interventions are as it were 'grains of sand', albeit of a particular rough-edged variety, that hold the world's complex socio-spatial and political-economic configuration in their crystalline structure* ».

Les négociations liées à la circulation des standards

Le thème de la négociation s'est développé dans les études urbaines[46] au fur et à mesure de l'observation d'un « urbanisme négocié » (Novarina 1997 ; Verpraet 2005 ; Llorente et Vilmin 2011) se reflétant dans la transition du plan au projet (Pinson 2009). Désormais, « *la négociation plutôt que la planification est devenue l'activité la plus importante pour les urbanistes* » (Fainstein 2001, 100)[47]. Plusieurs travaux se sont intéressés aux interactions entre acteurs publics et privés déterminant l'allocation des ressources, et plus particulièrement du capital. Les politistes ont proposé une théorie du marchandage afin d'étudier les marges de manœuvre des gouvernements urbains dans le processus d'allocation du capital (Kantor et Savitch 1993 ; Kantor et al. 1997). Elle a permis d'identifier les ressources à disposition de certains gouvernements urbains pour peser sur les décisions d'investissement privées (Savitch et Kantor 2004). Cette théorie souffre cependant de plusieurs limites, à commencer par sa portée comparative, qui si elle autorise un certain niveau de généralisation par multiplication des cas (Kantor et Savitch 2005), peine à saisir les processus de négociation dans leur contenu et dans le détail. L'explication par des variables structurelles confine ces modèles à une certaine rigidité. En outre, la place de l'immobilier dans les investissements privés demeure obscur[48].

En s'emparant de la question de la négociation afin de comprendre le processus de financiarisation, les approches d'économie territoriale ont proposé une alternative. Avec le concept d'ancrage, elles s'intéressent au « *processus de négociation portant à la fois sur la (re)territorialisation et la matérialisation du capital financier dans un contexte urbain et sur la durabilité des projets urbains* » à travers des « *arrangements institutionnels négociés par les acteurs impliqués et qui débouchent (ou non) sur la concrétisation des projets et leurs achats par des financiers* » (Theurillat 2011, 38). À partir de la comparaison de projets d'aménagement, cette approche a dégagé des résultats originaux, notamment en ce qui concerne l'intensité des négociations et la position variable des gouvernements urbains. Cependant, cette interprétation de la négociation nous paraît restrictive. Elle postule en effet que les négociations sont réservées à certaines

---

[46] Ce thème s'est plus largement diffusé dans les sciences sociales, notamment dans une revue éponyme dédiée (Allain 2004 ; Thuderoz 2010).

[47] Notre traduction à partir de l'original : « *Negotiation rather than plan making has become the planner's most important activity* ».

[48] Ces auteurs emploient le terme générique de « *capital investment* », c'est-à-dire des investissements de capitaux. L'industrie financière est plutôt évoquée en tant que secteur économique susceptible de contribuer à la croissance urbaine à travers la localisation des firmes, à la manière des travaux sur la régénération urbaine dans le contexte britannique et nord-américain des années 1990.

situations locales répondant à l'idéal-type de la « *ville négociée* », par opposition à la « *ville financiarisée* » (Theurillat et al. 2016). Alors que l'enjeu consiste justement à saisir comment les standards d'investissement, issus des stratégies et pratiques des gestionnaires d'actifs, circulent, par l'intermédiaire des promoteurs et conseils en immobiliers, jusqu'aux gouvernements urbains, cette typologie segmente ces différents aspects en les confinant à des idéaux-types[49].

De plus, si ces auteurs admettent en principe que l'ancrage peut être conflictuel (Ibid., 1516), les négociations qu'ils décrivent demeurent somme toutes apaisées. Les concessions consenties par les élus s'inscrivent dans un rapport de pouvoir qui n'est pas construit en tant que tel. Or les négociations stratégiques concernant les projets d'aménagement sont opérées dans des scènes fermées sur la base de ressources rares et lestées (Adisson 2015), et asymétriques (Savini 2013). Enfin, en se concentrant sur les négociations dans les projets, cette approche tend à les isoler par rapport à l'agenda des gouvernements urbains. Les décisions apparaissent ainsi ponctuelles ; outre la réalisation des équipements sur lesquelles elles portent, il est difficile de comprendre ce qui les motive.

Or les projets d'aménagement sont au confluent de plusieurs politiques sectorielles de développement urbain (urbanisme, développement économique, transport, développement durable et énergie, etc.) dont ils constituent un point d'articulation et un outil transversal de mise en œuvre. À ce titre, ils participent de la déclinaison de choix *politiques* concernant les formes urbaines, les usages et le peuplement de l'espace urbain, l'accès à certains services et équipements. En outre, parce que les projets urbains articulent de nombreuses politiques de développement urbain, ils convoquent et combinent une multitude d'acteurs et d'échelles correspondant à des secteurs respectifs. Ils peuvent par conséquent être le résultat de négociations qui ont lieu ailleurs, dans des scènes ou à des échelles qui ne sont pas immédiatement du ressort du cadre opérationnel de l'aménagement. Nous analyserons ainsi le rôle des salons immobiliers auxquels assistent les élus et techniciens, ou encore des stratégies économiques mobilisant l'immobilier comme levier de croissance.

Une dernière remarque s'impose enfin en ce qui concerne les limites intrinsèques de la notion de négociation. En focalisant l'attention sur la construction de compromis, elle

[49] Ainsi, les intermédiaires financiers opèreraient dans la « *ville financiarisée* », l'intermédiation de leur standards d'investissements caractériserait la « *ville entrepreneuriale* », et leurs négociations dans des projets urbains multifonctionnels la « *ville négociée* » (Theurillat et al. 2016).

comporte le risque d'omettre les éléments qui n'en font pas l'objet, car tout n'est pas négociable. D'une part, le domaine du négociable est susceptible d'être borné, au sens où les gestionnaires d'actifs attendent un minimum de contreparties susceptibles de garantir leur niveau de risque-rendement. Certains éléments sont négociés, et d'autres non alors qu'ils contreviennent autant aux objectifs des élus. Les élus sont de même susceptibles de poser leurs limites en fonction de la hiérarchisation des priorités au sein de leur agenda. D'autre part, toutes les négociations relatives à la circulation des standards d'investissement ne sont pas nécessairement intermédiées par les promoteurs et conseils en immobilier. De la même manière que ces acteurs s'alignent sur les attentes de leur clientèle de gestionnaires d'actifs, les gouvernements urbains qui souhaitent accéder à leurs capitaux sont eux aussi susceptibles de s'approprier leurs standards d'investissement.

Les rapports de pouvoir dans les politiques de développement urbain

À travers l'analyse des négociations liées à la circulation des standards d'investissement, cette thèse éclaire la distribution du pouvoir entre ces acteurs. Il ne s'agit pas de proposer une nouvelle théorie du pouvoir urbain. Mais cela ne doit pas non plus interdire la discussion avec les auteurs s'intéressant à la distribution du pouvoir urbain, question qui dépasse le cadre du débat sur la financiarisation. L'un des enjeux de la formulation d'une économie politique urbaine de la financiarisation de la production des espaces urbains consiste justement à mieux articuler les processus que permet de saisir ce concept avec les théories canoniques sur le pouvoir urbain.

C'est d'abord le cas des théories nord-américaines, à savoir celles sur les régimes urbains (Stone 1987 ; Stone 1989) et les machines de croissance (Molotch 1976 ; Logan et Molotch 1987). Bien que la seconde souligne le rôle des entrepreneurs urbains (*place entrepreneurs*), et surtout des « *spéculateurs structurels* » du secteur immobilier qui investissent leurs ressources afin de peser sur les agendas locaux conditionnant l'extraction de la rente foncière, elle se limite à considérer l'accès au capital financier comme une ressource supplémentaire (Logan et Molotch 1987, 236-42). Cette position a été maintenue dans la discussion ultérieure de l'intégration des marchés financiers et immobiliers (Logan 1993)

La déclinaison de ces théories dans le contexte européen a été critiquée par une première génération de travaux (Le Galès 1995 ; Harding 1997), soulignant que « *les villes européennes ne sont pas gouvernées par des coalitions motivées uniquement par les questions de*

développement économique où dominent promoteurs immobiliers et entrepreneurs » (Le Galès 2011, 306). Une seconde génération de travaux s'est emparée de ces théories. D'une part, les enseignements de la théorie des régimes urbains ont été mobilisés afin de questionner la coopération de différents acteurs au sein de coalitions (Dormois 2008) et ainsi comprendre le maintien d'une capacité d'action politique à l'échelle urbaine (Dormois 2006 ; Béal et al. 2010) sans pour autant chercher à tester l'existence de régimes. D'autre part, les différences transatlantiques ont été nuancées à la lumière de l'évolution du contexte français. La théorie des régimes ferait désormais sens au regard de la diffusion des objectifs de développement économique et d'attractivité sur les agendas locaux et la prise en compte systématique des acteurs économiques. (Pinson 2010a).

Notre dialogue avec ces travaux va s'appuyer sur une position d'économie politique urbaine différant sur plusieurs points. La nuance la plus évidente concerne les *objets* d'analyse. Ces travaux de science politique s'intéressent à la capacité d'action des sociétés urbaines, notamment à partir de l'hypothèse de l'acteur collectif formulée par la thèse de la gouvernance urbaine (Le Galès 2011) conduisant à interpréter les politiques de développement urbain comme les vecteurs du renouvellement de la coordination entre les différents acteurs (Pinson 2009). Ici, nous nous intéressons à ces politiques du point de vue de la production urbaine, c'est-à-dire des processus, des acteurs et des instruments intervenant dans la fabrique des espaces urbains.

Cette différence entraîne des conséquences sur les mécanismes explicatifs privilégiés. Pour ces travaux adoptant une perspective néowébérienne, la pluralisation des acteurs résulte de la mutation des politiques territoriales liées aux restructurations de l'État et de nouvelles demandes sociales exprimées par les classes moyennes urbaines (Ibid., 266-270). Cette pluralisation est en outre « *stratifiée* » : elle ne bénéficie qu'à un nombre limité d'acteurs, et en particulier les « *investisseurs et promoteurs privés* », car « *le contenu et le rythme de mise en œuvre du plan public sont largement déterminés par les contraintes et logiques du marché foncier et immobilier* » (Ibid., 305). Nous partageons ce constat, mais plutôt que de situer l'interprétation du côté de l'évolution des modes de coordination de l'action publique permettant d'intéresser et de fidéliser les acteurs privés autour d'un agenda partagé, nous privilégions celle des circuits de financement : c'est aussi parce le redéveloppement urbain est financé par les marchés immobiliers que les intervenants se diversifient et leurs relations évoluent, et que les attentes des promoteurs sont prises en compte par les sociétés

d'aménagement et les gouvernements urbains. L'analyse des mutations de la production urbaine requiert en effet de prendre en compte les *mécanismes et circuits de financement* qui l'abondent en capitaux. Les recompositions de ces circuits ne sont pas déterminées par les agendas locaux, mais s'expliquent historiquement aussi par des politiques macroéconomiques de libéralisation financière (Frétigny 2015).

L'*échelle d'analyse* constitue une seconde différence. Alors que les politistes s'intéressent au pouvoir à l'échelle des villes ou agglomérations, notre terrain d'investigation est plus réduit : il se limite à des grands projets d'aménagement. Le caractère spatialement circonscrit de ces opérations invite donc à la prudence quant à la généralisation de nos résultats par rapport au pouvoir urbain (Le Galès 2011, 333). Mais ces projets génèrent cependant des effets d'entraînement pour le reste de la production urbaine à travers la diffusion d'innovations, de valeurs foncières, de modèles et d'imaginaires (Lorrain 2002a). Dans notre cas, ces effets structurants passent aussi par l'envergure de ces projets à l'échelle municipale et métropolitaine. De plus, dans certains contextes spécifiques, nous montrerons que ces projets constituent de véritables laboratoires pour l'élaboration de politiques publiques s'appliquant à l'échelle métropolitaine.

Des différences en matière de *contexte politique et économique* interviennent également par rapport aux travaux sur la gouvernance urbaine qui sont profondément ancrés dans le processus de décentralisation et de construction européenne des années 1980-90 (Le Galès 2011, 16). La prise en compte des restructurations économiques associées à la globalisation plutôt que la financiarisation s'expliquerait ainsi par le fait que le processus était encore embryonnaire lors des enquêtes menées par ces auteurs (Pinson 2016). La situation de notre recherche est sur ce point différente, non seulement en termes de maturité du processus de financiarisation, mais peut-être aussi d'une prise de conscience collective résultant de la crise financière de 2007-2008.

Il faut toutefois relativiser le poids du contexte, qui renforce plutôt qu'il n'explique les divergences qui nous semblent tenir d'abord à des entrées différentes en termes d'objet, mais aussi d'intérêt pour les *effets matériels et spatiaux* qui constitue un quatrième et dernier point distinguant notre approche. Bien que la recomposition des rapports de pouvoir urbain comporte également des « *conséquences sur l'organisation matérielle de la ville* » (Pinson 2009, 34), cette dimension n'est pas centrale par rapport à l'analyse des processus de décision. Nous souhaitons privilégier un questionnement qui interroge la financiarisation

non seulement du point de vue des rapports de pouvoir, mais aussi de ce qu'ils produisent. Ce point de discussion fait écho à la critique adressée à la théorie des régimes urbains par les tenants des machines de croissance qui pointent la difficulté de cette théorie à saisir, au-delà d'une conceptualisation du pouvoir comme construction sociale collective, l'usage qui en est fait (Jonas et Wilson 1999, 18). Autrement dit, la théorie des régimes urbains ne formulerait pas de « *jugement substantif* » sur le pouvoir (Molotch 1999, 249). Les tenants des machines de croissance défendent de leur côté une vision du pouvoir basée sur la matérialité foncière et de la dimension spatiale propres à l'urbain[50]. Or ces spécificités urbaines ne demeurent finalement que très peu problématisées par les politistes s'intéressant au pouvoir urbain[51].

De notre côté, nous allons à nous intéresser aux effets socio-spatiaux et matériels du processus de financiarisation sur les espaces urbains. En retour, nous serons attentif au poids *matériel* de l'urbain sur les rapports de pouvoir entre gouvernements urbains et gestionnaires d'actifs. La matérialité des terrains produit ses propres effets d'inertie, liés à ses caractéristiques de situation, de taille, ou d'occupation préalable (Adisson 2015). Et ce, relativement indépendamment des montages opérationnels qui déterminent par ailleurs la division des tâches entre collectivités, aménageurs et acteurs immobiliers. Cette matérialité pèse dans la transformation de terrains qui, parce qu'elle nécessite d'importantes quantité de capitaux, intervient aussi dans les rapports de pouvoir en fonction de la distribution des ressources financières.

---

[50] John Logan et Harvey Molotch soutiennent ainsi que « *le marché foncier et immobilier ordonne les phénomènes urbains et détermine ce que la vie urbaine peut être. (…) En bref, nous trouverons la substance des phénomènes urbains dans le fonctionnement concret des marchés. Notre but est d'identifier les processus spécifiques, les processus* sociologiques*, à travers lesquels la recherche des valeurs d'usage et d'échange fixent les prix immobiliers, répondent aux prix, et déterminent ainsi les usages du foncier et les distributions des fortunes* » (1987, 17. Notre traduction). Autrement dit, pour ces auteurs « *l'échange de foncier constitue l'essence même des politiques locales, et surtout dans les lieux où le foncier et les bâtiments sont des marchandises, sans entraves culturelles ou contraintes politiques* » (Jonas et Wilson 1999, 4. Notre traduction).

[51] Et ce, malgré la volonté des auteurs cités de prendre en compte les spécificités de la dimension urbaine : l'emploi du terme générique de « *local* » dans la scientifique politique française a par exemple été critiqué pour sa difficulté à saisir la spécificité de l'urbain comme échelle (Pinson 2010b), voire comme « *fait social total* » (Béal 2010, 17). De son côté, Patrick Le Galès (2011) reconnaît que « *par sa matérialité, la ville est aussi un site de construction, de gestion et de production de services, vecteur important de l'accumulation capitalistique. On connaît depuis longtemps le rôle des banques et de la promotion immobilière dans la construction des villes* » (258).

Section 5. Méthodologie

Afin de décliner cette économie politique urbaine de la financiarisation, cette thèse s'appuie sur la comparaison d'études de cas. Dans cette section, nous explicitons les enjeux et la construction de cette comparaison à travers la définition et la sélection des cas, avant de restituer le protocole d'enquête qui nous a permis de collecter le matériau empirique de recherche.

5.1. La comparaison de deux cas de financiarisation

Notre recours à la comparaison s'inscrit dans deux objectifs. D'une part, il s'agit de sortir de la perspective monographique qui caractérise la plupart des travaux d'économie politique sur la financiarisation, sans pour autant présupposer la supériorité intrinsèque de notre méthode sur celle-ci (Guéranger 2012). Nous cherchons plutôt à limiter, autant que faire se peut, les biais liés à la sélection d'un cas unique. D'autre part, nous cherchons à identifier, grâce à la comparaison, les facteurs explicatifs permettant d'analyser les frontières, les modalités et les effets des rapports de pouvoir entre gouvernements urbains et gestionnaires d'actifs. Il s'agit dans le même temps de comprendre la combinaison de ces facteurs au sein de situations spécifiques. C'est dans cette perspective que nous avons recours à une comparaison (i) par paire de cas, à partir de la sélection de (ii) deux projets d'aménagement urbain comparables en termes de trajectoire territoriale, de maîtrise foncière et de cycle immobilier, mais s'inscrivant dans (iii) des agendas locaux différents. Cette divergence politique s'est traduite par (iv) la redéfinition du périmètre des cas durant la conduite de l'enquête.

Une comparaison par paire de cas

Nous privilégions ici une comparaison par cas s'attachant « *à faire ressortir la complexité des terrains et les processus historiques à l'œuvre* » (Béal 2012, 43). Dans cette perspective, la comparaison « *vise avant tout, dans un double mouvement, à dégager des régularités sociales, tout en faisant émerger la singularité des cas étudiés* » (Verdalle et al. 2012, 13). Elle porte ici sur des processus de financiarisation de la production urbaine, dont il s'agit à la fois de restituer l'épaisseur empirique mais aussi les facteurs permettant de rendre compte de sa manifestation à travers des projets de redéveloppement urbain.

Nos *cas* constituent donc des *cas de* ce processus. Ce statut n'est pas intrinsèque, il est le produit d'une construction qui se déploie au fur et à mesure de notre recherche (Ragin et Becker 1992). Cette construction itérative repose sur un double dialogue : entre la théorie et les terrains, mais aussi entre les terrains eux-mêmes. Nos cas résultent en ce sens d'une « *inductivité contrôlée par la comparaison* » (Pinson 2014b), plutôt que d'une définition gravée *a priori* dans le marbre à partir d'une unité empirique donnée et objective. Comme nous l'expliquerons par la suite, la comparaison entre nos cas nous a permis d'en redéfinir les contours au fur et à mesure de notre recherche. Au préalable, il convient d'abord de préciser le nombre de cas ainsi que leur sélection.

En ce qui concerne le premier aspect, notre comparaison porte sur deux cas à partir d'une stratégie dite de comparaison par paire (Tarrow 2010). En limitant le nombre des cas, cette méthode permet de restituer l'épaisseur empirique et le contexte spatial, social et politique des processus examinés. Cette granularité est propice à une analyse plus fine de la financiarisation, et contribue à ce titre à en préciser les limites empiriques (Christophers 2015). En affinant les généralisations basées sur l'observation d'un cas unique grâce à la comparaison, elle autorise en outre la formulation de théories de niveau intermédiaire. Dans notre cas, ce niveau correspond aux interactions entre gestionnaires d'actifs et gouvernements urbains qui participent à la reproduction du processus de financiarisation de la production urbaine, dont elles définissent les contours spatiaux, sociaux et politiques.

La sélection de nos deux cas a été guidée par la variation de leur orientation politique tout en préservant un degré de comparabilité (voir Tableau 2). Notre méthode se rapproche en ce sens d'une stratégie basée sur la comparaison de cas différents, sans pouvoir toutefois préjuger du degré de cette opposition. Elle résulte d'une sélection *ex ante* des cas basée sur une phase exploratoire d'entretiens semi-directifs, ainsi que sur la lecture d'un corpus documentaire constitué de travaux universitaires et d'articles de presse. Cette stratégie vise à maximiser *a priori* les différences en matière de négociations entre les gouvernements urbains et la filière d'investissement et de promotion, ainsi que ses effets socio-spatiaux. À travers l'examen des mécanismes communs aux deux cas, elle autorise une montée en généralité intermédiaire *sous conditions* (Della Porta 2008), en particulier en ce qui concerne le nombre volontairement limité de cas. Cette stratégie comparative nous a conduit à retenir les projets des Docks de Saint-Ouen et du Carré de Soie situé à Villeurbanne et Vaulx-en-Velin.

Tableau 2 – Les critères de sélection des cas d'étude

	Docks de Saint-Ouen	*Carré de Soie*
Objet du projet et trajectoire métropolitaine	Réaliser un quartier de ville mixte sur un territoire en renouveau depuis le début des années 1990	Réaliser un quartier de ville mixte sur un territoire en renouveau depuis le début des années 2000
Degré de maîtrise foncière publique	Portage parapublic hors secteur Dhalenne (Séquano Aménagement)	Ciblage de parcelles sur les secteurs opérationnels, avec limite de taille et budget
Investissements dans l'immobilier de bureau (% gestionnaires d'actifs)	Réalisation de 85 380 m^2 (100%)	Réalisation de 115 900 m^2 (90%)
Agendas locaux	Métropolisation inclusive : accueillir de nouvelles populations et activités mais maintenir une diversité sociale (niveau de vie) et économique (taille, secteurs)	Métropolisation concurrentielle : peser dans la compétition européenne par l'attraction d'entreprises, de capitaux, de touristes et cadres

Des caractéristiques territoriales, foncières et immobilières similaires

Afin d'instruire notre comparaison, nous avons sélectionné deux cas similaires pour ce qui concerne le type de projets et leur inscription dans une trajectoire territoriale de métropolisation, le degré de maîtrise foncière publique, et enfin leur mise en œuvre concomitante lors d'un cycle immobilier marqué par la dynamique d'investissement malgré la crise financière de 2007-2008.

Il s'agit premièrement de projets de redéveloppement urbain visant à la *création de nouveaux quartiers mixtes*, dans le contexte d'une trajectoire d'*intégration métropolitaine* des territoires dans lesquels ils s'inscrivent. Ces deux projets consistent à organiser la transition des espaces accueillant des activités implantées pendant l'ère industrielle vers l'émergence de quartiers combinant une diversité de fonctions urbaines (logements, bureaux et activités, commerces, équipements scolaires, culturels et sportifs). Cette diversité ou mixité s'exprime également sur le plan social : les deux projets prévoient la construction d'un nombre important de logements sociaux (voir Tableau 3). L'objectif de mixité s'inscrit en rupture avec des modèles d'urbanisme antérieurs : avec la spécialisation monofonctionnelle des espaces privilégiée par l'urbanisme moderniste et telle qu'elle se donne à voir dans certains quartiers d'affaires ; et avec la concentration de ménages paupérisés caractérisant certains quartiers d'habitat social. Pour ce qui est de la mixité fonctionnelle, l'absence de domination de l'immobilier tertiaire dans la programmation des deux projets permet de

ménager *a priori* le poids de la filière d'investissement et de promotion qui ne constitue pas un circuit de financement prédominant, à la différence des centres d'affaires traditionnels comme La Défense ou La Part-Dieu. Ce principe de mixité fonctionnelle permet également d'observer l'articulation entre ce circuit de financement et les autres, et d'interroger les effets de synergie ou de concurrence en matière d'occupation des sols (Beauregard 2005 ; Wolf-Powers 2005 ; Charney 2015). L'adhésion des gouvernements urbains et des sociétés d'aménagement à cette doctrine d'urbanisme qu'ils placent au centre de leurs projets offre aussi la possibilité d'en observer la capacité de déclinaison face aux attentes sélectives des gestionnaires d'actifs concernant la localisation et les formes urbaines.

Cette transition vers la mixité fonctionnelle s'inscrit dans la trajectoire d'intégration socio-spatiale de ces deux territoires dans la métropolisation. Celle-ci constitue un moteur puissant des restructurations urbaines dans les espaces de première couronne des villes globales (Savini 2013 ; Albecker 2014). En raison d'un desserrement péricentral des activités productives (Halbert 2004), mais aussi de certains ménages qui éprouvent des difficultés pour se loger dans l'hypercentre – en particulier dans l'agglomération parisienne –, ces territoires accueillent de nouvelles fonctions et populations à partir la fin des années 1990[52]. Cette dynamique bouleverse le statut de ces territoires qui occupaient une fonction périphérique « servante » dans le capitalisme industriel, en concentrant les activités rejetées hors du centre et dont l'implantation génère l'urbanisation du territoire[53]. À Saint-Ouen, le développement du transport fluvial donne son nom aux Docks avec l'installation d'une gare d'eau en 1826, et le site se développe au nord suite à l'implantation des usines de Thomson-Houston (par la suite Alstom) en 1917 (voir Annexe 4). À Vaulx-en-Velin, la construction d'une usine de production de soierie artificielle pour l'entreprise Gillet en 1924 entraîne l'urbanisation du sud de la commune, dont le nord est encore largement agricole (voir Annexe 5). La libération du sol par ces activités crée d'importantes opportunités foncières pour le redéveloppement urbain, mais s'accompagne de contraintes liées à l'héritage industriel (grandes emprises, démolition des bâtiments, dépollution des

52 Cette dynamique est plus tardive dans le cas du Carré de Soie, comme nous l'expliquerons dans le second chapitre de cette thèse.

53 Outre les unités productions, les fonctions servantes concernent également les activités de stockage (Entrepôts et magasins généraux de Paris à Saint-Ouen), de production d'énergie (usines d'électricité puis de réseau de chaleur à Saint-Ouen, barrage hydroélectrique Cusset à Villeurbanne), de traitement des déchets (usine Syctom à Saint-Ouen) ainsi que des cimetières (cimetière parisien de Saint-Ouen, et de Cusset à Villeurbanne).

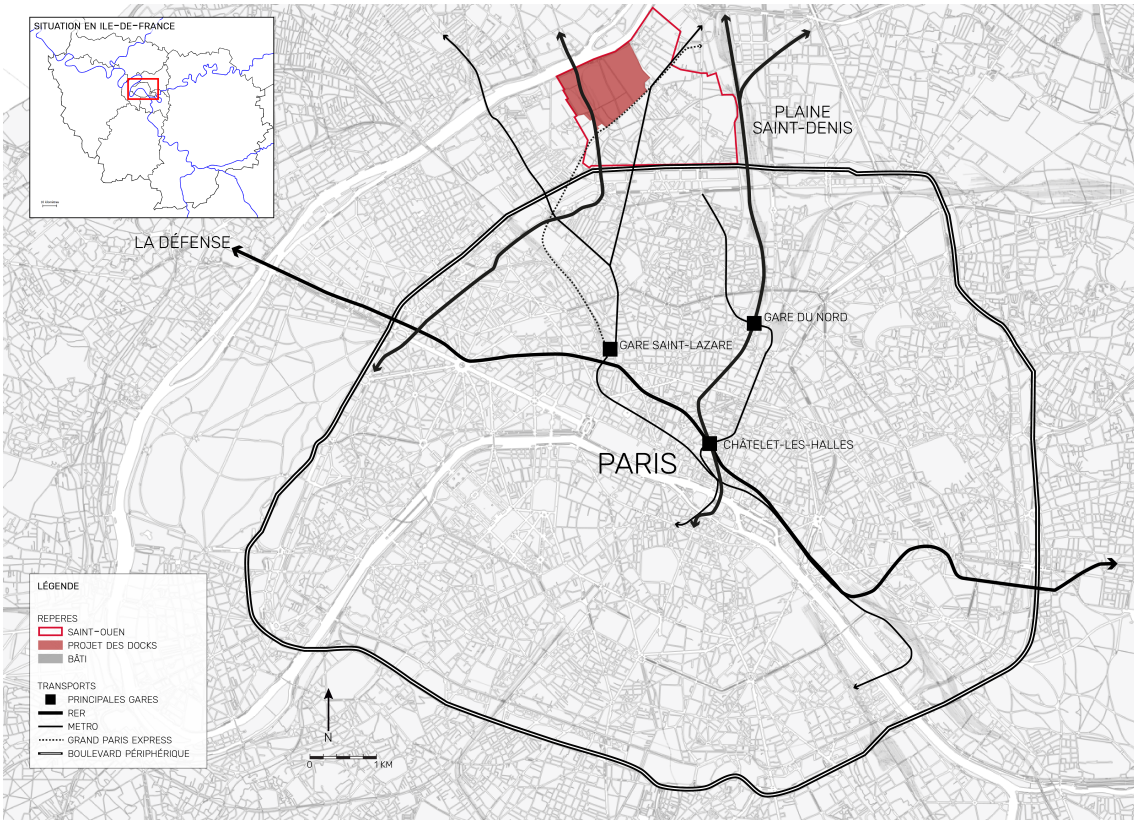
terrains, etc.). Dans le contexte du desserrement spatial, la combinaison de ces opportunités avec la situation péricentrale de ces territoires et leur desserte en transports en commun alimente leur reconversion post-industrielle.

Tableau 3 – Les principales caractéristiques des projets

	Docks de Saint-Ouen	*Carré de Soie*
Collectivité territoriale compétente	Municipalité de Saint-Ouen	Communauté urbaine de Lyon (Grand Lyon)
Situation dans l'agglomération	Péricentral nord-ouest	Péricentral est
Périmètre total / mutable (ha)	100 ha / 65 ha *soit 25% de la surface communale*	500 ha / 250 ha
Programmation	Mixte : 49% logements *dont 40% sociaux* 35% bureaux 8% activités et commerces 8% équipements	Mixte (pas de programmation globale mais une déclinaison selon les secteurs)
Orientation partisane municipale	Parti communiste français[†] (1945-2014)	Villeurbanne : Parti socialiste (depuis 1977) Vaulx-en-Velin : Parti communiste français (1945-2014)
Orientation partisane intercommunale	Plaine Commune (entrée en janvier 2013) : Parti communiste français[†]	Grand Lyon : Parti socialiste (depuis 2001)[‡]

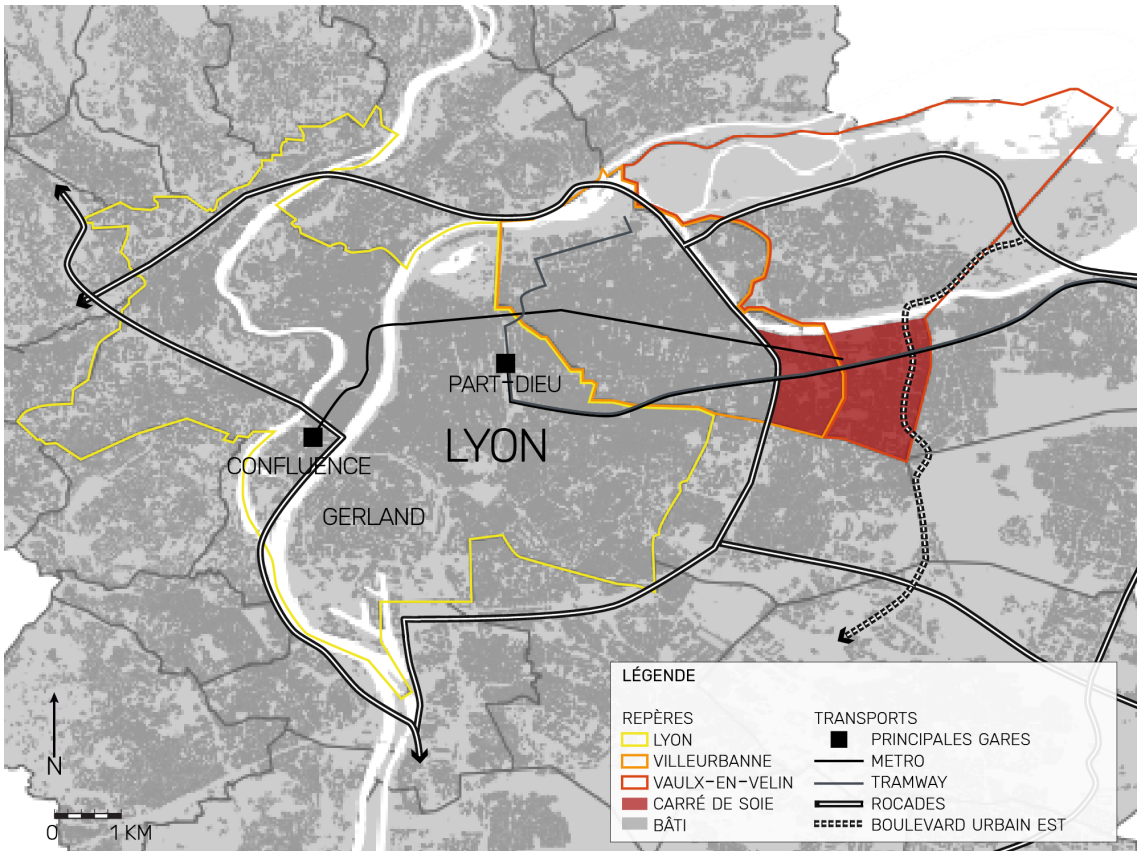
[†] Jacqueline Rouillon (maire de Saint-Ouen) et Patrick Braouezec (Président de Plaine Commune) ont respectivement quitté le Parti communiste français en 2008 et 2010, et se sont depuis présentés sous l'étiquette de la Fédération pour une alternative sociale et écologique (Fase) puis du Mouvement pour une alternative de gauche, écologiste et solidaire (Ensemble !) au sein du Front de gauche.
[‡] À partir de 2008, le maire de Lyon et Président du Grand Lyon Gérard Collomb (PS) s'est appuyé sur le groupe politique Synergies réunissant des maires étiquetés « divers droites ».

Carte 1 – La situation de Saint-Ouen dans la métropole parisienne



Réalisation : Auteur. Fond de carte : Atelier parisien d'urbanisme

Carte 2 – La situation du Carré de Soie dans la métropole lyonnaise



Réalisation : Auteur. Fond de carte : DGFIP – Grand Lyon Smart Data

La maîtrise de ces restructurations urbaines par les gouvernements urbains est cependant contrainte. C'est le second facteur autorisant la comparaison entre les deux projets d'aménagement, qui se caractérisent tous deux par une *maîtrise foncière publique limitée*. D'une part, le premier des six secteurs opérationnels des Docks de Saint-Ouen est directement aménagé par un grand groupe immobilier (Nexity) qui s'est porté acquéreur de terrains, à la différence du reste du projet où le foncier est acquis par la société d'économie mixte Séquano Aménagement qui se charge de le viabiliser avant de le céder aux promoteurs chargés de la construction des futurs bâtiments, et de construire les équipements. D'autre part, la stratégie foncière retenue pour le Carré de Soie par le Grand Lyon est volontairement sélective au sens où les réserves foncières qu'il constitue sont limitées en taille et en espace, dans la perspective d'une négociation ultérieure avec les promoteurs immobiliers pour qui ces parcelles deviendront nécessaire pour compléter celles qu'ils ont déjà acquises auprès des propriétaires particuliers. Or la propriété foncière

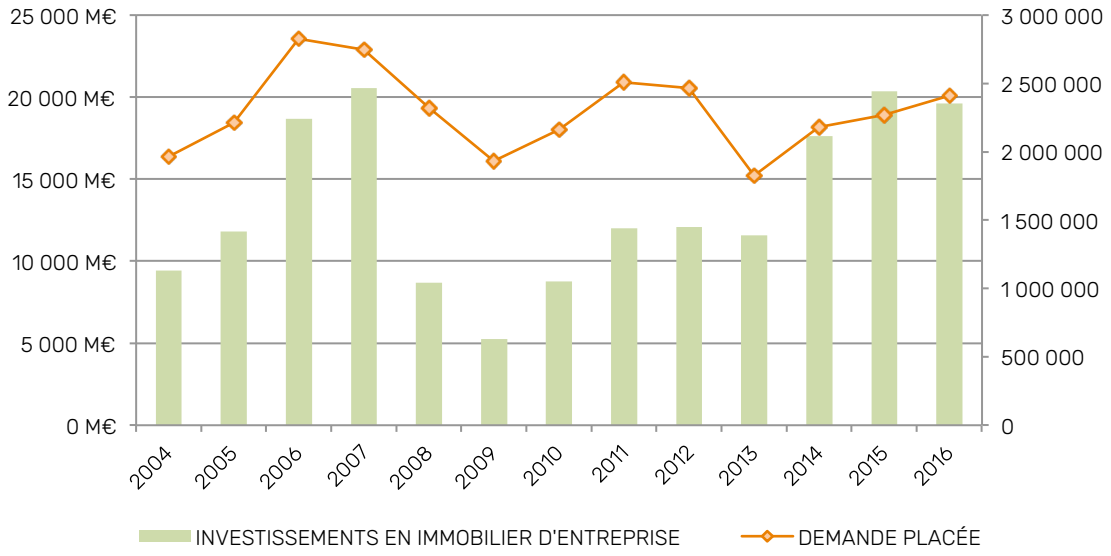
représente un levier crucial pour les gouvernements urbains en matière de négociations avec les promoteurs immobiliers (Verhage et Linossier 2009).

De ce point de vue, nos projets reflètent une transition en cours dans l'aménagement français traditionnellement caractérisé par un portage foncier intermédiaire assuré par le (para)public, mais que plusieurs évolutions en cours tendent à fragiliser, au premier rang desquelles figure la limitation des ressources financières publiques. Bien que la mise en œuvre des deux projets précède ces contraintes budgétaires plus tardives dans le cas français (Cour des Comptes 2012), ils illustrent la tendance au développement d'un « *urbanisme d'austérité* » (Peck 2012). De plus, cette maîtrise foncière est *limitée*, mais pas inexistante : les gouvernements urbains disposent d'un répertoire d'outils qui permettent de conserver un contrôle sur l'urbanisation à travers les règlements urbains et les outils d'urbanisme opérationnel (Burkart 1999). Le portage foncier par des promoteurs privés s'accompagne en outre de la mise en place d'outils contractuels (chartes, conventions) qui permettent de lier ces acteurs à certains objectifs[54].

Le troisième facteur de comparabilité porte enfin sur le rythme synchrone des deux projets d'aménagement, qui s'inscrivent dans un cycle immobilier similaire caractérisé par l'afflux de capitaux sur le marché de l'investissement en immobilier d'entreprise, en dépit de la crise financière 2007-2008 (voir Graphique 1 et Graphique 2). Les Docks de Saint-Ouen et le Carré de Soie procèdent selon une temporalité relativement similaire : alors qu'ils débutent tous deux au début des années 2000, leurs orientations sont définies de 2005 à 2007, puis précisées en 2010-2012 parallèlement à la livraison des premiers bâtiments de logements et de bureaux. Pour chacun des projets, ces derniers représentent plus d'un tiers des surfaces programmées, et de nombreuses opérations ont été livrées. Or la quasi-totalité a été acquise par des gestionnaires d'actifs.

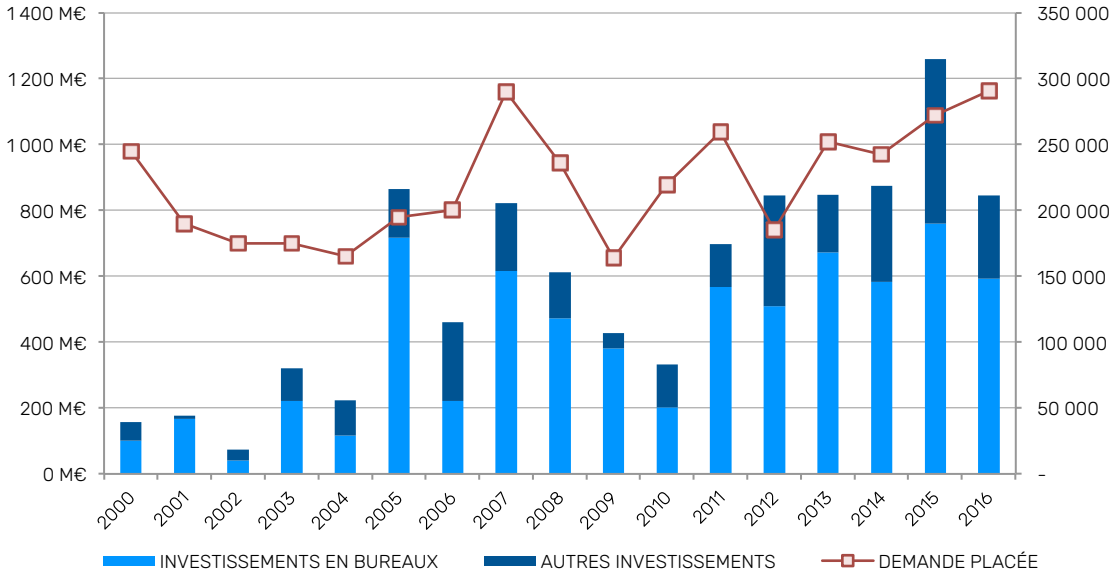
[54] Sans pour autant avoir une force normative aussi contraignante que dans le cas où la maîtrise foncière est publique.

Graphique 1 – Investissements en immobilier d'entreprise et demande placé en Île-de-France (2004-2016)



Source : Immostat
Note : Le seuil minimum retenu par Immostat pour les investissements s'élève à 4 millions d'euros.

Graphique 2 – Investissements en immobilier d'entreprise et demande placée dans le Grand Lyon (2000-2016)



Source : CBRE (2002-2011) et Cecim (2011-2016) pour les investissements, Cecim pour demande placée

Les deux projets sont donc très similaires de ce point de vue. Ils ont été définis pendant une période où l'immobilier bénéficie de volumes d'investissement croissants grâce aux

reports de capitaux des investisseurs suite à l'éclatement de la bulle internet de 2001, et à la mise en place de nouveaux véhicules et d'incitations fiscales définies par le législateur. Dans la région francilienne, cette croissance s'accompagne d'une hausse continue des transactions, à la différence du cas lyonnais où la demande placée stagne jusqu'en 2004. La crise financière interrompt brutalement cette première phase : elle se traduit immédiatement par une baisse des placements de capitaux des investisseurs, dont les engagements sur le marché de l'immobilier d'entreprise français sont quasiment diminués par quatre de 2007 à 2009[55]. Cette diminution se double d'une propagation de l'aversion au risque parmi l'économie, de telle sorte que l'accès aux capitaux bancaires pour les investisseurs et les entreprises devient très difficile et ralentit les projets immobiliers.

Cependant, l'impact de la crise financière globale et de ses répercussions sur les marchés immobiliers reste limité pour nos deux cas d'étude. Il faut certes plusieurs années pour que les livraisons de bâtiments redémarrent à partir du milieu de l'année 2013[56]. Malgré la récession économique globale, le marché de l'investissement repart en effet rapidement à la hausse : dès 2010 en Île-de-France, et l'année suivante pour la région lyonnaise. Quelques années plus tard, les volumes d'investissement retrouvent même des niveaux équivalents à ceux qui caractérisaient les années précédant la crise, voire même supérieurs pour le cas lyonnais en 2015. De telle sorte que l'économie des projets d'aménagement que nous avons retenus se trouve relativement peu affectée par la crise financière. Hormis l'observation de certains délais, cet aléa macroéconomique ne ressort finalement que très peu de notre enquête[57].

Il convient toutefois de noter que si les projets sont similaires en termes de conjoncture immobilière, les marchés d'investissement immobilier dans lesquels ils s'inscrivent sont caractérisés par une forte hiérarchie urbaine. Le marché français de l'immobilier d'entreprise est en effet fortement polarisé sur l'Île-de-France, qui attire environ les trois

---

[55] Cet ordre de grandeur global cache des disparités concernant l'ampleur de la chute des investissements. Sur la même période, les investissements en immobilier d'entreprise dans la région francilienne ont été divisés par quatre, passant de 20 à 5 milliards d'euros (source : Immostat, http://www.immostat.com/informations, dernière consultation le 16 février 2017). La baisse a été plus limitée sur le marché lyonnais, où le volume d'investissements a été diminué par moins de deux, passant de plus de 820 à 420 millions d'euros (CBRE 2013a).

[56] Pour le projet des Docks, ces acquisitions sont dans deux cas sur trois réalisées « en blanc », c'est-à-dire sans locataire pré-identifié. Au contraire, la plupart des acquisitions de bâtiments de bureaux neufs construits au Carré de Soie bénéficient d'une pré-commercialisation locative.

[57] Ce maintien du marché de l'immobilier tertiaire laisse à supposer que le secteur a mis en place une stratégie permettant pour le moment de ménager les effets de la crise (voir Annexe 6).

quarts des investissements en immobilier d'entreprise depuis 2008 (CBRE 2013b ; 2016a)[58]. L'agglomération lyonnaise occupe cependant la première place sur les marchés régionaux. De 2013 à 2015, elle regroupe entre un sixième et un quart de la demande placée en termes de surfaces (CBRE 2013c ; 2016b). Elle capte par ailleurs entre un cinquième et un quart des investissements en immobilier d'entreprise depuis 2012 qui sont en majorité placés dans le secteur tertiaire (voir Graphique 2).

Des agendas locaux différents

La sélection de ces deux projets répond par ailleurs à un quatrième facteur que nous avons au contraire cherché à faire varier conformément à notre troisième hypothèse comparative : les orientations politiques structurant l'agenda local. Ces orientations renvoient à des objectifs d'aménagement urbain et de développement économique qui sont susceptibles de diverger des attentes des investisseurs. Elles délimitent aussi une division des tâches entre les pouvoirs publics et le marché (Stone 1987). Cette division des tâches confère une plus ou moins grande légitimité aux acteurs immobiliers et financiers afin de mettre en œuvre les objectifs et la vision politique (Weber 2015, 145-46). L'orientation joue enfin sur la propension au partenariat et à la négociation de compromis entre ces différents acteurs. En sélectionnant deux projets inscrits dans des agendas locaux différents, il s'agit de privilégier des situations contrastées du point de vue des effets socio-spatiaux et matériels de la financiarisation de la production urbaine.

C'est dans cette perspective que nous avons sélectionné des cas *a priori* différents en matière d'orientation politique. Plus précisément, nous avons porté notre attention sur les caractéristiques des agendas urbains en rapport avec l'attractivité des capitaux de la filière de promotion-investissement en immobilier tertiaire. Cette attractivité constitue en effet une dimension centrale des politiques entrepreneuriales, qui consistent à « *créer une image de la ville attractive pour les investissements, et en particulier les investissements immobiliers* », en « *informant l'investisseur que la ville joue les règles familières du jeu immobilier* », et en le « *convainquant par la*

[58] Au sein de ce marché, la zone « 1ère couronne hors croissant ouest » dont fait partie Saint-Ouen capte entre 11% et 13% des investissements en immobilier d'entreprise de 2014 à 2016, soit environ aux alentours de deux milliards d'euros d'après l'observatoire Immostat (Source : http://www.immostat.com/informations, dernière consultation le 16 février 2017)

présence de bâtiments convenables en tant que produits d'investissement » (Haila 1997, 61)[59]. Notre sélection s'est par conséquent portée sur deux cas différents par rapport à l'existence de ces politiques de l'offre : l'un déviant, et l'autre archétypique (Brenner 2003)

D'une part, la municipalité de Saint-Ouen s'écarte de ces canons entrepreneuriaux, les élus communistes audoniens cherchant à conjuguer l'attractivité de leur commune sur le marché immobilier à partir des années 1990 avec leurs objectifs de mixité et de solidarité. Ils cherchent à maîtriser le redéveloppement urbain post-industriel de la commune et à en redistribuer les ressources, tout en limitant ses effets d'éviction sur les marchés fonciers et de l'emploi afin de maintenir un peuplement divers, tant pour les ménages que pour les activités économiques. Le projet d'aménagement des Docks s'inscrit dans la continuité de cet agenda, dont il est censé constituer une vitrine à l'échelle d'un quart du territoire municipal.

D'autre part, la communauté urbaine de Lyon [60] s'inscrit pleinement dans l'entrepreneurialisme urbain orienté vers la compétition interurbaine et l'attractivité. L'agglomération, « *par la voix de ses élites politiques, évolue dans un univers néolibéral clairement assumé dans le cadre duquel il s'agit de 'vendre' la ville, ses avantages comparatifs* », et de « *promouvoir le caractère international de la 'capitale des Gaules' via son économie ou plus précisément afin de renforcer son économie* » (Jouve 2009b, 126-27). Cette orientation structurant l'agenda local depuis 1989 repose sur un enrôlement institutionnel des élus des communes industrielles de l'Est marquées par une tradition politique socialiste comme à Villeurbanne, ou communiste comme à Vaulx-en-Velin. Elle perdure au-delà de l'alternance politique de 2001, et en sort même renforcée à l'occasion de la définition par l'exécutif actuel d'un agenda visant l'entrée dans le « top 15 » des métropoles européennes. À travers l'accueil d'entreprises au sein d'un pôle tertiaire, le projet du Carré de Soie s'inscrit dans cet agenda, qui doit permettre de transformer ce territoire périphérique en nouvelle centralité à l'échelle de l'agglomération.

---

[59] Notre traduction à partir de l'original : « *The politics of the global city is defined as that which creates the image of the city in order to attract investments, especially real estate investment […] The politics of the global city informs the investor that the city follows the familiar rules of the real estate game. The investor is persuaded further by the presence of buildings appropriate as objects of investments* ».

[60] En 1971, la communauté urbaine prend le nom de COURLY. Elle en change vingt ans plus tard pour s'appeler « Grand Lyon ». Ces changements de dénomination n'emportent aucune valeur juridique, puisque l'établissement conserve le statut de communauté urbaine (Polère 2006), à la différence de la mutation en Métropole de Lyon à compter du 1er janvier 2015. Pour des raisons pratiques, et parce que la principale phase de notre enquête de terrain s'est déroulée avant ce changement, nous privilégions le terme de « Grand Lyon » pour désigner l'établissement intercommunal.

La redéfinition in itinere des cas à partir des terrains

Cette sélection de cas différents a entraîné des effets sur ce qui *fait cas*, c'est-à-dire sur leur périmètre empirique que nous avons ajusté au cours de la recherche. Initialement, nos cas correspondaient à une unité empirique donnée, à savoir les projets d'aménagement des Docks et du Carré de Soie. Au fur et à mesure de l'enquête, il est apparu nécessaire de redéfinir le périmètre de ces cas, qui se sont enrichis de nouveaux terrains nécessaires à la compréhension des résultats observés dans les projets. En effet, assez rapidement nos recherches nous ont permis de constater que la réalisation du pôle tertiaire du Carré de Soie relevait d'une politique économique portée par le Grand Lyon. Dès lors, dans une posture attentive à « *ce qui émerge du terrain* » (Hamidi 2012, 87), nous avons entrepris d'enquêter sur cette politique et son institutionnalisation. Dans la mesure où ce *terrain* nous permettait de renseigner notre *cas* de financiarisation de la production urbaine dans l'agglomération lyonnaise matérialisé par le Carré de Soie, nous l'avons intégré dans notre dispositif d'enquête. De même, l'accès à un fonds d'archives concernant la participation de la communauté urbaine de Lyon au Marché international des professionnels de l'immobilier (Mipim) nous a incité à intégrer ce terrain dans notre cas dans la mesure où il renseignait les relations entre le Grand Lyon et la filière de promotion-investissement.

Cette différence issue de l'enquête de terrain a généré une certaine asymétrie dans nos résultats, que nous avons cherché à contrôler en adaptant le périmètre empirique du cas audonien à partir d'une recherche d'équivalents fonctionnels. D'une part, la régulation de l'offre d'immobilier tertiaire dans le cas de l'agglomération lyonnaise nous a conduit à enquêter sur un instrument susceptible de jouer un rôle similaire dans la métropole parisienne : l'agrément-constructeur. D'autre part, à partir de l'observation des effets de la fréquentation des salons immobiliers comme le Mipim sur la politique d'aménagement du Grand Lyon nous avons interrogé la présence des élus audoniens sur certains salons immobiliers. L'analyse des données collectées sur ces terrains ne nous ont pas conduit à réviser notre interprétation du cas audonien, mais plutôt à l'enrichir. L'asymétrie entre nos deux cas constitue ainsi un résultat de recherche en soi (Verdalle et al. 2012, 16-17).

5.2. Le protocole d'enquête

Pour chacun de nos deux cas ainsi redéfinis, nous avons entrepris de suivre la circulation des standards d'investissement des gestionnaires d'actifs, et de retracer les

négociations qu'ils pouvaient occasionner avec les gouvernements urbains : la municipalité de Saint-Ouen dans le cadre des Docks d'une part ; le Grand Lyon qui porte le projet du Carré de Soie d'autre part, ainsi que les municipalités de Vaulx-en-Velin et Villeurbanne qui y sont associées. Pour cela, nous avons suivi deux pistes d'enquête complémentaires. Il s'agissait d'abord de comprendre les stratégies de développement urbain et économique privilégiées par ces collectivités dans chacun des projets. Ceci nous a conduit à interroger la définition des objectifs des projets, leur place dans l'agenda municipal et intercommunal, leur mise en œuvre opérationnelle, ainsi que les éventuelles négociations qui ont émergé. Tout en cherchant à qualifier ces aspects pour les projets dans leurs différentes fonctions urbaines, nous avons approfondi ces points pour celles qui sont privilégiées par les gestionnaires d'actifs : principalement les bureaux, et dans une moindre mesure les commerces. C'est pourquoi nous avons parallèlement aussi qualifié l'intervention de la filière promotion-investissement en immobilier d'entreprise, en interrogeant la division des tâches entre gestionnaires d'actifs, promoteurs et conseils en immobilier, leurs stratégies et pratiques respectives, et leurs interactions avec les autres acteurs des projets.

L'ampleur des transformations urbaines nous a conduit à délimiter un périmètre d'enquête ciblé sur certains secteurs d'aménagement. Ces projets concernent en effet des centaines d'hectares qui vont faire l'objet d'aménagement pendant plusieurs décennies. C'est pourquoi nous avons privilégié les secteurs d'aménagement qui étaient les plus aboutis d'un point de vue opérationnel afin de confronter les objectifs aux premières réalisations (voir Tableau 4). Pour les Docks, cela concerne deux secteurs où les premiers programmes ont été livrés en 2008 pour Dhalenne, et en 2013 pour les Bateliers. Au Carré de Soie, les secteurs opérationnels les plus avancés se concentrent autour du Pôle multimodal. Nous en avons privilégié trois : TASE, Villeurbanne-La Soie, et les Brosses.

À partir de ce protocole d'enquête, nous avons collecté trois types de matériau de recherche constituant trois corpus : (i) des entretiens semi-directifs, (ii) des documents de première et seconde main, ainsi que (iii) des observations non-participantes. Nous avons ainsi pu procéder à une triangulation au sein de chaque corpus, et entre les trois types. Nous détaillons à présent la constitution de ces corpus, et précisons les conditions d'accès au terrain qui nous ont permis de les construire.

Tableau 4 – Les secteurs opérationnels retenus pour l'enquête de terrain

	Docks		Carré de Soie		
	Dhalenne	Bateliers	TASE	Villeurbanne -La Soie	Alstom-Brosses
Périmètre	12 ha	14 ha	17 ha	22 ha	19 ha
Dispositifs opérationnels	ZAC (2007)		PAE (2006)†	ZAC (2012)	Droit commun
Maîtrise foncière	Nexity	Séquano	Bouwfonds Marignan, Sytral, Grand Lyon	Ineo, Grand Lyon, Altarea, Cardinal	DCB International
Construction bureaux	85 300 m^2 livrés		36 510 m^2 livrés	30 000 m^2 livrés	49 400 m^2 livrés
Construction logements	670 unités livrées	1110 unités livrées	335 unités livrées	385 unités en cours	

† *Notre enquête n'a pas porté sur la ZAC et le PUP créés dans ce secteur respectivement en 2013 et 2016*

Les entretiens semi-directifs

Le corpus d'entretiens semi-directifs constitue le principal matériau de cette recherche, qui s'appuie sur de nombreux échanges (N=62) avec les acteurs impliqués dans les projets d'aménagement que nous avons sélectionnés (voir liste en fin de manuscrit). Nous avons eu recours à cette méthode d'enquête dans une perspective à la fois informative et compréhensive (Pinson et Sala Pala 2007). Nous avons ainsi retracé l'histoire des projets depuis leur définition jusqu'aux premières phases de mise en œuvre opérationnelle grâce à la narration, par nos interlocuteurs, de leur expérience et de leurs pratiques. À travers le contenu de leurs réponses, le vocabulaire employé, mais aussi leurs réactions à nos propos, ces échanges nous ont simultanément permis de qualifier les représentations de ces acteurs. Les entretiens constituent un corpus empirique volumineux, dont nous avons pris le parti de restituer la richesse en citant de nombreux extraits des verbatim constitués à partir de la retranscription des échanges, sous respect de l'anonymat[61].

Ce corpus se compose de 28 entretiens concernant le projet des Docks (durée moyenne de 83 minutes), et de 34 entretiens pour le Carré de Soie (durée moyenne de 71 minutes). Ce nombre résulte d'un équilibre guidant la multiplication des entretiens, entre le recoupement de différents points de vue afin de qualifier des thèmes similaires et la

[61] Ces entretiens sont numérotés par rapport à la date à laquelle ils se sont déroulés, et distingués par la lettre A pour les Docks, et B pour le Carré de Soie (voir liste à la fin de ce manuscrit).

saturation occasionnée par la collecte de propos répétitifs. Nous avons volontairement concentré la conduite de ces entretiens pendant des périodes relativement courtes, tout en nous autorisant des échanges complémentaires au fil de notre recherche et en fonction des conditions d'accès au terrain. Dans le cas de l'enquête des Docks, la campagne d'entretiens amorcée lors d'une recherche précédente[62] de mai à septembre 2012 a été complétée par de nouveaux échanges de mars à avril 2013. Plusieurs entretiens ultérieurs ont complété ces échanges. Pour l'enquête sur le Carré de Soie, nous avons mené trois séries d'entretiens d'avril à mai 2014, d'octobre à décembre de la même année, et en février 2015.

Deux principales techniques nous ont permis d'identifier et de sélectionner nos interlocuteurs selon une méthode itérative. Nous avons d'une part procédé par échantillonnage théorique à partir d'une consultation de documents publics sur les projets et d'une recension élémentaire de la presse nous permettant d'identifier les intervenants susceptibles *a priori* de pouvoir répondre à nos interrogations. Nous avons d'autre part mobilisé une technique dite de « boule de neige » (*snowball sampling*), consistant à récolter auprès de nos interlocuteurs des contacts. Cette approche permet à la fois d'obtenir des contacts de première main tout en bénéficiant de recommandations à l'égard de ces futurs enquêtés. Nous avons ainsi pu rapidement constituer un réseau d'interlocuteurs basé sur des « *cascades de confiance* » (Olds 2001, 256).

Parmi ces interlocuteurs, nous avons volontairement débuté nos deux campagnes d'entretiens en sollicitant les architectes-urbanistes, en raison de leur situation de pivot dans ces projets. Ces professionnels ont été associés très tôt dans les projets dons ils ont participé à définir la composition urbaine, la programmation immobilière ou la déclinaison opérationnelle. Ils portent à ce titre une mémoire du projet tel qu'il s'est déroulé au cours des différentes étapes. Ils sont en outre au contact de nombreux intervenants, à commencer par les élus et les services techniques qu'ils ont accompagnés dans leur réflexion sur les projets, mais aussi des promoteurs immobiliers avec lesquels les échanges sont fréquents. Ce procédé nous a ainsi permis d'accéder à une recension de l'histoire des projets, et de compléter l'identification et la position des différents acteurs. Nous avons par ailleurs sollicité plusieurs interlocuteurs dans le cadre d'entretiens visant à préciser le

[62] Nous avons effectué cette phase exploratoire dans le cadre d'un programme de recherche bénéficiant du soutien financier du Plan urbanisme construction architecture (PUCA) et du Réseau de recherche sur le développement soutenable (R2DS) du Conseil régional d'Île-de-France (Halbert, Attuyer, et al. 2014).

contexte des projets en les replaçant à une échelle géographique et temporelle plus large, grâce à leur expérience associative ou universitaire.

Le déroulement de ces entretiens reposait sur un échange à partir de quelques thèmes volontairement ouverts et de relances ciblées. La définition de ces thèmes reposait, à l'image de l'identification de nos interlocuteurs, sur la combinaison itérative de deux perspectives : narrative, afin de recueillir un récit permettant de situer nos interlocuteurs en termes de trajectoire professionnelle et de rôle dans le projet, ainsi que de qualifier leurs pratiques et leurs représentations dans ce cadre ; analytique, afin de comprendre des éléments plus ponctuels et précis. Dans le projet des Docks, la première technique nous a par exemple permis d'identifier très tôt des négociations entre la municipalité et les promoteurs immobiliers. Nous avons dès lors cherché à approfondir ces éléments par des questions plus ciblées permettant de qualifier leur émergence, les enjeux qu'ils soulevaient, les outils mobilisés pour construire un compromis et leurs résultats, tout en restant ouvert à la possibilité d'autres objets de négociation liées à la circulation de ces standards d'investissement[63]. Cette démarche itérative nous a aussi permis d'identifier l'importance de la politique d'offre immobilière dans le cas du Carré de Soie, et d'interroger sa définition et son articulation avec le projet d'aménagement.

L'accès à nos enquêtés s'est avéré relativement aisé : les refus ont été exceptionnels, et les abandons rares. À notre surprise, les élus ne se sont pas toujours montrés disponibles. À l'inverse, et en dépit des représentations circulant dans le milieu académique, nous avons pu accéder plutôt aisément aux acteurs de la filière d'investissement et de promotion comme les gestionnaires d'actifs. Notre rattachement institutionnel à l'École nationale des ponts et chaussées, qui a formé plusieurs générations de responsables dans le secteur immobilier, a sans doute pu contribuer à cet accès. De plus, nous bénéficions d'une expérience préalable de recherche dans ce secteur (Halbert, Attuyer, et al. 2014) nous permettant d'en appréhender les codes sociaux et de nous forger un réseau d'interlocuteurs. Notre propre situation géographique a également contribué à notre capacité à accéder à ce milieu, en particulier en ce qui concerne l'industrie de la gestion d'actifs localisée en grande majorité dans le quartier central des affaires parisien.

[63] Nous sommes également restés attentifs aux négociations portant sur d'autres aspects du projet, en particulier suite aux controverses alimentées par les associations d'habitants. Notre recherche ne prétend néanmoins nullement retracer l'ensemble des négociations sur ces projets.

Le corpus documentaire

La collecte de documents constitue le second type de matériau de recherche que nous avons rassemblé pour enquêter sur nos deux cas. Nous avons en premier lieu récolté un ensemble important de documents de nature réglementaire et opérationnelle concernant les orientations, le contenu et la mise en œuvre des projets (voir Tableau 5). Nous avons également collecté des documents contractuels visant à codifier les relations entre la collectivité et les différents acteurs du projets : aménageurs, promoteurs immobiliers, mais aussi habitants. Les conventions signées avec les promoteurs immobiliers nous intéressaient tout particulièrement en lien avec notre première hypothèse sur leur rôle en tant qu'intermédiaires se portant courtiers des attentes des gestionnaires d'actifs[64]. Il a été plus aisé de les obtenir pour le projet des Docks que celui du Carré de Soie.

Nous avons complété ces différents types de supports par une collecte ciblée de documents d'expertise qui formulent des diagnostics et préconisent des solutions, et sont produits par des tiers spécialistes dans le domaine de l'urbanisme et l'immobilier : agences d'urbanisme, cabinets d'études, cabinets de conseil en développement économique ou en immobilier tertiaire. Ils peuvent également être produits en interne par les services techniques, en particulier dans le cas du Carré de Soie où le Grand Lyon dispose de moyens importants par rapport à la municipalité audonienne. Comme pour les documents opérationnels et contractuels, le statut de ces documents est parfois ambigu dans la mesure où leur degré de confidentialité est laissé à discrétion des professionnels qui en disposent : une sollicitation de nos interlocuteurs à l'issue d'un entretien, ou encore la consultation d'archives peut permettre d'y avoir accès[65]. Nous avons ainsi pu consulter de nombreux documents opérationnels comme les études de diagnostic et de programmation immobilière, des bilans des projets d'aménagement et des comptes-rendus de réunion.

Enfin, nous avons mobilisé de nombreux documents produits à des fins de communication publique par nos différents interlocuteurs afin de présenter leur activité

---

[64] Ces conventions sont généralement signées dans le cas de figure où les promoteurs font directement l'acquisition des terrains auprès des propriétaires particuliers ou des entreprises. Ils représentent alors une tentative de codifier les obligations qui échoient aux promoteurs lorsqu'ils achètent le foncier auprès des collectivités ou des sociétés d'aménagement et qui sont règlementées par les cahiers des prescriptions de ZAC ou les actes de vente. Le statut juridique de ces conventions semble cependant moins contraignant que ces formes usitées dans le cas où les terrains transitent par la puissance publique.

[65] C'est pourquoi, hormis les cas pour lesquels leur caractère public ne fait pas de doute, nous signalons ce genre de sources directement dans le texte, plutôt que par une entrée bibliographique.

générale ou les projets d'aménagement des Docks et du Carré de Soie : rapports d'activité, brochures et plaquettes, lettre d'information et communiqués de presse.

Tableau 5 – Types de documents de première main composant le corpus documentaire

Type de document	*Sources / auteurs*	*Exemples*
Réglementaire	Collectivités	Projets de territoire (PADD, SCOT) Droit du sol (PLU) Délibérations
	Maîtrise d'ouvrage urbaine (collectivités, sociétés d'aménagement)	Dossier de création ZAC Dossier de réalisation ZAC Cahiers de prescriptions
	Commissaires enquêteurs	Rapports d'enquête publique préalable à la création de ZAC
	État local	Schéma directeur régional† Conventions d'équilibre‡
Opérationnel	Collectivités, aménageurs	Projet urbain Schéma directeur Plan masse Bilan d'opération Fiches de lot Notes internes
Contractuel	Collectivités, sociétés d'aménagement, propriétaires fonciers, promoteurs immobiliers	Traité de concession Conventions promoteurs Chartes (écoquartier, promoteur) Accords de partenariat
Expertise	Collectivités, sociétés d'aménagement, cabinets d'études et de conseil, agences d'urbanisme, Chambre régionale des comptes	Études d'impact, de définition Rapports de diagnostic Rapports de projets Rapports d'évaluation Notes internes Notes de conjoncture immobilière
Relations publiques	Collectivités, sociétés d'aménagement, promoteurs immobiliers, gestionnaires d'actifs	Rapports d'activité Communiqués de presse Lettre d'information Brochures et plaquettes Fiches produit

† *Schéma directeur de la région Île-de-France de 1994 et 2013 pour les Docks, Directive territoriale d'aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise de 2006 pour le Carré de Soie*

‡ *Concerne seulement la région Île-de-France*

En second lieu, nous avons procédé à une revue de presse à partir de la consultation de périodiques généralistes, spécialisés dans l'économie (*La Tribune*, *Les Échos*, *Le Point*) ainsi

que dans l'urbanisme et l'immobilier tertiaire. Parmi ce troisième type de sources de presse, le magazine mensuel *Business Immo* et son site éponyme ont constitué une importance source en raison de sa situation cardinale dans le milieu professionnel de l'immobilier tertiaire[66]. Pour mener cette revue de presse, nous avons mobilisé des plateformes comme Factiva et des systèmes de veille (alertes, abonnement à des lettres d'information, fil Twitter). La combinaison de ces techniques nous a permis de constituer un important corpus documentaire constitué d'une centaine d'entrées pour chaque cas, qui se distribuent entre trois entrées thématiques (voir Tableau 6).

Ces articles concernent tout d'abord le *contexte des projets* afin de les replacer par rapport à la trajectoire territoriale des espaces urbains sur lesquels ils portent, et sur le marché de l'immobilier tertiaire régional. Pour le projet des Docks, nous avons surtout insisté sur le premier aspect, par manque de travaux universitaires sur les politiques municipales de Saint-Ouen. Au contraire, c'est plutôt le second aspect qui nous intéressait pour le Carré de Soie puisque nous n'étions pas familiers du marché tertiaire lyonnais . Notre revue de presse s'est par ailleurs concentrée sur les *projets d'aménagement* à proprement parler, pour lesquels nous avons collecté un grand nombre d'articles principalement dans les quotidiens locaux (*Le Parisien* pour les Docks, *Le Progrès* pour le Carré de Soie). Conformément à l'ajustement du périmètre de notre cas, nous avons enfin entrepris une recherche ciblée sur la participation des gouvernements urbains aux *salons immobiliers* afin d'en retracer les caractéristiques (sites présentés, slogans, etc.).

L'analyse systématique de ces corpus thématiques sous forme de tableaux a permis de retracer l'évolution du projet, d'en identifier les principaux acteurs et les points de controverses ayant été portés au débat public. Elle donne accès à la parole publique des acteurs, dont nous avons parfois sélectionné certains extraits afin d'illustrer notre

[66] La rédaction *Business Immo* a été créée en 2004 à partir du précédent titre *Capitale Édition*. En 2006, *Business Immo* devient une holding regroupant quatre activités : l'édition, les conférences et formations, la télévision, et la régie publicitaire. L'édition se développe au cours des années suivantes avec le lancement en 2008 de rubriques thématiques sur le développement durable, le commerce, la logistique et les carrières. L'offre s'enrichit avec la publication d'une lettre dédiée au logement à partir du 2012, puis sur les « territoires » l'année suivante suite au rachat de la revue *Études foncières*. Il en va de même pour les conférences et formations, avec l'organisation de nombreuses conférences, le lancement du support *Jour J* publié lors des salons dédiés à l'immobilier tertiaire, la création en partenariat avec la Fondation Palladio du Forum des métier de l'immobilier en 2011, et le lancement récent du Club de l'innovation et de l'immobilier en 2015. En mai 2011, le site revendique un million de visiteurs depuis janvier 2009, chiffre qui atteint le double six mois plus tard. (Source : « Qui sommes-nous ? », http://www.businessimmo.com/directory/companies/73928, dernière consultation le 21 février 2017)

démonstration. Comme pour les entretiens, la revue de presse a donc un usage narratif (récolter des informations) et compréhensif (qualifier des représentations[67]). Afin de ne pas surcharger la bibliographie, nous indiquons les références tirées de cette revue de presse directement dans le texte.

Dans l'ensemble, la constitution du corpus documentaire reposait sur trois canaux d'accès à l'information : la consultation d'internet, la collecte *in situ* auprès de nos enquêtés ou lors d'événements (conférences, salons immobiliers, visites de site), et enfin le dépouillement d'archives. La consultation des fonds d'archives de la municipalité de Saint-Ouen et de la communauté urbaine de Lyon nous a en effet permis d'avoir accès à de nombreux documents. Ces effets d'aubaine ont contribué à enrichir notre recherche par la découverte des sources de première main inédites à notre connaissance. C'est tout particulièrement le cas des dossiers concernant la participation du Grand Lyon au Mipim des années 2000 à 2008 (voir Annexe 7).

Tableau 6 – Entrées thématiques de la revue de presse

	Saint-Ouen / Docks	*Grand Lyon / Carré de Soie*
Contexte territorial et immobilier	26	52
Projets d'aménagement	58	76
Salons immobiliers	16	30
Total	100	158

Les observations non-participantes

La conduite d'observations non-participantes constitue le troisième et dernier type de données que nous avons collecté. Nous avons participé à plusieurs conférences réunissant des professionnels de l'urbanisme, l'architecture et l'immobilier tertiaire, en particulier durant les deux premières années de notre recherche[68]. Ensuite, nous avons également eu

[67] Ces représentations peuvent se lire à un double niveau : outre l'accès à celles formulées par les acteurs dont la parole est reproduite par les journalistes, l'analyse des articles permet également de qualifier les représentations de ces derniers, en s'intéressant par exemple aux arguments mobilisés pour justifier tel ou tel point de vue.

[68] « Marier formes urbaines et mixités », conférence organisée au Ministère de l'Habitat par le Club ville aménagement du PUCA le 20 juin 2012 ; « Le Grand Paris : quels enjeux au-delà des transports », conférence organisée à la Fédération nationale du Crédit Agricole par la revue *AEF* le 14 novembre 2012 ; « Grand Paris : une stratégie métropolitaine à l'épreuve ? Innovations, infrastructures en réseau, investissements en immobilier », conférence organisée à l'Établissement public de la Défense-Seine Arche par le Cercle Grand Paris de l'investissement durable le 27

l'opportunité d'assister à deux salons immobiliers en tant que visiteur : le Mipim à Cannes en mars 2012, et le Salon de l'immobilier d'entreprise (Simi) à Paris en décembre 2013. Nous avons pu observer les stands des différents exposants, y mener des entretiens plus ou moins formels[69], et assister à des conférences[70].

La fréquentation de ces différents événements était plutôt de nature exploratoire et relevait d'opportunités ponctuelles qui n'avaient pas été préalablement formalisées en tant que telles dans notre protocole d'enquête. Les paroles d'acteurs auxquelles nous avons eu accès, ainsi que les situations que nous avons pu observer ont néanmoins imprégné nos réflexions (Olivier de Sardan 1995). Ces expériences nous ont permis de confirmer l'intérêt d'explorer plus en avant des pistes d'enquête, par exemple en ce qui concerne les salons immobiliers. La fréquentation des allées de ces lieux socialement sélectifs par leur localisation et leur coût d'entrée[71] nous a permis d'en explorer la fonction et les codes. Nous avons alors pu mieux interpréter et mettre à distance d'autres types de matériau, comme les entretiens et les archives. Ces expériences nous ont conduit à abandonner d'autres pistes, ou de les reformuler, par exemple en ce qui concerne la gouvernance de la métropole parisienne. De telle sorte que s'il n'est pas directement mobilisé dans le courant de notre démonstration, le matériau collecté à l'occasion de ces conférences et ces salons constituent des expériences dans lesquelles notre réflexion a infusé.

---

novembre 2012 ; « Le projet urbain pris au 'jeu de la barbichette' », conférence organisée à la Maison de l'architecture en Île-de-France par le PUCA le 17 janvier 2013 ; « La mixité vue par les opérateurs immobiliers », séminaire organisé par Acadie pour le compte du PUCA au Ministère de l'Habitat le 1er mars 2013 ; « Smart Building + développement durable = loi du marché », conférence organisée par l'École d'ingénieur de la ville de Paris dans le cadre de son université d'été le 3 septembre 2013 ; et la séance du séminaire de l'*executive master* « Gouvernance métropolitaine » de Sciences Po Paris organisée autour de l'intervention de Benoît Quignon, Directeur général des services de la communauté urbaine de Lyon de 2001 à 2009 puis de 2011 à 2016, le 8 janvier 2016.

[69] Lors du Mipim 2012, nous avons procédé à une observation des stands d'une dizaine de collectivités françaises, et procédé à des entretiens avec les responsables présents sur ces stands. Lors du Simi 2013, nous avons réalisé quelques entretiens auprès de professionnels travaillant dans des sociétés d'aménagement.

[70] Pour le Simi 2013, citons notamment la conférence organisée par le Cercle Grand Paris de l'investissement durable, « Une industrie immobilière métropolitaine ? Construire ensemble la promesse du Grand Paris » le 5 décembre 2013.

[71] L'accès au Mipim a été obtenu dans le cadre d'une recherche conduite au Latts pour le compte de la société organisant le salon (Halbert et al. 2012). Pour le Simi, nous avons contacté directement le Directeur de la promotion et des relations presse du Groupe Moniteur chargé du salon, auprès duquel nous avons fait falloir notre recherche et notre situation de doctorant.

5.3. Plan de la thèse

Cette thèse se compose de trois parties. Dans la première, nous introduisons et problématisons nos deux cas d'étude, afin de les resituer par rapport à l'évolution des relations entre politiques de développement urbain et marchés immobiliers. Dans le chapitre 1, nous montrons que le projet des Docks s'inscrit dans l'agenda post-industriel de la municipalité communiste de Saint-Ouen, dont la redéfinition s'amorce au début des années 1990 à l'occasion de la tertiarisation du tissu urbain de la commune. Le chapitre 2 porte sur le projet du Carré de Soie, qui constitue une nouvelle étape de la montée en puissance du Grand Lyon et de son agenda entrepreneurial à travers sa déclinaison dans un territoire périphérique.

La deuxième partie porte sur l'articulation entre les orientations d'aménagement formulées par les gouvernements urbains et les standards d'investissement des gestionnaires d'actifs. À partir de la comparaison des deux projets d'aménagement, nous mettons en évidence une différence quant à l'intensité des négociations, mais une forte convergence pour ce qui est de leurs résultats matériels et socio-spatiaux. D'une part, le chapitre 3 retrace la remise en cause par les promoteurs de certains principes fondateurs et structurants du projet des Docks à l'occasion de négociations avec la municipalité et la société d'aménagement. D'autre part, dans le chapitre 4 nous soulignons au contraire le consensus entre les promoteurs et le Grand Lyon quant à l'aménagement d'un pôle tertiaire compatible avec les standards d'investissement. Cette situation résulte d'une capacité des techniciens communautaires du développement économique à peser sur la définition du projet. Malgré ces différences, les deux projets débouchent sur la construction de bâtiments et l'accueil d'entreprises compatibles avec les standards d'investissement. Le chapitre 5 explique comment la circulation de ces standards résulte d'une division du travail entre les acteurs de la filière de promotion et d'investissement en immobilier tertiaire. Nous montrons que les intermédiaires immobiliers, et surtout les promoteurs, contribuent à relayer les standards d'investissement des gestionnaires d'actifs auprès des gouvernements urbains et à négocier leur matérialisation.

La troisième et dernière partie approfondit l'analyse de ces différences, en montrant qu'elles s'inscrivent dans des processus structurés à différentes échelles. Le chapitre 6 propose une comparaison de la participation des délégations audoniennes et lyonnaises aux salons immobiliers. Cette fréquentation, si elle dépasse les clivages politiques, ne produit

pas les mêmes effets d'alignement sur les standards d'investissement. Dans le cas de Saint-Ouen, il s'agit pour les élus communistes d'entretenir une rente de situation face à d'autres communes péricentrales de la métropole parisienne. Le chapitre 7 montre que cette stratégie prospère sur la faiblesse de la régulation de la compétition pour l'accueil des activités tertiaires, qui conduit à localiser les négociations avec la filière de promotion et d'investissement au sein des projets d'aménagement. Dans ces conditions, les résultats de ces négociations dépendent de la hiérarchisation des priorités politiques, du financement de l'aménagement et de la matérialité du foncier. Dans le cas du Grand Lyon, la fréquentation des salons immobiliers s'inscrit dans une politique économique d'offre immobilière. Le chapitre 8 analyse le processus d'institutionnalisation de cette politique reposant sur un rapprochement organisationnel et cognitif des acteurs locaux de la filière, de l'exécutif communautaires et des techniciens du développement économique. Nous montrons dans le chapitre 9 que cette politique conduit au renforcement de la circulation des standards d'investissement, mais génère dans le même temps ses propres contradictions.

I. Des périphéries industrielles aux péricentralités métropolitaines

Cette première partie vise à problématiser les mutations du capitalisme urbain dans trois communes situées dans les premières couronnes des agglomérations parisiennes et lyonnaises : Saint-Ouen d'une part, et Villeurbanne et Vaulx-en-Velin d'autre part. Au cours des dernières décennies, la fonction de ces communes a évolué : de territoires *périphériques* accueillant des activités industrielles dans le cadre d'une urbanisation concentrique, elles deviennent *péricentrales* au fur et à mesure de l'accueil de nouvelles activités et populations. Cette trajectoire s'inscrit dans le processus de métropolisation, qui se traduit par un desserrement spatial des emplois tertiaires (Halbert 2004 ; Albecker 2014). Nous allons montrer que ce processus de restructuration n'est pas seulement spatial, mais aussi *capitalistique* : en même temps que la localisation des firmes, les circuits de financement de l'immobilier tertiaire changent et celui-ci est de plus en plus pris en charge par une industrie de la gestion d'actifs immobiliers.

Ces évolutions s'inscrivent dans des politiques de redéveloppement portées par les gouvernements urbains, que cette partie s'attache à analyser à partir des années 1970. Le départ de l'activité industrielle pose en effet la question du devenir de ces terrains, et de leur reconversion dans un contexte de croissance de l'économie tertiaire et de ses modes d'occupation foncière, à savoir l'immobilier de bureau. L'implantation d'activité tertiaires sur ces communes est susceptible de véhiculer les capitaux des investisseurs au fur et à mesure de l'intégration des marchés immobiliers et financiers. Le développement historique du marché tertiaire pendant les cycles immobiliers précédant la financiarisation repose en effet pour partie sur le financement par des sociétés d'investissement (voir Annexe 8). La reprise du marché qui intervient à la fin des années 1990 s'accompagne non seulement d'un afflux de capitaux, mais aussi de la diffusion de doctrines et techniques de la finance de marché.

L'analyse des politiques de redéveloppement urbain permet donc aussi de retracer le branchement de ces espaces péricentraux sur ce circuit de financement spécifique. En replaçant ainsi les projets d'aménagement des Docks et du Carré de Soie dans cette perspective de moyen terme, il s'agit de proposer une « *compréhension fine et renseignée sur le*

plan historique des évolutions » de la financiarisation de l'environnement bâti urbain (Crosby et Henneberry 2016, 1436) et de ses limites (Christophers 2015) attentive à la diffusion progressive et différenciée des capitaux issus de ce circuit dans les espaces péricentraux. L'étude des acteurs, des politiques et des instruments de développement urbain sur le moyen terme, nous permettra enfin de contextualiser les projets des Docks et du Carré de Soie et de mieux problématiser les orientations et les modes opératoires retenus pour procéder à l'aménagement de ces deux sites spécifiques.

À travers deux chapitres monographiques, nous allons mettre en évidence des situations contrastées entre les cas audonien et lyonnais. D'abord, en ce qui concerne les priorités guidant le redéveloppement urbain auquel participe la filière de promotion-investissement de l'immobilier financiarisé. Ensuite, quant aux acteurs publics qui prennent en charge ces politiques et se retrouvent ainsi face à la filière de promotion-investissement, le poids des communes dans ces politiques étant différent d'un cas à l'autre, et pour le cas lyonnais d'une période à l'autre.

Le chapitre 1 montre que le projet des Docks s'inscrit dans une tentative de redéfinition de l'agenda local marqué par l'héritage du communisme municipal de la « banlieue rouge » du nord parisien. Après avoir tenté de freiner la mutation de son territoire, la municipalité communiste s'ouvre à l'accueil d'activités tertiaires à partir de la fin des années 1980. La reconversion tertiaire du territoire intervient pour l'essentiel lors des décennies suivantes alors que de grandes entreprises s'implantent sur la commune dans des bâtiments financés par les gestionnaires d'actifs. La nouvelle équipe municipale qui gouverne la commune à partir de 1999 essaye d'en contrôler l'ampleur, d'en redistribuer les ressources et d'en contenir les effets d'éviction sur les marchés fonciers et de l'emploi afin de préserver la mixité sociale et la diversité économique de son territoire. Après l'aménagement des friches situées à la frontière parisienne de la commune où se concentrent une première génération d'opérations de bureaux, la reconversion des Docks constitue une nouvelle étape dans la déclinaison de cette politique.

Le chapitre 2 porte sur le projet du Carré de Soie qui est replacé par rapport aux politiques de développement urbain de l'agglomération lyonnaise en raison de la structuration du pouvoir local à cette échelle. Alors que ce sont les communes qui sont impliquées dans un premier temps dans la reconversion post-industrielle de leur territoire, cette question est prise en charge de manière croissante par le Grand Lyon, qui s'impose à

partir des années 1980 à travers l'aménagement et l'urbanisme, puis dans le champ du développement économique lors de la décennie suivante. Cette montée en régime du Grand Lyon se traduit par la priorité accordée à l'objectif de compétition interurbaine à l'échelle européenne, qui structure l'agenda communautaire en dépit des alternances politiques successives. À travers l'accueil d'activités tertiaires jusque là principalement concentrées dans l'hypercentre lyonnais de l'agglomération, l'aménagement du Carré de Soie s'inscrit dans cet agenda qui s'exporte en périphérie.

Chapitre 1. Les restructurations urbaines dans la banlieue rouge parisienne : Les Docks de Saint-Ouen

« *Ni ville de prolos, ni ville de bobos, Saint-Ouen veut préserver l'utopie d'une ville pour tous* »
Jacqueline Rouillon, maire de Saint-Ouen 1999-2014, citée dans *Le Point*, 16 mars 2006

Introduction

Le terme de « *banlieue rouge* », qui émerge dans les années 1920, désigne une formation socio-politique spécifique constituant pour le Parti communiste français (PCF) une assise stratégique dans la conquête et l'exercice du pouvoir (Fourcaut 1995 ; Subra 2004). La cristallisation de cette formation s'inscrit au confluent d'une salarisation massive de la main d'œuvre industrielle, et d'une urbanisation rapide au cours des Trente glorieuses (Martelli 2008, 142). Elle se matérialise sur le plan spatial par la concentration des industries et des ouvriers dans la Première couronne de la région parisienne, qui constitue un « *laboratoire urbain* » (Pouvreau 2009) pour la construction d'une contre-société locale (Martelli 2008).

Saint-Ouen constitue l'un des fiefs de cette banlieue rouge. Elle occupe une fonction de premier plan, d'abord sur le plan symbolique en accueillant cinq Congrès du PCF à partir de 1972 : « *aucune autre ville de France, de la ceinture rouge pas plus que de province, n'en a connu autant, et cela scelle une identité* » (Rustenholz 2015, 207). Sur le plan économique ensuite, la grande industrie s'y installe massivement : la commune est « *le poumon industriel de la région* » (Carroué 1983 cité dans O. Bonnet 1990, 35). Elle est ainsi le théâtre de nombreuses grèves pour les revendications salariales dans les années 1930, en soutien aux événements de mai 1968, puis pour lutter quelques années plus tard contre les plans de licenciement (Rustenholz 2015). Enfin, la municipalité est dirigée par des responsables communistes quasiment sans interruption pendant près d'un siècle. Cette orientation partisane durable se double d'une stabilité de la fonction : trois maires communistes ont successivement dirigé la commune jusqu'en 2014[72].

[72] D'abord Fernand Lefort, de 1945 à 1979. Puis Paulette Fost, de 1979 à 1999. Enfin Jacqueline Rouillon, de 1999 à 2014. Cette dernière annonce officiellement son départ du parti en 2010 après ne pas avoir renouvelé son adhésion en 2009, pour rejoindre la Fédération pour une alternative sociale et écologique (*Le Parisien*, 11 juin 2010).

La cristallisation de la banlieue rouge repose sur l'exercice du pouvoir local par le parti communiste, à l'occasion duquel les élus développent un « *réformisme officieux* » (Bellanger 2013), non sans tensions avec la doctrine officielle (Dion 1985 ; Bellanger et Mischi 2013). Le communisme municipal qui en résulte se traduit par l'émergence d'un type de sociabilité basée sur la reconnaissance du prolétariat urbain à travers des réseaux associatifs, politiques et militants (Martelli 2008). Il se caractérise également par des politiques municipales se distinguant, à la différence des autres communes, par leur « *volontarisme en matière de politique sociale, d'encadrement de la jeunesse, de promotion contrôlée de la culture et de construction de logements sociaux* » (Bellanger 2013, 30). L'urbanisme et l'aménagement sont l'un des principaux secteurs d'intervention du communisme municipal : ses édiles se distinguent par la construction importante d'équipements et de logements à travers la constitution d'organismes municipaux dédiés (Pouvreau 2009), ainsi que l'accumulation d'importantes réserves foncières (Bellanger 2013). Ces politiques redistributives ciblant « *explicitement [le] groupe social le plus expansif en milieu urbain : les ouvriers, et notamment ceux de la grande industrie en forte croissance* » (Martelli 2008, 138) reposent sur une fiscalité privilégiant les prélèvements sur les entreprises plutôt que les ménages (Fourcaut 1995).

À partir des années 1960, la désindustrialisation commence à défaire ce modèle politique, bien que ses effets électoraux n'interviennent à rebours que deux décennies plus tard (Subra 2004). Le départ de l'industrie place les élus face à un dilemme concernant les mutations urbaines de leur territoire, dont la reconversion vers l'économie tertiaire risque de renforcer l'éviction foncière des usines et des ouvriers (Albecker 2009). Face à ce dilemme, de nombreuses municipalités communistes adoptent dans un premier temps des stratégies défensives afin de freiner ces changements, puis finissent par s'y résoudre après le « *renoncement implicite, mais effectif, au mirage de la réindustrialisation* » (Subra 2011, 177). Dans ce chapitre, nous allons montrer que le projet d'aménagement des Docks de Saint-Ouen s'inscrit dans cette trajectoire post-industrielle du communisme municipal, dont il constitue une tentative de renouvellement dans la continuité de l'ouverture de la commune à l'économie tertiaire entamée une quinzaine d'années auparavant.

C'est dans ce but que ce premier chapitre propose une analyse chronologique des politiques municipales d'urbanisme concernant la reconversion du foncier issu de la désindustrialisation. La première section retrace la transition depuis la politique de gel foncier dans le cadre de la lutte pour la réindustrialisation entamée dans les années 1960

jusqu'à l'ouverture à la tertiarisation qui émerge dans le courant des années 1990. La commune bénéficie alors d'importantes réserves foncières, dont le faible coût malgré une proximité immédiate à la capitale attire de nombreuses grandes entreprises. Le recyclage du foncier à travers la construction d'immobilier tertiaire permet à la municipalité de maintenir une politique redistributive, tout en cherchant à maîtriser la hausse des valeurs foncières sur le logement qu'elle est susceptible d'entraîner. Or nous verrons que ce recyclage repose non seulement sur les restructurations spatiales de l'immobilier tertiaire, mais aussi *capitalistiques*. Le parc de bureaux est désormais la propriété de gestionnaires d'actifs, dont les capitaux alimentent ainsi le redéveloppement urbain de la commune.

Nous montrons dans une seconde section que le projet des Docks s'inscrit dans la continuité de cet agenda post-industriel, dans le cadre duquel la municipalité cherche à ménager l'accueil de nouvelles activités tout en maintenant des activités diverses et une population aux revenus modestes. Cette continuité se reflète dans l'importance des principes de mixité fonctionnelle et sociale qui figurent au cœur du projet, et qui supposent de maîtriser la construction d'immobilier tertiaire. Elle se manifeste également dans les moyens pour maîtriser la mutation foncière de ce site qui sont successivement mis en place par la municipalité. Ces orientations se mettent progressivement en place tout au long des différentes étapes dont nous proposons une recension, qui vise également à restituer les principales caractéristiques du projet en matière de division des tâches, d'objectifs urbains, et d'outils opérationnels, tout en éclairant les ajustements du projet sur ces points.

Section 1. La réforme post-industrielle du communisme municipal

À partir des années 1960, la désindustrialisation érode les piliers économiques et sociaux du communisme municipal, dont les politiques reposaient sur la croissance industrielle et la salarisation massive. Après avoir cherché un temps à lutter face à cette crise industrielle et démographique, les élus communistes audoniens se résolvent à renoncer à la réindustrialisation de leur commune, et commencent à accueillir des activités tertiaires à travers la construction de nombreuses opérations de bureaux. Ils entendent ainsi tirer parti du desserrement péricentral des activités tertiaires (Halbert 2004). Or ces restructurations ne sont pas seulement spatiales, mais aussi capitalistiques : les nombreuses opérations de bureaux sont financées par des gestionnaires d'actifs. La filière d'investissement et de promotion en immobilier tertiaire, alors en pleine recomposition

dans un contexte de reprise des marchés immobiliers à la fin des années 1990, offre donc un levier pour lutter contre le déclin urbain de Saint-Ouen. Les élus audoniens s'efforcent pour autant d'en maîtriser la dynamique, d'en redistribuer les fruits tout en cherchant à lutter contre ses effets jugés pervers en matière d'éviction foncière.

1.1. La crise industrielle de la banlieue rouge à partir des années 1960

De nombreuses usines ferment à Saint-Ouen : les friches se développent, et les ouvriers commencent à quitter la commune. La combinaison des mutations du système productif global avec le premier choc pétrolier de 1971 et le développement du secteur tertiaire, de la politique de décentralisation industrielle menée par l'État, ainsi que du mouvement de concentration à l'œuvre dans certains secteurs industriels alimentent ce processus de désindustrialisation (Carroué 1983 in Bruneau 2012). Face à celui-ci, la municipalité développe dans un premier temps une stratégie défensive basée sur un soutien aux ouvriers, puis le gel des mutations foncières. Elle s'inscrit en ce sens dans la posture conservatrice d'autres communes de la banlieue rouge préférant « *plutôt décliner que changer* » (Subra 2011, 177). Cependant cette stratégie ne permet pas d'enclencher la réindustrialisation souhaitée, et se solde par un déclin démographique.

Des stratégies municipales défensives : de la posture d'alerte au gel du foncier

À Saint-Ouen, la désindustrialisation est massive et brutale : de 1962 à 1975, le nombre d'employés dans l'industrie diminue de plus d'un tiers (Carroué 1983 cité dans Bruneau 2012). Elle concerne principalement les grands établissements industriels, mais aussi le réseau de sous-traitants qui gravitaient autour de ces entreprises (Bruneau 2012). La vague de licenciements dont elle s'accompagne se poursuit jusque dans les années 1980. Cet écroulement de l'activité économique érode les bases du communisme municipal, à commencer par les mécanismes de redistribution. À Saint-Ouen, l'activité économique représentait 70% des recettes fiscales de la municipalité, dont 46% pour les vingt entreprises les plus importantes qui employaient un salarié audonien sur deux (O. Bonnet 1990, 38). De 1981 à 1988, le produit des recettes issues de la fiscalité économique diminue ainsi de huit points (Ibid, 90)[73]. La désindustrialisation affecte également la base sociale et

[73] Bonnet (1990) tempère toutefois l'ampleur d'une telle baisse de la part des recettes de la fiscalité économique dans les contributions directes, en soulignant les compensations versées par l'État au

électorale du communisme municipal, dont le territoire était le « *lieu d'organisation de la quotidienneté populaire* », non *« plus celui des rejetés de l'urbanisation, mais celui d'un peuple urbain reconnu dans ses statuts […] et dans ses lieux de travail et de vie* » (Martelli 2008, 139-40). Elle pose également la question du devenir de nombreuses parcelles qui se multiplient dans de nombreux quartiers, en raison d'une implantation de l'industrie dans le tissu urbain moins isolée que dans d'autres grandes villes ouvrières comme Saint-Denis.

Face à ce mouvement d'ampleur, la municipalité réagit progressivement. La prise de conscience n'est pas immédiate face à un processus qui « *n'arrive pas d'un seul coup* » mais est « *relativement lent, ou en tous cas pas très lisible* » comme l'admettent les élus, pour qui l'activité économique est en outre plutôt réservée au parti et aux syndicats ouvriers supposés mener la lutte au sein des usines (Bruneau 2012, 191-93)[74]. Afin de lutter contre la désindustrialisation, ils déploient alors des stratégies défensives. Dans un premier temps, la municipalité adopte dans les années 1960 une posture d'alerte dans la perspective d'une lutte pour le maintien de l'emploi : le conseil municipal adopte plusieurs vœux pour critiquer les licenciements et apporter un soutien moral, voire financier, aux grévistes[75], puis aux chômeurs. Tout en critiquant la politique de décentralisation industrielle menée par l'État, les élus audoniens tentent d'alerter les responsables politiques nationaux lors de conférences de presse visant à relayer les conflits sociaux. La municipalité décide aussi de la création d'un service économique, destiné avant tout au recensement de l'activité économique, et en particulier les départs d'entreprises afin de « *comprendre un peu mieux ce qu'il se passe* » comme l'explique l'un des conseillers municipaux de l'époque (Ibid, 191). Les premiers éléments de diagnostic accompagnent une prise de conscience parmi les élus audoniens par rapport à une « *tendance d'ensemble* » :

---

titre de la compensation de la diminution des bases d'imposition introduite par la loi n°82-1152 de finance rectificative de 1982.

[74] Jacques Isabet, membre du parti communiste et maire de Pantin de 1977 à 2001 ainsi que conseiller général de 1976 à 1985, tient des propos similaires : « *La désindustrialisation, on ne l'a pas vu venir. Au début beaucoup de petites entreprises sont parties ou ont changé de nom, ensuite des entreprises ont disparu (…) En réaction il y a eu beaucoup de grèves, on a soutenu comme on pouvait…On n'admettait pas qu'il y avait un changement* » (cité dans Albecker 2014, 466).

[75] Ce soutien n'est toutefois pas unilatéral ni constant, comme en témoigne le film *Le dos au mur* sur la longue et difficile grève des employés d'Alsthom en 1979. Le réalisateur Jean-Pierre Thorn, ancien ouvrier chez Alsthom, explique que ce soutien passe essentiellement par des déclarations publiques des élus audoniens, mais qu'en pratique leurs relations avec les grévistes sont plus conflictuelles (Notes personnelles, projection-débat au cinéma Méliès, Montreuil, 1er février 2016).

> *Dès lors, la première mesure que l'on prend, c'est de faire des assises pour l'emploi. J'étais un tout jeune élu. On ne savait pas trop comment faire. Il s'agissait de montrer à la population qu'il y avait des choses qui se passaient dans la ville, qu'il y avait des solidarités à développer et qu'il s'agissait de donner des arguments. Pour argumenter, on avait essayé de faire l'inventaire des industries à Saint-Ouen. (Jean-Pierre Heinen, conseiller municipal puis Adjoint au maire et Conseiller général à partir de 1979, cité dans Bruneau 2012, 191)*

À partir de la fin des années 1970, les élus municipaux mettent en place un second volet de la stratégie défensive en adoptant une politique de gel foncier (Fourny 1985, 83). Le classement des terrains en zone industrielle dans les plans d'occupation des sols leur permet de maîtriser la reconversion du foncier industriel. Cette politique défensive est généralisée parmi les communes de la banlieue rouge (Fourcaut 1995 ; Bacqué et Fol 1997, 89-91) : les communes voisines de Clichy et de Saint-Denis mobilisent de la même manière les outils de zonage, de même que Pantin. D'autres communes comme Ivry-sur-Seine s'engagent dans une politique de préemption foncière (Albecker 2014). À Saint-Ouen, la politique de gel foncier vise à défendre le modèle de « *l'usine dans la ville* » (Fourny 1986), c'est-à-dire le redéploiement de l'industrie, et à défaut la production de logements plutôt sociaux face au promoteurs qui sont perçus par les élus comme des spéculateurs. Pour la municipalité, le contrôle des sols doit permettre de contenir les mutations de son tissu économique et l'éviction de la classe populaire.

Les difficultés de réindustrialisation du tissu local

Cette politique municipale se heurte toutefois à la difficulté de la réindustrialisation, et à « *l'échec d'une politique de défense de l'industrie et des grosses unités de production reposant sur le mouvement social et la communication politique* » (Bruneau 2012, 136). L'exception la plus notable repose sur l'engagement de la municipalité pour la reconversion de l'imprimerie Chaix, pour laquelle elle use de son droit de préemption et confie le projet à sa société d'économie mixte, la Semiso (Fourny 1985). Mais le nouveau programme situé au cœur du quartier des Puces accueille plutôt des petites activités industrielles et artisanales, signalant le renoncement des élus à l'implantation de la grande industrie (Bruneau 2012). Il suppose aussi d'importants investissements publics, c'est-à-dire d'une stratégie qui n'est pas nécessairement applicable à toutes les parcelles, et ce d'autant plus que leur grande taille complique l'acquisition publique (Fourny 1985, 96). Le cas de la reconversion de l'imprimerie Chaix grâce à l'intervention publique relève autrement dit de l'exception plutôt que de la règle : la stratégie défensive, et en particulier la politique de gel foncier, domine.

Or si celle-ci permet de limiter la mutation foncière, elle ne suffit pas à freiner la désindustrialisation, ni à enclencher la réindustrialisation : la maire Paulette Fost reconnaît en effet que « *cette arme du P.O.S. était d'une grande fragilité : la politique industrielle ne nous appartenait pas* » (Bruneau 2012, 202). Les élus communistes de la banlieue rouge restent impuissants face aux stratégies de délocalisation des grands groupes, qu'ils ne parviennent au mieux qu'à freiner (Adda et Ducreux 1979). En outre, cette stratégie défensive ne permet pas de retenir les audoniens, qui, nombreux à travailler dans l'industrie locale, quittent la commune. Au déclin économique s'ajoute donc un déclin démographique : près d'un habitant sur quatre quitte la commune de 1962 à 1999, dont la population diminue de 52 000 à 39 700 (Ville de Saint-Ouen 2008a, chap. 2, 41).

1.2. Le dilemme de la reconversion de la banlieue rouge dans les années 1990

Au cours des années 1980-90, la position des élus communistes sur le devenir de ces importantes disponibilités foncières commence à évoluer. Comme dans d'autres agglomérations en prise avec les mutations économiques induites par la globalisation, l'accueil de ces nouvelles activités risque d'entrer en tension avec le maintien des activités et populations préexistantes (Wolf-Powers 2005). Ce dilemme est particulièrement aigu pour les élus de la banlieue rouge, dont le « *rôle […] – renforcé par la décentralisation – devient primordial, puisque c'est à eux d'arbitrer entre logements et activités* » (Albecker 2009, 12). La construction d'immobilier de bureau risque de ne pas bénéficier aux populations locales. Elle est aussi susceptible de contribuer à l'éviction des activités et des habitants à travers la consommation d'espace et la hausse concomitante des valeurs foncières.

Durant cette décennie, la problématisation de ce dilemme par les édiles communistes évolue. La reconversion de leur territoire est de moins en moins considérée en matière de développement économique sur fond de lutte des classes, conception qui sous-tendait des politiques de soutien à la lutte contre la désindustrialisation et pour le maintien des usines. L'appréhension de la reconversion en termes d'urbanisme contribue à desserrer cette approche, et à lui substituer, non sans résistance, une problématisation compatible avec la reconversion tertiaire du territoire. La participation des élus audoniens aux réflexions sur le redéveloppement de la Plaine Saint-Denis aux côtés d'autres maires des communes voisines, puis l'émergence des premières opérations tertiaires dans le quartier Victor Hugo participent de ce glissement.

L'expérience de la Plaine Saint-Denis, ou la « révolution culturelle »

Au milieu des années 1980, la municipalité de Saint-Ouen participe à l'amorçage de la reconversion économique de la Plaine Saint-Denis, vaste territoire limitrophe de 780 hectares qui s'étend aux deux tiers sur les communes voisines de Saint-Denis et Aubervilliers, également dirigées de longue date par des élus communistes. Pour le maire et le conseiller général de Saint-Ouen impliqués dans la démarche cette expérience représente une « *révolution culturelle* » (Bruneau 2012, 154). La Plaine connaît alors un processus de désindustrialisation à la temporalité et l'ampleur analogues à Saint-Ouen (Bacqué et Fol 1997). Les réponses apportées par les cadres politiques communistes locaux sont également similaires : l'équipe municipale verrouille les mutations foncières à travers le droit des sols, puis essaye d'amorcer la « *reconquête industrielle* » de la Plaine à travers l'installation d'un service économique chargé de faire la promotion de la zone industrielle auprès des dirigeants d'entreprises (Bertho 1996 ; Bacqué et Fol 1997, 90)[76]. Cette mobilisation est suivie par la création du syndicat mixte Plaine Renaissance en 1985, à l'initiative des maires des trois communes concernées par la Plaine et du Conseil général de Seine-Saint-Denis. Jusqu'à la fin des années 1980, la lutte pour le maintien et la création de l'activité industrielle domine encore l'approche du syndicat : le schéma directeur de 1989-90 met l'accent sur des enjeux de développement économique et « *n'incorpore que très secondairement des soucis de cohérence urbanistique et foncière d'ensemble* » (Ibid, 90), et des assises pour l'emploi sont organisées.

La démarche relève également d'une volonté de rapprochement des trois communes actée par la *Charte intercommunale* qu'elles adoptent en 1990. Face aux convoitises d'autres acteurs pour les vastes fonciers industriels de la Plaine, il s'agit de développer une réflexion commune, et de préparer des contre-propositions (Rustenholz 2015). Après avoir initialement défendu des positions contradictoires quant au maintien de l'industrie sur le territoire (Adda et Ducreux 1979), l'État s'intéresse en effet à sa reconversion tertiaire : la Plaine est identifiée comme un secteur stratégique au sein d'un « *ring des 'petites Défenses'* » dans la réflexion sur l'aménagement de la région parisienne amorcée par le Premier ministre Michel Rocard en 1989 (Curien 2009 in Albecker 2014). Les élus font en outre face à

[76] Dès les années 1970, quelques programmes tertiaires sont réalisés sur la Plaine, dont le plus symbolique est la tour Pleyel. Bien qu'ils conduisent à la création de quelques centaines d'emplois, ils ne dissipent pas la question du devenir des ouvriers : « *cet apport de bureaux ne pouvait pas résorber la demande locale en emplois : on ne fera pas d'un métallurgiste privé de son travail un agent des services tertiaires* » (Adda et Ducreux 1979, 39).

l'intérêt des promoteurs : les Entrepôts et magasins généraux de Paris (77 ha) sont acquis par le promoteur Jean-Claude Aaron. Ces enjeux pressants et opérationnels alimentent cependant des divisions parmi les élus communistes membres du syndicat, à commencer par l'attitude à adopter sur ce dossier précis (Bertho 1996). Mais c'est surtout la question des moyens qui scelle les divisions : afin de ne plus limiter l'intervention publique sur ce territoire à la réalisation d'études, les maires de Saint-Denis et d'Aubervilliers créent la société d'économie mixte Plaine Développement en 1991. Saint-Ouen, qui dispose déjà d'un outil équivalent au niveau communal, s'éloigne alors de l'initiative de redéveloppement de la Plaine.

Bien qu'elle soit limitée dans le temps et soit centrée sur les communes de Saint-Denis et d'Aubervilliers, cette expérience contribue à faire évoluer la position des édiles audoniens face à l'idée d'une reconversion post-industrielle. La riposte aux projets portés par l'État les poussent à sortir de leur réserve : Paulette Fost admet ainsi qu'à défaut des emplois industriels souhaités par les élus « *il fallait bien faire quelque chose de tous ces terrains. Faire venir des activités nouvelles, différentes, était de toute façon une réplique nécessaire (…) : il nous fallait bien des contre-feux* » (Bruneau 2012, 202). La préparation de ces projets conduit en outre rapidement le syndicat Plaine Renaissance à constituer une équipe d'architectes et d'urbanistes afin de réfléchir à l'aménagement du quartier[77]. Les élus communistes sont ainsi sensibilisés à une réflexion qui propose une problématisation urbaine du redéveloppement de la Plaine et non plus strictement économique. Malgré leur réticence initiale, certains élus audoniens reconnaissent que les architectes « *produisent des projets intéressants* » où « *on prend le territoire et on le pense en termes d'urbanisme, de transports, de logements* », générant « *des expériences nouvelles dans plein de domaines* » (Ibid, 194-195).

La reconversion tertiaire entre deux générations d'élus

Pour les élus audoniens, cette expérience sur le territoire de la Plaine, situé aux confins de la commune et séparé par un large faisceau ferroviaire, se double rapidement de l'enjeu de la mutation de leur propre territoire administratif. Entre la fin des années 1980 et le début des années 1990, le sud-ouest de la commune fait l'objet de premiers

[77] Le syndicat mobilise Jean-Louis Subileau, Directeur général de la SCET (groupe Caisse des Dépôts) afin de créer le groupement Hippodamos 93 en 1992, qui rassemble plusieurs architectes-urbanistes et paysagistes.

redéveloppements. Plusieurs opérations de bureaux aux abords du périphérique éclosent à l'initiative de promoteurs pionniers, comme les immeubles « Le Floréal » (16 000 m^2) et « Le Touzet » (35 000 m^2) qui accueillent respectivement le siège social de Sony Music et de Rank Xerox. La crise immobilière au tout début des années 1990 ne semble pas particulièrement nuire à cette dynamique. Au contraire, elle fournit à ces promoteurs l'occasion de s'engager à contre-courant dans des opérations risquées, mais d'autant plus rémunératrices : ainsi du promoteur britannique Capital & Continental qui prend le risque financier de lancer « en blanc » les travaux de la première tranche du complexe du Colisée (46 000 m^2 au total)[78].

La commune bénéficie en effet de nombreux atouts pour la construction de bureaux : outre la proximité de Paris[79] et sa desserte, les disponibilités foncières sont nombreuses. Leur reconversion est cependant astreinte à la politique verrouillant leur affectation. Pour les élus audoniens, le renoncement au modèle de « *l'usine dans la ville* » (Fourny 1986) implique d'admettre l'échec de ces politiques défensives, mais plus largement d'un contre-système politique et social organisé autour de l'industrie (Fourcaut 1995 ; Martelli 2008, 135-36). La maire Paulette Fost, toujours en poste depuis sa première élection en 1979, n'est « *pas favorable* » à l'implantation d'activités tertiaires face à laquelle elle demeure « *très partagée* » car cela représente une mutation « *difficile à accepter* » pour celle qui a connu « *l'industrie, les usines, [et qui] a été aux côtés des ouvriers quand les usines ont fermées* » (Entretien A29, collectivité, élu). Cet attachement est certes électoral, mais aussi affectif de sorte que le renoncement est politique et personnel : Paulette Fost évoque elle-même le souvenir « *d'être sortie de ces bâtiments immenses, avec toutes leurs machines à l'arrêt le cœur serré et les larmes aux yeux* » car « *on ne pouvait pas raisonner froidement pour faire autre chose de ces usines* » (Bruneau 2012, 201). À l'issue d'une enquête publique commandée au lendemain des élections municipales de 1995 par la municipalité, elle estime « *qu'elle ne pouvait pas être artisane du changement alors qu'il fallait que [l'exercice du poste de maire] change* » (Entretien A29, collectivité, élu). Pour les

[78] L'entreprise développe également d'autres programmes le long du périphérique, comme le complexe de la Porte de Montmartre (2 ha) lancé en 1997, qui regroupe deux hôtels (construits par Accor), une résidence étudiante ainsi qu'un supermarché (*Les Échos*, 19 décembre 1996).

[79] Les rues situées le long de l'extérieur du périphérique bénéficient ainsi d'une adresse parisienne, aspect certes symbolique mais qui a son importance dans la perception de ce territoire par les professionnels du marché tertiaire et les entreprises. Christopher Holloway, président de Capital & Continental, déclare ainsi que « *'De toute façon, ce n'est pas Saint-Ouen ici' [NDLR : si l'adresse de la façade est rue Fructidor, à Paris, les locaux sont bien audoniens] dit-il, avant de se reprendre : 'Enfin, ce n'est pas l'image qu'on peut s'en faire. La ville est en train de changer agréablement, et c'est aussi un peu grâce à nous. D'ailleurs la municipalité est très fière de ce que nous avons réalisé* » (cité dans *Le Parisien*, 30 octobre 2000).

élus audoniens, cette enquête conduite auprès d'un « *tas de personnes (…) en dehors de nos fréquentations, pour essayer de comprendre les causes de cet échec et ce déclin localement* » est révélatrice des changements en cours. Elle met en évidence une inertie qui se traduit au sein de la population par le « *sentiment d'être figé, de piétiner sur place, alors qu'il y avait des tas d'enjeux qui déjà se dessinaient* », mais aussi « *d'être sur un pouvoir trop resserré, trop refermé, de ne pas être assez en prise avec la société* ». Ce sentiment se manifeste notamment à l'endroit des cinq portes qui délimitent la frontière avec Paris, mal perçues par les habitants qui se plaignent du délabrement de ce paysage urbain.

C'est dans ce contexte que la maire Paulette Fost démissionne en 1999 pour céder la place à Jacqueline Rouillon, alors conseillère municipale déléguée à la « Vie des quartiers » depuis le début de la mandature. C'est essentiellement sous les mandats successifs de cette nouvelle maire que la mutation tertiaire de Saint-Ouen gagne en ampleur. En effet, l'ouverture à l'activité d'implantations tertiaires n'est pas strictement corrélée à ce changement générationnel à la tête de la commune[80]. Lorsque Jacqueline Rouillon devient maire en 1999, un tiers du total des surfaces tertiaires qui formeront le quartier d'affaires de Victor Hugo a déjà été construit (voir Annexe 8). Alors que Paulette Fost évoque une situation où la commune est « *submergé[e] par le tertiaire* » qui ne représente « *qu'une transformation de l'exploitation capitaliste* » (Bruneau 2012, 201), c'est pendant son mandat que la municipalité autorise ces constructions. La reconversion post-industrielle de la commune précède par conséquent le renouvellement du pouvoir mayoral de quelques années. Le dilemme qu'elle pose aux élus est toutefois appréhendé en d'autres termes traduisant une approche en matière d'urbanisme. Leur attrait pour la mixité fonctionnelle s'inscrit dans un glissement plus large de la culture politique des élus communistes français vers les valeurs consensuelles de la diversité (Mischi 2015). Pour autant, la nouvelle municipalité ne renonce pas au maintien d'une population aux revenus modestes et d'une diversité d'activités, enjeu qui constitue le fil rouge de sa mandature : « *j'ai tout appris parce que je n'y*

[80] À la différence de Saint-Denis, où la rupture politique entre les deux générations d'élus communistes et plus nette. Patrick Braouezec, qui succède à Marcelin Berthelot au poste de maire en 1991, rompt avec son opposition à une forme de redéveloppement autre qu'industrielle pour la Plaine. Dans cette perspective, il négocie avec l'État des contreparties à l'accueil du stade de France. Il résume ainsi l'alternative : « *Quand vous gérez un territoire de 780 hectares, détenus par de gros propriétaires fonciers, vous n'avez le choix qu'entre deux démarches : geler un certain nombre d'opérations, en sachant que c'est négatif et stérile, ou participer aux mutations en cours. Nous avons opté pour cette dernière solution* » (cité dans « La Seine-Saint-Denis entre deux mondes », *Le Monde Diplomatique*, mars 2012).

connaissais rien du tout : penser la densité, le nombre d'habitats – la seule chose que je savais à peu près c'était que les gens modestes restent vivre à Saint-Ouen » (Entretien A29, collectivité, élu).

1.3. La ligne « *ni ghetto, ni bobo* »[81] des années 2000

Au début des années 2000, la nouvelle équipe municipale s'emploie à ajuster une ligne politique permettant de ménager l'héritage du communisme municipal et l'accueil d'activités tertiaires. Comme l'explique rétrospectivement Jacqueline Rouillon, « *il fallait partir de cette volonté de changement, en accueillant les sièges sociaux d'entreprises, mais aussi en résistant à la spéculation foncière pour accueillir les populations qui sont rejetées de Paris* », ainsi que maintenir les « *populations modestes* » car « *il n'y a aucune raison pour que ces gens doivent aller habiter à trente kilomètres de Paris* » (Notes personnelles, Forum « Métropolisation, les nouveaux enjeux. Le cas de la métropole francilienne » organisé par le Front de gauche, 1er février 2013). En matière d'urbanisme, cette politique suppose de s'aventurer sur une ligne de crête étroite entre la « *ville à petite Défense* » où se concentrent les bureaux, et la « *ville-dortoir* » dépourvue d'activités économiques (Michel Bentolila, Adjoint à l'urbanisme, délibération n°02/119, Conseil municipal, 13 mai 2002)[82].

L'enjeu pour les élus audoniens n'est plus désormais de refuser ou d'accepter en bloc la tertiarisation de leur commune, mais d'en maîtriser le degré et le rythme. La dynamique alors en cours de desserrement péricentral des activités tertiaires (Halbert 2004), offre, par le truchement de la construction d'immobilier tertiaire, de précieuses ressources pour le redéveloppement urbain de la commune. Outre les ressources financières et fiscales permettant de maintenir la redistribution en termes d'équipements et de logements sociaux, la dynamique tertiaire amorce le renouveau de Saint-Ouen qui se traduit bientôt sur le marché du logement. La municipalité essaye alors de limiter les effets d'éviction foncière à travers une politique de maîtrise des prix et de construction de logements sociaux.

---

[81] L'expression est de Jacqueline Rouillon (*Le Parisien*, 18 février 2005)

[82] Patrick Braouezec évoque dans des termes similaires son objectif pour l'aménagement de la Plaine Saint-Denis : « *ne pas reproduire la Défense ni les grandes cités* » (Plaine Commune Promotion 2014, 37).

Le renouvellement de l'attractivité de Saint-Ouen par le marché tertiaire

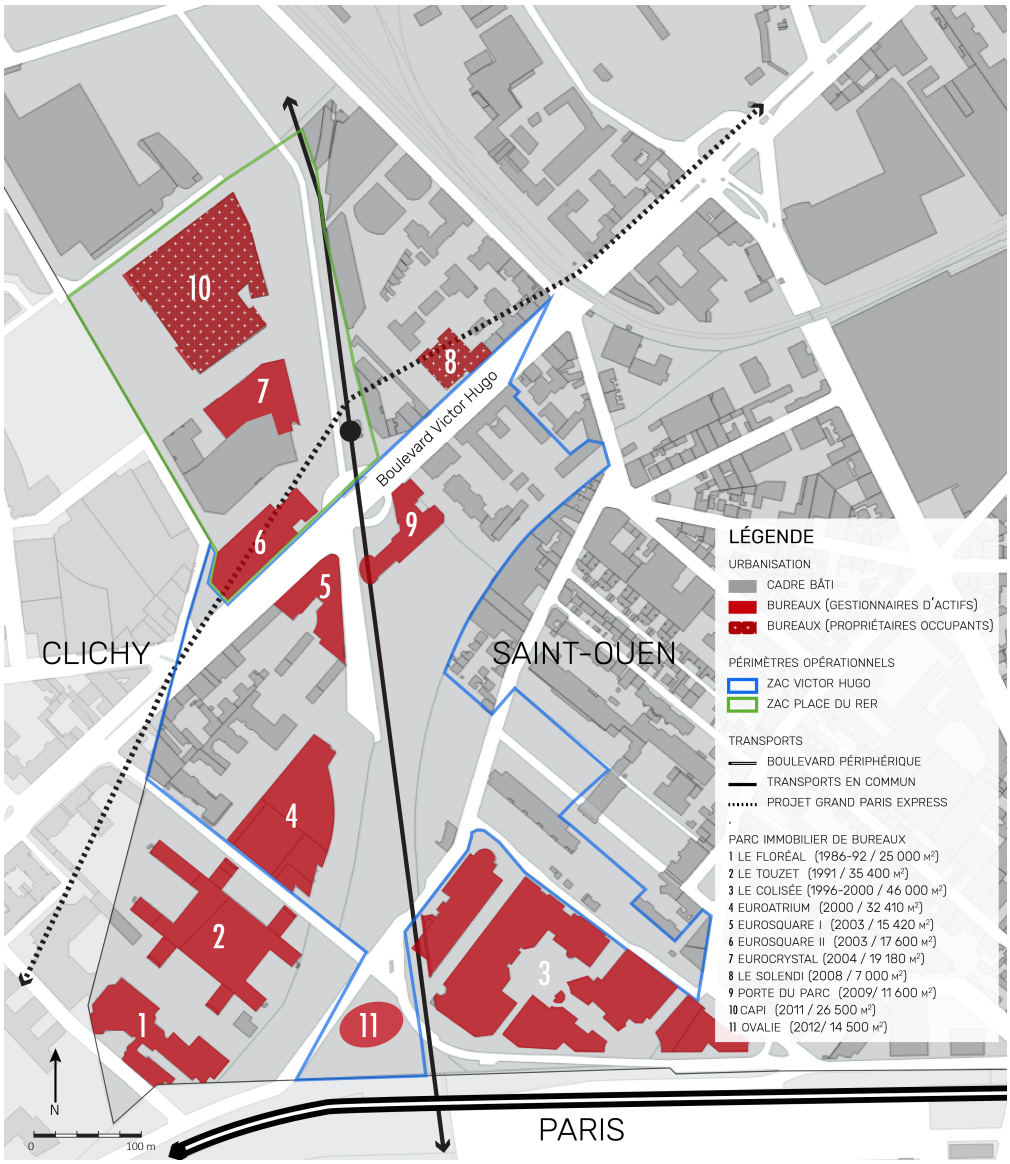
La croissance du parc tertiaire sur la commune est spectaculaire : en l'espace d'une quinzaine d'années, la surface de bureaux est multipliée par quatre pour atteindre 419 000 mètres carrés en 2008 (Ville de Saint-Ouen 2008a, chap. 3, pp. 92-93). Cette construction s'accompagne du développement des emplois de services, seul secteur contributeur net d'emploi sur la période avec l'augmentation de 47% du nombre de salariés sur la commune. La presse locale se fait l'écho de cette dynamique à chaque nouvelle opération, célébrant « *le grand standing [qui] arrive à Saint-Ouen* » (*Le Parisien*, 30 octobre 2000), laquelle « *attire les grandes entreprises* » (*Le Parisien*, 24 août 2005), et « *tourne sa page industrielle* » (*Le Parisien*, 1er septembre 2006). La presse nationale redouble ces louanges, saluant la « *mutation urbaine* » de Saint-Ouen (*Les Échos*, 16 février 2005) qui fait « *peau neuve* » (*Le Point*, 16 mars 2006) grâce à son « *trésor* » foncier (*Les Échos*, 21 novembre 2002).

Le développement du parc tertiaire se concentre au sud-ouest de la commune, dans le quartier Victor Hugo délimité par le boulevard éponyme au nord, la limite communale à l'est avec Clichy, et le boulevard périphérique au sud (voir Carte 3). Nous y avons recensé la construction de plus de 226 500 mètres carrés de 1986 à 2012, soit l'équivalent de plus de 70% des surfaces construites jusqu'en 2008 (voir Annexe 8). Les formes urbaines de ce développement sont très homogènes : des immeubles monofonctionnels – accueillant parfois quelques commerces en pied d'immeuble – au gabarit important (en moyenne 16 000 m^2). De même, leur aménagement intérieur suit des caractéristiques similaires détaillées par les professionnels du secteur : « *qualité de vie, adaptabilité technologique, grande hauteur sous plafond, faux plancher technique, climatisation, charges maîtrisées, etc.* » (Christopher Holloway, Président de Capital & Continental, cité dans *Les Échos*, 9 octobre, 1997). Ces locaux neufs hébergent de grandes entreprises multinationales, dont certaines quittent les communes des Hauts-de-Seine comme Clichy, Levallois-Perret et Asnières. Plusieurs de ces grandes entreprises installent même leur sièges à Saint-Ouen, comme l'Oréal en 2000, Danone en 2005, et Samsung en 2012. Ces implantations interviennent dans le cadre de la restructuration spatiale du tissu économique francilien, qui se manifeste par un desserrement péricentral des activités tertiaires de part et d'autre de la Défense[83]. Ces relocalisations sont le fruit de stratégies qui répondent à des enjeux opérationnels (regroupement des équipes), mais aussi financiers (diminution des loyers). À cet égard,

[83] La géographie de ces nouvelles activités suit une forme d'arc de cercle au sud (Boulogne, Issy-les-Moulineaux) et au nord-est de La Défense (de Levallois à Saint-Denis, en passant par Saint-Ouen).

Saint-Ouen offre tant une quantité importante de foncier disponible que des prix de location bien inférieurs, de l'ordre de moins de la moitié des loyers des immeubles du quartier central des affaires (QCA) de la Place de l'Étoile, ou du quart pour La Défense[84]. Cette disponibilité foncière se situe qui plus est à proximité immédiate de Paris et d'infrastructures de transport. Ces facteurs garantissent l'attractivité du territoire sur le marché tertiaire, en particulier auprès des grandes entreprises.

Carte 3 – Le développement tertiaire dans le quartier Victor Hugo



Réalisation : Auteur. Fond de carte : Atelier parisien d'urbanisme, 2015

[84] D'après nos calculs, en valeur faciale. Source : BNP Paribas Real Estate Research, « Les bureaux en Île-de-France », *City report*, juillet 2011. Consultation le 3 mai 2016.

La municipalité s'emploie à ménager cette attractivité, en portant principalement son intervention sur l'entretien et la sécurité des espaces publics afin que le quartier Victor Hugo « *n'ait pas l'air d'un no man's land* » selon la formule du Directeur de cabinet du maire, ainsi que sur la desserte en transports en commun dont il s'agit d'augmenter la fréquence (*Le Parisien*, 24 février 2004). Ces actions visant à « *essay[er] de rendre la vie agréable* » aux salariés de ces grandes entreprises se doublent occasionnellement d'une rencontre avec leurs dirigeants, « *pour leur montrer notre vrai visage* » (Jacqueline Rouillon, citée dans *Le Parisien*, 24 août 2005). La municipalité occupe une position d'arbitre par rapport aux différents projets qui lui sont régulièrement proposés par les promoteurs : « *Saint-Ouen était tellement attractif, que louper une venue d'entreprise ce n'était pas si grave* » (Entretien A29, collectivité, élu). Cette attractivité *de fait* ne se double que très rarement d'un discours destiné à la mettre en valeur publiquement. La seule exception concerne un publireportage dans lequel le maire se prête à l'exercice en énumérant les facteurs d'attractivité du territoire audonien sur le marché tertiaire, tout en revendiquant « *une histoire ouvrière forte, positive et toujours prégnante* » et la volonté de maintien des petites entreprises (*Le Monde*, 4 février 2009). La posture de la municipalité consiste donc à entretenir une rente de situation procurée par sa localisation et ses disponibilités foncières auprès des entreprises.

Or ces mutations spatiales correspondent également à une restructuration capitalistique du marché de l'immobilier tertiaire. Les immeubles construits dans le quartier Victor Hugo sont majoritairement financés par des gestionnaires d'actifs, qui sont propriétaires de plus de 85% des 226 500 mètres carrés construits à l'exception de deux bâtiments (voir Carte 3 et Annexe 8). Bien que le maire soit principalement en contact avec des promoteurs, et dans une moindre mesure avec les entreprises locataires, le financement de l'intervention des uns et de l'implantation des autres repose sur les capitaux sous contrôle des gestionnaires d'actifs. La financiarisation de l'immobilier tertiaire constitue donc un puissant vecteur du redéveloppement urbain de Saint-Ouen. À l'image de la Plaine Saint-Denis (Malézieux 2003 ; Nappi-Choulet 2006), l'industrie de l'investissement contribue au développement du marché tertiaire sur la commune de Saint-Ouen, qui est désormais considéré comme un « *marché émergent* » dans l'opinion des professionnels de ce secteur (Estate Consultant 2001).

Maîtriser la tertiarisation et redistribuer ses richesses

Cependant, l'ouverture à l'implantation de bureaux dans le contexte de la restructuration spatiale et capitalistique du marché tertiaire ne va pas sans une certaine circonspection des élus audoniens. Au milieu des années 2000, le dilemme posé par cette dynamique est objectivé dans le cadre de l'approbation du *Plan d'aménagement et de développement durable* qui entérine le projet municipal (délibération n°04/293, Conseil municipal 18 octobre 2004). Il sanctuarise un triple objectif en matière de développement économique : l'équilibre, la solidarité, et la durabilité (Ville de Saint-Ouen 2004). L'immobilier tertiaire a dans cette perspective un statut ambivalent : il est identifié comme « *un levier fort pour le renouvellement urbain de Saint-Ouen* », mais figure aussi au titre des « *faiblesses* » identifiées. La tertiarisation présente le risque d'accentuer une insuffisante diversité du tissu économique local (secteurs et taille des entreprises). Elle pose en outre des défis en termes de création d'emplois locaux. Bien que les élus souhaitent « *favoriser le maintien […] des grandes entreprises porteuses d'emplois* » (Ibid.), l'implantation de grandes entreprises tertiaires se traduit bien souvent par des transferts d'emplois existants. Dans l'éventualité d'une création d'emplois, celle-ci ne profite que rarement aux audoniens. Cette situation contraste avec le passé industriel de la ville, où de nombreux travailleurs habitaient la commune. La municipalité prend conscience de ces décalages : elle s'implique dans la formation de ses résidents[85], et se mobilise auprès des entreprises en mettant en place un dispositif de *Charte territoire* analogue à Saint-Denis[86]

Afin de maîtriser la dynamique de tertiarisation, elle mobilise également des outils plus contraignants lui permettant d'intervenir directement sur le foncier, dans le prolongement des politiques précédentes. Dans le quartier Victor Hugo, la nouvelle municipalité créé des zones d'aménagement concerté (ZAC) sur les emprises destinées à accueillir les opérations tertiaires (voir Carte 3, p. 110 et Encadré 2). Ces outils d'urbanisme opérationnel lui permettent de définir des règles d'urbanisme spécifiques, de négocier avec les promoteurs les conditions de construction, et d'obtenir qu'ils financent des espaces et équipements

---

[85] Comme le résume Jacqueline Rouillon, *« L'arrivée de ces grandes entreprises constitue un atout vital pour le développement de la ville. […] Naturellement, nous savons bien que les entreprises ne peuvent pas embaucher tous les demandeurs d'emplois audoniens, mais nous attendons qu'elles s'impliquent dans le parcours de réussite des jeunes auquel nous travaillons* » (Jacqueline Rouillon, citée dans *Le Monde*, 4 février 2009)

[86] Ce système de contractualisation morale vise à encourager l'emploi par les entreprises locales des populations audoniennes, et l'implication de leurs salariés dans la vie citoyenne et associative de la commune (Entretien A10, collectivité, chef de projet).

publics. Ces zones d'aménagement accueillent plusieurs programmes de logements, notamment sociaux, ainsi que la réalisation d'un parc (1,7 ha). La construction de nouveaux bureaux permet en outre de renouveler la base fiscale de la commune en matière de taxe professionnelle et de taxe sur le foncier bâti.

Encadré 2 – Les zones d'aménagement concerté bordant le boulevard Périphérique

La première ZAC dite « Victor Hugo » créée en 1992 porte sur des emprises foncières qui étaient propriété du Ministère du transport dans le cadre d'un projet de raccordement de l'autoroute A15 au boulevard Périphérique. Elle est confiée à la Société d'ingénierie et de développement économique (Sidec) départementale. L'abandon du projet autoroutier conduit à suspendre l'opération. En 1999, la nouvelle municipalité révise la programmation qui prévoit désormais une mixité de fonctions urbaines, dont 62 000 mètres carrés de bureaux. Certains habitants dénoncent alors la réalisation d'une « City audonienne » (Le Parisien, 1er juin 2004). Le projet final comporte 77 300 mètres carrés de bureaux (100% propriété des investisseurs), ainsi que plus de 500 logements dont la moitié sociaux.

La seconde ZAC « Place du RER » est créée en 1998. Elle prévoit la réalisation par une filiale d'aménagement de Renault, principal propriétaire foncier, de 35 000 mètres carrés de bureaux, 6 000 mètres carrés d'activités, et d'opérations de logement. Il s'agit donc d'une ZAC privée, qui fait l'objet d'une convention signée entre l'entreprise et la municipalité. Elle aboutit à la construction de 140 logements, dont une quarantaine de logements sociaux.

Par ailleurs, la municipalité vote la création d'une troisième ZAC à la Porte de Saint-Ouen, qu'elle confie à la Sem communale en 2003. L'opération prévoit 58 000 mètres carrés au total, dont la moitié de bureaux. Elle a toutefois été retardée par le recours juridique déposé par l'opposition.

Une politique volontariste du logement

L'aménagement urbain permet ainsi de redistribuer les recettes issues du recyclage des disponibilités foncières, dans le contexte d'une attractivité renouvelée de Saint-Ouen. À partir du milieu des années 2000, celle-ci se manifeste sur le marché du logement. Alors que « *pendant des années, on a pleuré pour que les promoteurs viennent construire à Saint-Ouen* », les élus audoniens se félicitent désormais d'une situation où ces derniers « *font la queue* » à la porte de la mairie (Michel Bentolila, Adjoint à l'urbanisme cité dans *Le Point*, 16 mars 2006). Cette attractivité résulte non seulement des difficultés des jeunes ménages à se loger au centre de la métropole parisienne, mais aussi de la municipalité. Portée par la conviction « *le logement n'est pas une marchandise, mais un droit à faire respecter* » (Jacqueline Rouillon, *L'Humanité.fr*, 21 décembre 2011), l'exécutif porte une politique volontariste du logement

alliant effort de construction et maîtrise des prix afin de limiter la perspective d'une hausse des valeurs foncières entraînée par le déverrouillage du foncier.

Premièrement, la municipalité intervient sur le parc de logements existants où elle cherche à lutter contre la hausse des prix à travers la maîtrise des loyers pour les logements réhabilités à l'aide de dispositifs de défiscalisation, et surtout à travers la préemption. Elle s'engage dans une bataille contre les pratiques de propriétaires qui essayent de réaliser d'importantes plus-values à la revente de leurs biens[87]. Pour éviter une éviction par les prix des « *familles populaires* » (Ibid) qu'elle souhaite maintenir tout en accueillant de nouveaux ménages, elle n'hésite pas à user de la menace du droit de préemption, voire à en faire usage moyennant des procédures judiciaires[88].

Deuxièmement, la municipalité maintient une dynamique de construction de logements neufs, dont le stock augmente de 10% de 2000 à 2008 (Ville de Saint-Ouen 2008a, chap. 2, 81). D'une part, elle s'implique dans l'effort de construction de logements pour les salariés, tout en maintenant une part de logement social importante à hauteur de 40% du parc de logements. Elle allège les contraintes de constructibilité en supprimant le plafond légal de densité dès 2001 pour *« inciter [les promoteurs] à venir et à construire »* (Entretien A29, collectivité, élu). D'autre part, elle met en place une politique de maintien à prix abordable des logements neufs à travers la mise en place dès 2006 d'une *Charte*, que les promoteurs n'ont d'autre choix que de signer au risque de se retrouver sur une liste noire des entreprises indésirables sur la commune. Présentée comme la véritable « *colonne vertébrale de [son] projet municipal* » (Jacqueline Rouillon, *Le Moniteur*, 9 décembre 2011), la *Charte promoteur* inclut une limitation des prix de sortie en fonction des secteurs géographiques[89], et un

87 Le diagnostic du PLU indique que la valeur du parc de logements audoniens a augmenté de 135% entre 2001 et 2006, soit vingt points de plus que la moyenne du département de Seine-Saint-Denis, et quarante de plus que le reste de la petite couronne. Pour la seule période de 2002 à 2005, les prix ont augmenté d'un cinquième (Ville de Saint-Ouen 2008a, chap. 2, 77).

88 En 2009, sur 549 ventes, la municipalité annonce 49 usages du droit de préemption (*AFP*, 3 janvier 2012). En 2010, sur 700 ventes, le coût des procès s'élève à 50 000 euros pour la municipalité (*L'Humanité.fr*, 21 décembre 2011). En 2011, sur 800 ventes la municipalité a fait usage du droit de préemption une cinquantaine de fois, revendiquant une économie moyenne de 18 600 euros par dossier *Le Monde*, 25 novembre 2012), pour un montant total de 150 000 euros de frais d'avocats (*AFP*, 3 janvier 2012).

89 La nouvelle version de 2011, signée par vingt-sept promoteurs, inclut des dispositions sur la baisse des prix de commercialisation (réduction de 10%, et 10% supplémentaires pour les primo-accédants), la taille des copropriétés (limitée à 50 logements), des appartements (70% de T3), mais également une limite de la part des investisseurs institutionnels par rapport aux propriétaires occupants (respectivement 20% et 80%).

certain nombre de paramètres à respecter (taille, type de logements, prestations). Alors qu'elle tend aujourd'hui à se développer dans d'autres communes (Dupuy 2010), cette pratique est à l'époque inédite si bien que la commune où « *la maire dicte sa loi* » (*Le Parisien*, 21 septembre 2011) apparaît pionnière dans la lutte contre la « *flambée immobilière* » (*Le Parisien*, 28 novembre 2011). Malgré cette réputation, cette politique est relativement bien accueillie par les promoteurs[90].

L'État accompagne cette politique du logement : il encourage l'effort de construction en le liant avec les agréments-constructeurs qu'il délivre pour les bureaux. Le Préfet de région Jean-Pierre Duport étend le dispositif des conventions d'équilibre habitat-activité à Saint-Ouen[91], qui consiste à astreindre la construction de bureaux à celle de logements (voir chapitre 7). L'entrée dans le système des conventions d'équilibre « *pour essayer de contraindre* » sont l'occasion de « *négociations politiques* » avec les maires des communes concernées qui « *n'acceptent pas de gaieté de cœur* » (Entretien A22, État, service aménagement). Face à ces derniers, les services déconcentrés de l'État soulignent les objectifs de planification régionale et l'écart entre le dynamisme de la construction d'immobilier de bureau et de logements neufs[92]. L'entrée de Saint-Ouen dans le régime des conventions d'équilibre habitat-activité renforce l'effort local de construction. Elle abonde l'orientation municipale plus qu'elle ne s'y substitue : la municipalité dépasse significativement les objectifs de construction de logement définis par la première convention pour la période 2002-2006. L'État troque par la suite la contrainte pour la récompense : en décembre 2012, la Ministre du logement et de l'égalité des territoires Cécile Duflot décore Jacqueline Rouillon de la légion d'honneur au titre de sa politique volontariste pour le logement, et en particulier de lutte pour la contention de la hausse des prix.

---

90 L'encadrement des prix permet de maintenir la solvabilité de leur clientèle. La réduction des délais de commercialisation qui en résulte implique un portage des terrains moins long pour les promoteurs. De plus, l'éventuel manque à gagner sur les prix de vente peut être comblé par l'augmentation de la densité suite à la modification du règlement urbain sur ce point.

91 De même pour les communes de Saint-Denis et Montreuil.

92 À l'échelle du département, Saint-Ouen et Saint-Denis regroupent 13% des logements construits pour 16% de la population (hormis pour le secteur locatif social qui demeure élevé à hauteur de 50%), tandis qu'ils concentrent 40% des surfaces neuves d'immobilier d'entreprise – principalement du bureau – pour 23% de l'emploi (Direction Départementale de l'Équipement de la Seine-Saint-Denis 2000).

Section 2. Les Docks de Saint-Ouen : un projet sous le sceau de la continuité

C'est dans ce contexte que la municipalité de Saint-Ouen est, dès 2004, confrontée à la restructuration d'un quart de son territoire, les Docks. En l'espace de quelques mois, la levée d'un périmètre industriel de non-constructibilité et l'acquisition d'une partie des terrains par Nexity, groupe de promotion immobilière d'envergure nationale, insufflent une dynamique de réflexion sur l'avenir de ce territoire, et d'élaboration d'un projet d'aménagement. Ce projet place les Docks sous le sceau d'une triple continuité par rapport à l'héritage du communisme municipal, à commencer par l'orientation partisane. Le projet est élaboré et mis en œuvre dans ses premières phases jusqu'en 2014 sous la mandature de Jacqueline Rouillon. Plusieurs responsables politiques et techniques du projet sont affiliés au parti communiste, comme la Directrice du projet de la Sodedat 93 (élue à Saint-Denis) et l'Adjoint à l'urbanisme et aux finances élu en 2008 (ex-directeur de la Semiso de 2003 à 2007). L'architecte-urbaniste retenu par les élus est proche du parti, contribuant par exemple à sa réflexion sur le logement dans la revue interne (Rafatdjou 2012).

Cette continuité est aussi politique, les Docks constituant l'occasion de mettre en œuvre la politique municipale à grande échelle. Dès 2004, le site est identifié comme l'un des sites clefs pour « *favoriser un développement économique équilibré, solidaire et durable* » souhaité par les élus. C'est pourquoi il ne doit pas devenir « *un pôle uniquement tertiaire, à l'image de l'ouest parisien, qui serait insuffisamment adapté aux besoins d'emploi des populations locales* » (Ville de Saint-Ouen 2004, 8). Ces orientations perdurent à l'issue des premières négociations avec Nexity, et sont reprises lors de la révision générale du plan local d'urbanisme en 2008. Les orientations en matière d'urbanisme et de développement économique qui président au redéveloppement des Docks n'ont pas changé : la *« tertiarisation* » apparaît toujours comme quelque chose à « *maîtriser* », notamment en vertu des risques qu'elle fait planer sur la diversité des activités (Ville de Saint-Ouen 2008a, chap. 4, 19). De même, le projet d'aménagement s'inscrit dans la politique volontariste du logement de la municipalité : la programmation de logements sociaux est portée à 40%, et la construction de logements est astreinte à la signature de la *Charte* par les promoteurs immobiliers

Cette continuité est enfin urbaine, puisqu'il s'agit « *ne pas créer un quartier vitrine mais faire la ville comme elle existe déjà* » (Paul Planque, Adjoint à l'urbanisme de 2008 à 2014 cité dans *Le Moniteur*, 7 juin 2013). Elle s'exprime dans le parti d'aménagement et la composition réalisés par un groupement d'urbanistes et de paysagistes, dont l'un des membres souligne

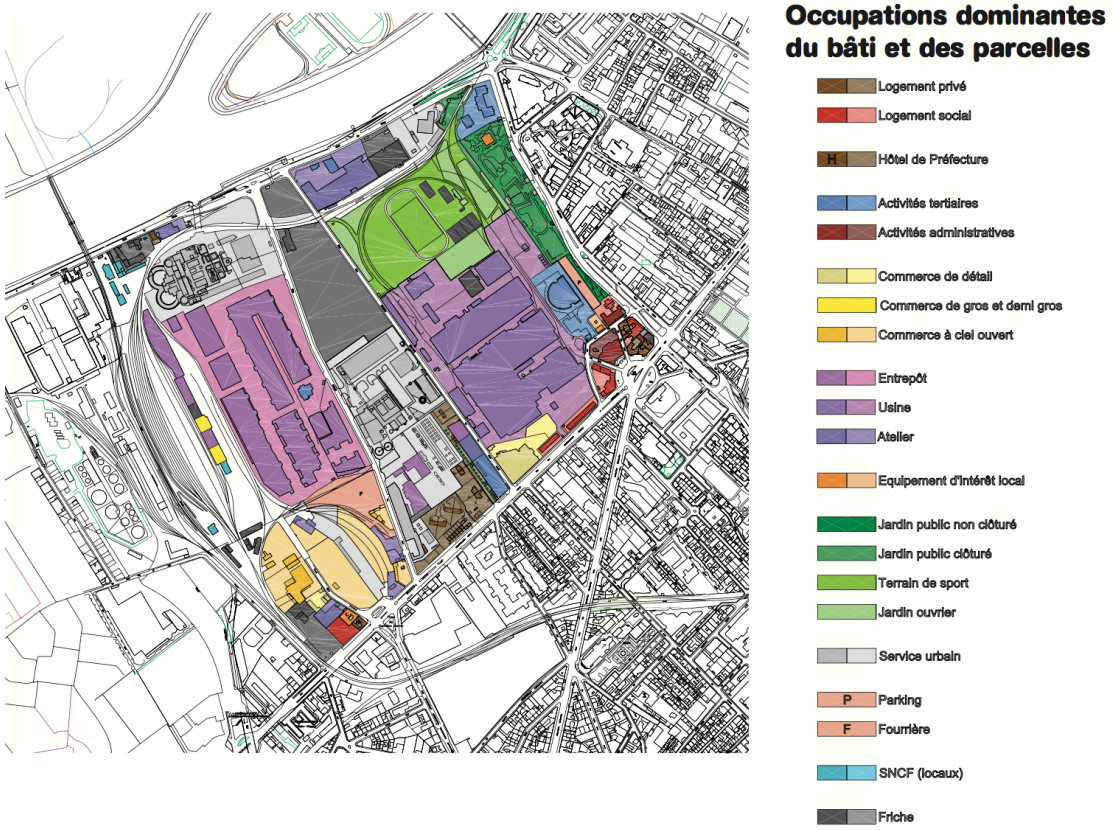
que « *dans la tête des élus il était extrêmement important que l'opération sur le site soit l'occasion de l'innovation mais qu'on évite surtout de créer une ville nouvelle dans la ville* », en privilégiant une « *sorte de politesse à l'existant qui fait qu'on n'est pas dans un aménagement amnésique, on ne fait pas table rase* » (Entretien A02, bureau d'études, architecte-urbaniste). C'est dans cette perspective que le *Schéma directeur* privilégie une morphologie urbaine et architecturale hétérogène, et une mixité en termes d'échelles, de densités et de mobilités (Ville de Saint-Ouen et al. 2008).

2.1. La genèse du projet (2003-2004)

Lorsque le redéveloppement de Saint-Ouen advient durant les années 1990, il n'est pas encore question de la mutation des Docks. Alors que ce site est le berceau historique de l'industrialisation de Saint-Ouen par le biais du transport fluvial – auquel il doit son nom – puis ferré qui attirent les unités de production industrielle et d'énergie (Atelier parisien d'urbanisme 2006), il est relativement épargné par la mutation socio-économique qui affecte la commune[93]. Principalement fréquenté par les employés et traversé par les flux des grandes activités qu'il accueille, le site demeure en marge de la commune mais ne constitue pas une friche à proprement parler (voir Figure 1). Or c'est justement par l'évolution des activités implantées sur le site que la question de sa mutation est rapidement mise à l'agenda de la municipalité.

[93] Les rares transactions qui ont lieu sur les Docks portent sur les locaux d'activités et de stockage dans l'actuel parc Valad (*Les Échos*, 11 juin 1998).

Figure 1 – L'occupation du site des Docks avant le projet d'aménagement



Source : Atelier parisien d'urbanisme (2006)

Le déverrouillage de la constructibilité

D'une part, en avril 2003 la Direction régionale de Total Fina Elf confirme les rumeurs de fermeture du dépôt pétrolier de Saint-Ouen dans le cadre de la rationalisation de ses implantations. La municipalité manifeste sa volonté d'intégrer cette emprise de 5 hectares dans une réflexion plus globale, dans la continuité du secteur Victor Hugo afin de « *mieux utiliser la proximité avec le fleuve et privilégier une mixité activités-habitat* » comme l'explique l'Adjoint à l'urbanisme (*Le Parisien*, 1er avril 2003). Le départ de Total du site implique en effet une levée du périmètre Seveso et de sa restriction attenante de constructibilité. Quelques mois après, le conseil municipal approuve la mise en place d'un périmètre d'études à l'échelle des 100 hectares des Docks via l'extension d'un premier périmètre destiné au quartier Victor Hugo (délibération n°04/24, Conseil municipal 19 janvier 2004). Cet outil ouvre le droit à la municipalité d'invoquer un sursis à statuer lors de l'instruction des permis de construire, c'est-à-dire d'obtenir un délai de trois mois supplémentaires y compris dans le cas où le permis présenté est compatible avec le règlement d'urbanisme.

L'enjeu est de taille : il s'agit d'engager une dynamique partenariale avec plusieurs grands propriétaires fonciers sur le site, en particulier des opérateurs ferroviaires de l'État, ou des entreprises de services urbains comme la Centrale parisienne de chauffage urbain (CPCU) et le Syndicat de traitement des ordures ménagères de l'agglomération parisienne (SYCTOM), mais surtout avec le promoteur immobilier Nexity. En effet, si le groupe immobilier n'est pas explicitement mentionné par l'Adjoint à l'urbanisme évoquant le souhait de la municipalité de « *mieux connaître les intentions des différents acteurs et de leur faire partager ses propres objectifs* » (*Rapport de présentation* de la délibération n°04/24), la municipalité est alertée sur l'acquisition prochaine d'un portefeuille foncier et immobilier auprès d'Alstom, situé à l'opposé des Docks.

L'acquisition des terrains d'Alstom par Nexity

D'autre part en effet, en mars 2004, Nexity, groupe immobilier constitué de plusieurs filiales de promotion de l'ex-conglomérat Vivendi et présidé par l'un de leurs directeurs, Alain Dinin, fait l'acquisition de terrains auprès d'Alstom. Pour Alstom, cette cession intervient dans le cadre des deux plans successifs de désendettement impliquant notamment la cession des actifs immobiliers (voir chapitre 3). Le portefeuille acquis par Nexity comprend un ensemble de bâtiments et de terrains au nord-est du site des Docks aménagés par Alstom dans le cadre de son activité industrielle depuis 1917 (Service du patrimoine culturel de la Seine-Saint-Denis 2005). Le groupe immobilier dispose de moyens financiers dans une période faste. À quelques mois de son entrée en Bourse, le promoteur a un accès aisé aux capitaux bancaires afin de supporter les frais de portage du terrain. Il met en outre au point un montage permettant de réduire ces frais, comme nous l'expliquerons (chapitre 3). De plus, il bénéficie des circuits décisionnels, à la fois en raison de la proximité interpersonnelle avec les dirigeants d'Alstom, mais aussi de la procédure privilégiée par ces derniers, qui consultent directement les promoteurs de la place parisienne.

La municipalité, qui prend connaissance de ce projet par le biais des procédures réglementaires[94], s'estime de son côté « *hors jeu* » sur le plan financier face au coût de la préemption des terrains. C'est pourquoi, sans pour autant ignorer le projet, elle est prise de court par le groupe immobilier dont les atouts la mettent devant le fait accompli :

---

94 Cette cession fait en effet l'objet d'une *Déclaration d'intention d'aliéner* de la part d'Alstom.

> *Si j'étais allé voir Madame Rouillon en lui disant 'j'envisage d'acheter les terrains d'Alstom', elle n'aurait pas voulu ! Je l'ai mise face au fait. […] Et puis après je suis allé montrer que je n'étais pas mal élevé, de bonne composition et tout. Parce que c'est elle qui me donne le permis de construire, et que je n'ai pas le choix ! (Entretien A15, promoteur, cadre dirigeant)*

Le règlement d'urbanisme limite en effet la constructibilité à l'activité économique et à un COS de 1, permettant en l'état au groupe immobilier de réaliser 180 000 mètres carrés d'immobilier d'entreprise. Or si c'est la filiale spécialisée dans l'immobilier d'entreprise qui apporte l'affaire au sein du groupe, ce dernier revendique d'emblée un projet de mixité fonctionnelle dans sa communication publique[95], et ultérieurement lors de nos entretiens. Par conséquent, le projet envisagé par le groupe immobilier suppose un changement du règlement urbain par la municipalité.

Une dynamique de rapprochement entre la municipalité et Nexity

Le rapprochement entre la municipalité et Nexity fait suite à des « *premiers contacts* » en amont de la décision d'achat des terrains Alstom, « *en utilisant les réseaux pour avoir des retours* » concernant la « *capacité de la mairie a faire une opération* » et les marges de manœuvre pour « *la convaincre qu'il fallait faire quelque chose* » (Entretien A04, promoteur, cadre dirigeant). Initialement, les dynamiques des deux acteurs sont pourtant opposées : le démantèlement de Total invite à un aménagement dans le prolongement de Victor Hugo et du sud-ouest vers le nord-est du site ; tandis que l'opération Alstom/Nexity derrière la mairie de Saint-Ouen s'inscrit dans la continuité du prolongement du centre-ville et dans une direction diamétralement opposée.

Plusieurs facteurs concourent cependant à un rapprochement, à commencer par la négociation relative à la constructibilité réglementaire dont la modification s'avère nécessaire pour le groupe immobilier. En outre, la municipalité souhaite réaliser la reconversion des Docks à travers une opération unique sur l'ensemble des 100 hectares supposant d'inclure les ex-terrains d'Alstom désormais maîtrisés par Nexity (Entretien A16, aménageur, responsable de projet). Enfin, le rapprochement et la construction d'une

---

[95] Dans sa communication publique, Nexity annonce un projet « *qui pourrait conduire à développer à terme 260 000 à 300 000 SHON dont 50% de logements et 50% d'immobilier d'entreprise. Il nécessite une révision du PLU* » (Nexity 2004, 67). L'année suivante, on peut lire que la programmation comprendrait « *47% de logements, 41% d'immobilier d'entreprise et 12% de commerces. L'année 2005 a permis de retenir les grands principes urbains du projet, ce qui permet à la ville de lancer la concertation pour la révision du PLU* » (Nexity 2005, 62).

logique partenariale sont favorisées par la culture de la nouvelle génération d'élus communistes composant l'exécutif à partir de 2001. Alors que l'ancienne maire était « *carrément anti-entreprise* », l'équipe de Jacqueline Rouillon affiche une « *vraie ouverture, y compris vis-à-vis du monde économique* » qui se manifeste par exemple dans la capacité à rencontrer les responsables du groupe immobilier « *lors de dîners le soir […] pour discuter du projet, sans se faire taxer de traître de classe, de vendu* » (Entretien A18, collectivité, élu). D'autant que de son côté, le groupe immobilier cherche à développer ses relations avec les élus, dans une démarche encore embryonnaire axée autour du service aux collectivités.

1.4. Les principales étapes du projet

À partir de cette dynamique initiale, le projet des Docks connaît plusieurs étapes, depuis la définition d'un parti d'aménagement jusqu'à sa mise en œuvre dans les premières phases opérationnelles. Il s'agit d'un projet d'envergure: tant en termes de taille (100 hectares) que de temporalité (fin prévue pour 2025). Comme de nombreux autres projets d'aménagement et d'infrastructures, sa mise en œuvre est soumise à des aléas, revirements, mais aussi des effets de sentier de dépendance. Il n'est pas question ici de détailler par le menu tout ce qui fait le quotidien de ce projet depuis 2003, mais d'en retracer les trois principales périodes. De 2005 à 2007, la municipalité lance les premières études de faisabilité et démontre une volonté de rapprochement des grands propriétaires. Puis de 2007 à 2010, la définition du projet est précisée et ses outils opérationnels stabilisés. De 2010 à 2014 enfin, tandis que le projet global s'enrichit de la redéfinition de certains éléments, les premiers secteurs entrent en phase opérationnelle. À travers ces trois grandes périodes, la municipalité maintient un objectif de mixité fonctionnelle et sociale, dont elle relie la réalisation à la question de la maîtrise foncière. Elle mobilise pour cela des outils d'urbanisme opérationnel (ZAC) et s'implique dans des négociations avec les grands propriétaires présents sur le site. L'alternance politique de mars 2015 constitue l'épilogue de cette première phase des Docks, dont plusieurs éléments sont révisés par la nouvelle majorité de droite.

La définition du projet et les négociations foncières (2005-2007)

De 2005 à 2007, la municipalité travaille à définir un projet pour l'ensemble du territoire des Docks. L'acquisition par Nexity des terrains d'Alstom place les élus audoniens

dans une position réactive. Face au groupe immobilier qui travaille à définir un projet, ces derniers sont sommés de définir leur propre vision pour la mutation de cet espace. Après s'être doté d'un outil qui leur permet de temporiser – en l'espèce, le périmètre d'études qui allonge les délais d'instruction des permis – les élus municipaux s'adjoignent les services de la Sodedat 93 en février 2005, qui dédie une petite équipe de trois personnes pour la conduite d'études de faisabilité réalisées par des prestataires externes. Une équipe de consultants de Partenaires Développement est retenue pour produire l'expertise concernant le développement économique et la programmation. Ils proposent plusieurs éléments de diagnostic, notamment en ce qui concerne le marché de l'immobilier tertiaire et la maîtrise foncière, pour laquelle ils réalisent un état des lieux permettant d'identifier les propriétaires des parcelles, leur occupation, ainsi que les perspectives de mutation (voir Annexe 9).

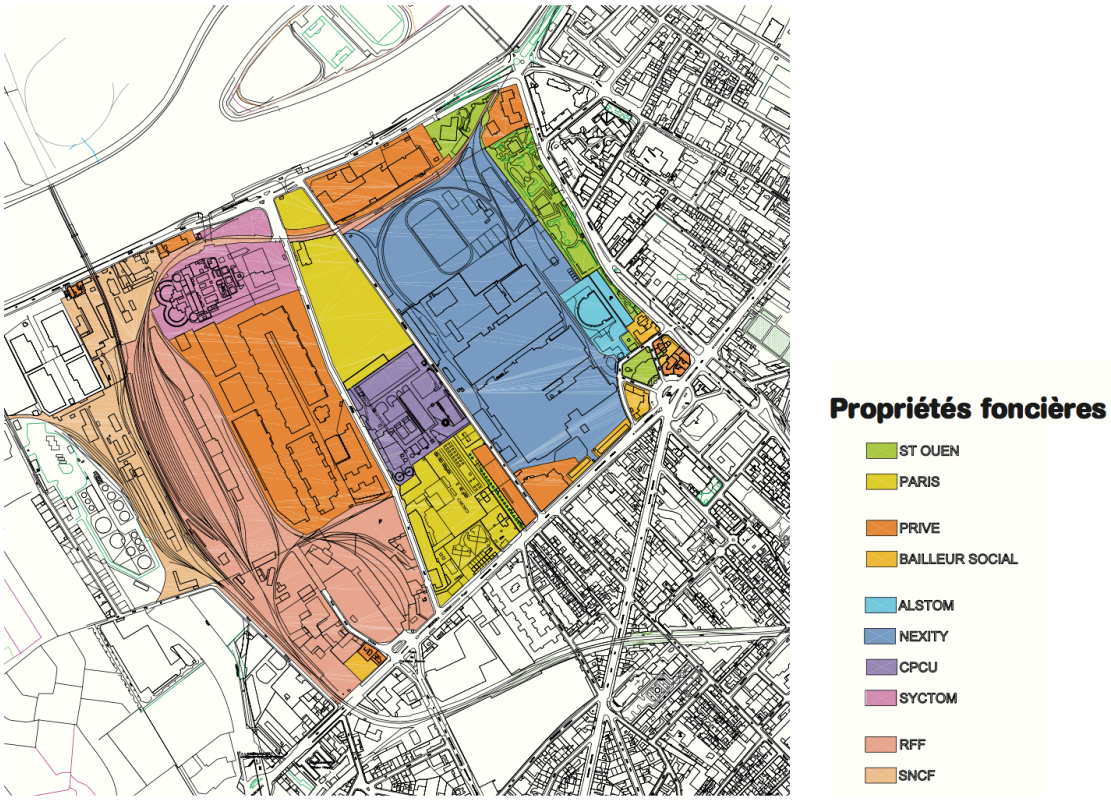
La maîtrise foncière est un aspect important du projet dès cette phase d'études. Pour les élus, il en va de la capacité à décliner leurs objectifs face à la « *volonté des propriétaires de valoriser leur terrain* » menaçant « *le projet […] en termes de logements, d'environnement, avec le parc urbain, de développement d'activités économiques qui ne soient pas que du tertiaire* » comme l'explique Jacqueline Rouillon (*L'Humanité*, 28 octobre 2006). C'est pourquoi les élus, encouragés en ce sens par les consultants en développement économique, cherchent à se rapprocher des quelques grands propriétaires des terrains sur les Docks (voir Figure 2). C'est notamment le cas de la ville de Paris : dès septembre 2005, Jacqueline Rouillon propose un partenariat à Bertrand Delanoë, qui débouche sur un accord de coopération (voir Encadré 3). Les deux municipalités affirment publiquement une volonté commune de mixité fonctionnelle mêlant activités logistiques et tertiaires, et sociale avec la construction de 40% de logements sociaux (*Le Parisien*, 4 février 2006). Cette volonté de maintien de l'activité motive également la rencontre avec les propriétaires du parc d'activités Valad[96].

Par ailleurs, la municipalité fait d'emblée face aux premiers projets de Nexity : en échange de l'acquisition des terrains, le promoteur s'est engagé auprès d'Alstom à construire deux nouveaux immeubles de bureaux (voir chapitre 3). À partir de janvier 2006,

[96] À l'époque, ce parc est propriété de la Compagnie du parc de Bercy. Cette société est rachetée par le promoteur Jean-Claude Aaron et deux associés auprès des EMGP (*Les Échos*, 5 mars, 1991). Elle est rachetée en 2004, par le gestionnaire Archon qui acquiert son portefeuille composé de 31 ensembles immobiliers (300 000 m²) pour le compte de la banque d'affaires de Goldman Sachs. Archon revend l'année suivante certains actifs du portefeuille, dont le parc des Docks, à GVIO pour son fonds pan-européen EHI. En 2007, le groupe australien Valad rachète GVIO, avant d'être racheté par le fonds Blackstone en 2011.

il présente son projet élaboré par l'agence de Bernard Reichen, et le confronte avec celui de la municipalité qui travaille de son côté avec Makan Rafatdjou. Enfin, la municipalité se rapproche quelques mois plus tard de RFF et SNCF présents à l'ouest du site, qui accueille un faisceau ferroviaire (voir Figure 2). À ces discussions bilatérales entre les grands propriétaires, la Sodedat 93 et la municipalité s'ajoute la mise en place d'un « Pôle institutionnel » regroupant d'autres institutions et collectivités concernées par le réaménagement des Docks, comme le Conseil général de Seine-Saint-Denis[97].

Figure 2 – Les principaux propriétaires fonciers sur le territoire des Docks



Source : Atelier parisien d'urbanisme (2006)

La stabilisation du contenu, des outils et du financement du projet (2007-2010)

De 2007 à 2010, le projet entre dans une phase de stabilisation. Premièrement en termes de contenu. À l'issue du mandat d'études piloté par la Sodedat 93, la municipalité dispose d'une première version du *Schéma directeur d'aménagement* proposée par le

[97] L'organisation du dialogue partenarial par « Pôle » est aussi mise en place avec les habitants (Pôle citoyens) et les responsables municipaux (Pôle élus).

groupement réuni autour du cabinet de Makan Rafatdjou. Parmi les quatre axes d'aménagement, il s'agit de « *réaliser un nouveau tissu urbain* » qui permet le maintien d'activités non-tertiaires, la réalisation d'espaces publics, et la réalisation de « *socles d'immeubles (rez-de-chaussée, R+1) dédiés aux commerces, services, activités et artisanats participant à l'animation urbaine* » (Ville de Saint-Ouen 2006). La poursuite des études et des réunions, notamment avec l'agence de Bernard Reichen qui officie pour Nexity, débouche sur la stabilisation d'une nouvelle version en octobre 2008 (Ville de Saint-Ouen et al. 2008). Ces éléments programmatiques sont traduits dans les documents opérationnels transmis aux promoteurs qui acquièrent du foncier (Ville de Saint-Ouen, Sodedat 93, et al. 2009).

Deuxièmement, les dispositifs opérationnels de mise en œuvre sont stabilisés, en particulier sur la maîtrise foncière qui constitue un point cardinal pour la municipalité. La municipalité approuve le *Dossier de création* de la ZAC des Docks ainsi que le bilan de la concertation préalable afférent (délibération n°07/144). Elle désigne ensuite la Sodedat 93 comme concessionnaire de la ZAC (délibération n°07/184). Aux termes du *Traité de concession*, la municipalité conserve le droit de préemption qui n'est pas délégué automatiquement, mais au cas par cas sur sollicitation de l'aménageur (Ville de Saint-Ouen et Sodedat 93 2007, art. 12). D'autres outils fonciers sont mis en place. Afin de réduire les coûts de portage des terrains des divers parcs d'activité présents sur le site, la municipalité signe une convention avec l'Établissements public foncier d'Île-de-France (EPFIF) en février 2008[98]. En outre, le partenariat inauguré deux ans plus tôt avec la ville de Paris débouche sur la signature d'un *Protocole foncier* en juin 2008 précisant les conditions financières et programmatiques de mutation des deux emprises concernées (voir Encadré 3). Une logique analogue aboutit avec Nexity, à l'occasion de la signature d'une première *Convention tripartite* en novembre 2008, qui régit les engagements et contreparties entre le groupe immobilier, la municipalité, et la Sodedat 93.

Encadré 3 – Le projet des Docks dans le cadre de la coopération bilatérale avec la ville de Paris

À l'occasion du projet des Docks les municipalités de Paris et Saint-Ouen approfondissent une collaboration inaugurée au début des années 2000. Située à l'extérieur du Boulevard

[98] La convention porte sur un montant de 19 millions d'euros (Établissement Public Foncier Île-de-France 2009). Concrètement, l'EPFIF se charge d'acheter les parcelles auprès des propriétaires à un temps t, afin de les revendre ultérieurement à t_{+n} à la Sodedat 93, ce qui permet à cette dernière de ne pas supporter les frais financiers associés au portage (acquisition, gardiennage, emprunts, etc.).

périphérique, Saint-Ouen a historiquement accueilli de nombreux services destinés aux parisiens, comme les cimetières, les services de production d'énergie (électricité, réseau de chaleur) et de logistique installés aux Docks.

La coopération bilatérale entre les deux municipalités est amorcée par la signature d'un Protocole de coopération en mars 2003. Elle intervient dans un contexte de politique de déverrouillage des relations entre la ville-centre et sa banlieue initié par Bertrand Delanoë en 2002, dans la perspective de la candidature de Paris aux Jeux Olympiques de 2012. Le Protocole porte sur le traitement d'espaces mitoyens (marché aux Puces, boulevard urbain du quartier Victor Hugo), en termes de propreté, de sécurité, et d'environnement.

Le projet des Docks est une opportunité d'approfondissement opérationnel de ce partenariat. La ville de Paris est propriétaire de terrains qui accueillent des fonctions dédiées à l'électricité et au stockage des camions à bennes à ordure. La proposition de coopération adressée par Jacqueline Rouillon à Bertrand Delanoë en septembre 2005 reçoit une réponse positive à l'issue d'une rencontre avec certains adjoints parisiens. En novembre 2007, les deux conseils municipaux adoptent une Déclaration de partenariat. C'est dans ce cadre que la ville de Paris participe à la réflexion sur le projet d'aménagement au sein du « Pôle institutionnel », et la réalisation d'études par son agence d'urbanisme (Atelier parisien d'urbanisme 2006 ; 2007).

Cependant, les négociations sur la transaction foncière sont plus difficiles : alors que les services de la Direction de l'urbanisme parisienne aspirent à valoriser financièrement leur patrimoine, Saint-Ouen souhaite tourner la page de son statut de « territoire servant », et fait valoir l'aspect politique de cette négociation. L'évaluation de France Domaine, validée par les élus parisiens, lui est favorable puisqu'elle est moitié moins élevée que ce que réclament les services. Ce compromis est entériné par la signature d'un Protocole foncier en juin 2008 prévoyant la cession de 6,3 ha de foncier dépollué, à des conditions économiques optimales[99]. En retour, la ville de Paris obtient pour son bailleur social la réservation de droits à construire pour 330 logements, et un droit d'attribution pour un quart du total des logements sociaux construits sur les terrains.

Sources : Entretien A07, collectivité, responsable action foncière ; Chedal-Anglay (2011) ; Recension de presse

Enfin, le projet est stabilisé sur le plan de la constructibilité suite à la procédure de révision générale du PLU qui s'étend de février 2008 à janvier 2010. Cette révision est motivée par le projet des Docks, pour lequel il s'agit de modifier le règlement d'urbanisme « *au minimum pour y introduire la possibilité de mixité urbaine* » (Ville de Saint-Ouen 2008b, 4). Elle débouche sur la création d'une nouvelle catégorie de zonage (UM) s'appliquant aux « *espaces […] destinés à recevoir une nouvelle urbanisation, caractérisée par une mixité morphologique et fonctionnelle* », et sur son application à 47 hectares du site des Docks (Ville de Saint-Ouen 2008a, chap. 5, 74). De plus, le règlement urbain définit des orientations d'aménagement

[99] Cependant, l'enveloppe versée à la ville de Paris pour la dépollution a augmenté de 50% par rapport aux prévisions.

pour le site dans la lignée des objectifs définis par les documents stratégiques précédents (mixité fonctionnelle et sociale, articulation avec le reste de la ville, développement durable et préservation de l'identité de la ville).

Troisièmement, le projet se stabilise sur le plan financier. Plusieurs opportunités de financement par des institutions publiques tierces permettant de financer des études et la réalisation d'équipements sont sollicitées au titre du développement durable. C'est d'abord le cas de l'État qui décerne un label « écoquartier » assortit d'une subvention en contrepartie d'une constructibilité plus importante en termes de logements (Entretiens A21, État, service aménagement ; A29, collectivité, élu). Le projet des Docks est également retenu parmi les lauréats du premier appel à projet « Nouveaux quartiers urbains » (NQU) du Conseil régional d'Île-de-France visant à récompenser l'exemplarité en matière environnementale et la construction de logements.

L'inscription du projet dans ces dispositifs qui visent à distinguer les pratiques de développement durable accentue le discours officiel autour des Docks comme « *écoquartier* ». La mise en œuvre des préceptes du développement durable dans l'aménagement est en principe sanctuarisée par la signature d'une *Charte* entre la municipalité et l'aménageur[100]. Ce statut est pourtant controversé par les habitants lors des phases de concertation, puis reprises par les élus de l'opposition de droite. Les critiques mettent en évidence ce qu'ils identifient comme un hiatus entre les labels environnementaux et la pollution industrielle des sols, ainsi que la construction de nombreux logements à proximité de l'incinérateur du Syctom. Mais c'est sur un autre aspect que la remise en cause du projet par les habitants débouche peu après : des voix s'élèvent pour dénoncer le parti d'aménagement prévoyant l'édification d'une douzaine d'immeubles d'une hauteur de 18 étages qualifiés « *d'émergences* » par l'architecte-urbaniste. L'engagement du maire à ne pas franchir la limite de dix étages nécessite la révision de la composition urbaine et du bilan d'aménagement afin de trouver un nouvel équilibre suite au manque à gagner financier (Berthelot 2010).

[100] Les cosignataires s'engagent à un certain nombre de mesures, parmi lesquelles le développement de l'emploi local, la production de logement « *permettant l'accueil de tous* », et la limitation des consommations énergétiques.

Les premières phases opérationnelles et l'ajustement du projet (2010-2014)

De 2010 à 2014, le projet des Docks entre dans une phase de mise en œuvre opérationnelle, mais aussi d'ajustement. L'approbation par la municipalité en janvier 2010 du *Dossier de réalisation* (délibération n°10/7-1) marque un pas décisif en ce sens. Il confirme l'objet du projet et ses principaux objectifs, dans la continuité des orientations précédentes :

> *Développer, au cœur de l'agglomération, un nouveau morceau de ville de grande qualité urbaine et environnementale exemplaire dans sa diversité fonctionnelle et sociale, sa densité, et valorisant le passé industriel du site. (Ville de Saint-Ouen et Séquano Aménagement 2010, 1)*

Ces orientations politiques et urbaines se traduisent en trois principes de programmation. Celle-ci prévoit premièrement la réalisation d'un « *quartier mixte* » à travers une offre de logement diversifiée. Deuxièmement, la construction d'immobilier d'entreprise neuf vise à garantir une diversité du tissu économique, tant en termes de secteurs (tertiaire, recherche, artisanat, commerce) que de taille d'entreprise. Troisièmement, l'installation de commerces, d'activités et d'équipements dans les « *socles* » des bâtiments (rez-de-chaussée et premier étage) « *participent à l'animation urbaine* » (Ibid, 1).

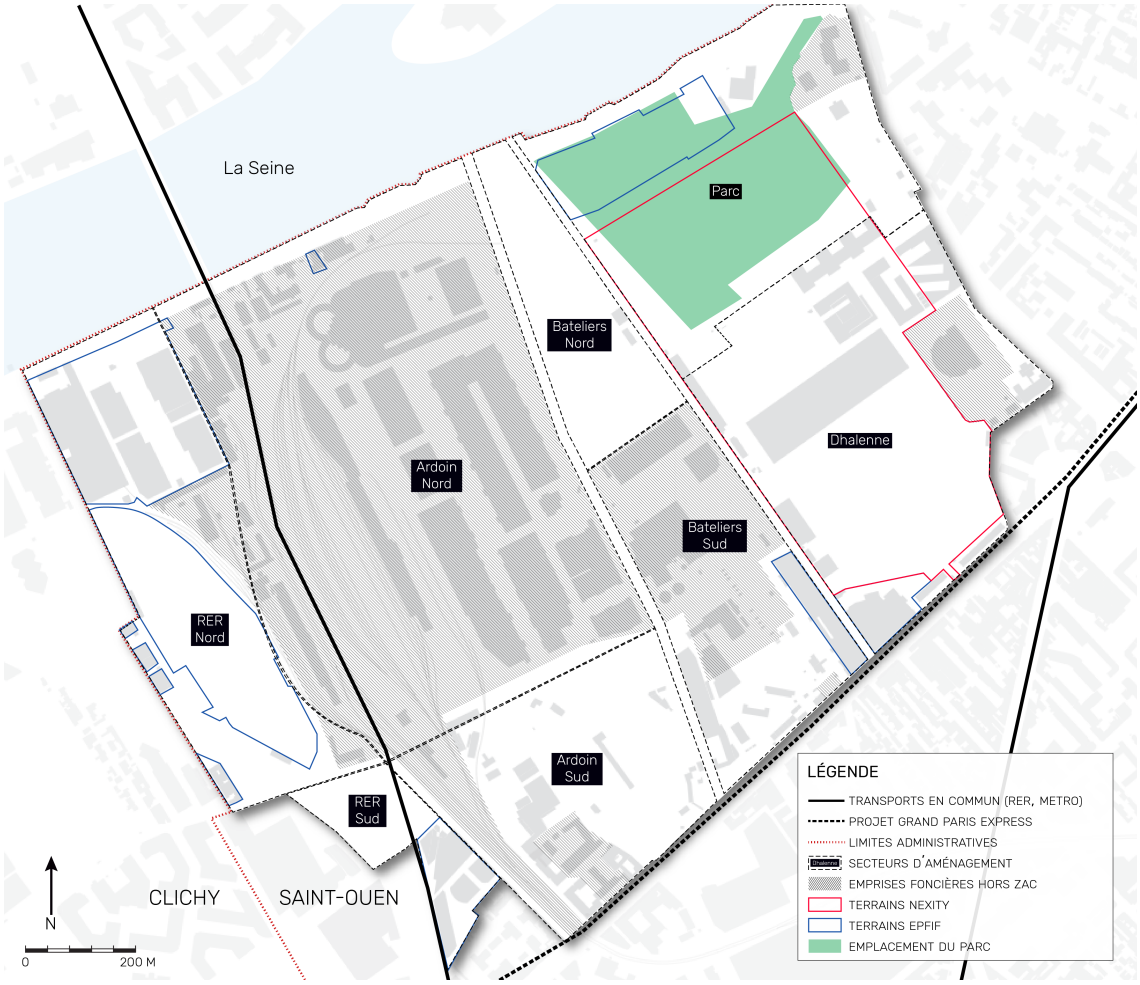
Plusieurs précisions quant à la mise en œuvre du projet sont apportées (Ville de Saint-Ouen, Séquano Aménagement, et al. 2009). Les éléments relatifs à son financement sont précisés, d'abord en ce qui concerne les participations financières attendues des promoteurs immobiliers (incluses dans les charges foncières dont ils s'acquittent auprès de l'aménageur en échange de parcelles foncières viabilisées et constructibles), qui permettent de financer près de trois quarts du coût initial des équipements. La contribution financière de la municipalité s'élève à 132 millions d'euros, soit un cinquième du coût total de l'opération d'aménagement. Par ailleurs, le programme des équipements réalisés dans le cadre de la ZAC s'enrichit de la réalisation d'un système de parkings mutualisés afin de réduire l'usage de la voiture personnelle, ainsi que de la réalisation d'un système de collecte pneumatique des ordures ménagères. Ces nouveaux équipements contribuent à faire augmenter le coût total du projet, qui passe de 500 à 650 millions d'euros (Ville de Saint-Ouen et Séquano Aménagement 2011)

Enfin, la constructibilité est affinée sur certains secteurs (voir Carte 4 et Tableau 7), notamment en ce qui concerne le type de logements sociaux[101] et l'immobilier tertiaire. Le

[101] Il est prévu que les 40% de logements sociaux se déclinent en 60% de prêts locatifs à usage social (PLUS), de 30% de prêts locatifs sociaux (PLS) ou prêts locatifs intermédiaires (PLI), et enfin de 10% de prêts locatifs aidé d'intégration (PLAI) (Ville de Saint-Ouen, Séquano Aménagement, et

projet prévoit désormais la réalisation sur le secteur 6 (RER/Rue Pierre) de 118 000 mètres carrés de bureaux (soit une augmentation de 62% par rapport à 2007). Cette augmentation fait suite à des d'études d'opportunité qui sont conduites en lien avec l'extension de la ligne 14 prévue dans le cadre du Grand Paris (voir Encadré 4). Ce projet de transports, qui renforce la desserte du site des Docks aux deux extrémités du site, conforte l'attractivité du secteur 6 sur le marché de l'immobilier tertiaire.

Carte 4 – Les secteurs d'aménagement des Docks



Réalisation : Auteur. Fond de carte : Atelier parisien d'urbanisme.

al. 2009). En outre, pour les logements libres un quota de 70% de propriétaires occupants est introduit en liaison avec les prescriptions de la *Charte promoteurs*, au motif que leur « *investissement au sein des immeubles est, en général bien plus improtant que celui des bailleurs* » (Ibid, 60).

Tableau 7 – La programmation du projet urbain des Docks approuvée en 2010 (en mètres carrés)

	Dhalenne / Nexity (secteur 1)	*Bateliers / ville de Paris (secteur 3)*	*Ardoin / RER (secteur 4)*	*Rue de Clichy BU (secteur 5)*	*RER / Rue Pierre (secteur 6)*	*Total*	*%*
Logements	162 511	137 347	56 740	29 959	0	386 557	46
Bureaux	100 185†	32 166	50 190	7 254	118 382	308 447	37
Activités	14 800	0	0	0	0	14 800	2
Commerces	21 470	11 429	0	0	0	32 899	4
Socle	0	6 601	4 470	1 318	0	12 389	1
Équipements	7 384	5 884	9 050	0	46 900	78 218	8
Total	306 350	193 427	120 450	38 801	165 282	833 310	100

Réalisation : Auteur. Source : Ville de Saint-Ouen et Séquano Aménagement et al. (2009)
Note : le secteur 2 correspond au secteur du parc où la constructibilité est nulle.
† Ce chiffre n'inclut pas les deux premiers immeubles de bureaux réalisés hors ZAC (31 500 m²)

Le lancement des phases opérationnelles intervient rapidement après la précision du projet en 2010-2011. Plusieurs procédures sont engagées sur deux premiers secteurs d'aménagement. Sur le secteur Dhalenne, après la livraison en 2009 de deux premières opérations de bureaux hors ZAC, Nexity livre un troisième programme de bureaux en 2013, suivi l'année suivante par la réalisation de logements sociaux ainsi qu'un équipement scolaire par Séquano Aménagement (ex-Sodedat 93). Sur le secteur Bateliers Nord, Séquano entame un processus de réalisation de nombreux logements, avec la désignation des équipes d'architectes et des promoteurs en juillet 2010, et le lancement d'un dispositif partenarial sous forme d'ateliers[102]. Après une phase de pré-commercialisation à l'été 2012, les programmes sont livrés en 2015.

La signature de nouveaux documents relatifs à la maîtrise foncière complète cette progression opérationnelle. Au terme de plusieurs années de négociations avec les opérateurs, la municipalité et la Sequano signent en avril 2013 un protocole foncier avec RFF et SNCF concernant la mutation des emprises ferroviaires. La Séquano conclut par ailleurs un contrat de prêt avec la Caisse des Dépôts et Consignations afin de financer l'acquisition foncière, ainsi que les travaux de dépollution et de viabilisation.-

[102] Les ateliers sont un outil *ad hoc* mis en place par la municipalité et l'aménageur afin de réunir les architectes et promoteurs désignés pour chaque lot afin de réfléchir collectivement sur des problématiques d'aménagement, de maîtrise des prix, de diversité architecturale et de coordonner leurs programmes. Bien que Nexity soit, à la différence des autres promoteurs, propriétaire de son foncier, il participe aux ateliers.

Encadré 4 – Le projet des Docks dans le Grand Paris

L'élaboration du projet des Docks se réalise parallèlement au processus d'affirmation et de construction métropolitaine à l'échelle du Grand Paris. Dès les phases de réflexion, les élus, le personnel technique (Streiff 2007) et les architectes-urbanistes (Blancot et Rafatdjou 2006) mettent déjà en avant la dimension métropolitaine du projet des Docks. Ils se réfèrent ainsi à l'ampleur du projet urbain, susceptible d'apporter, par exemple par l'offre de logements, une réponse (partielle) aux besoins des Franciliens, ou encore à l'approvisionnement en énergie ou en marchandises de territoires au-delà de Saint-Ouen par le maintien de certaines fonctions sur les Docks.

Ces aspects qui renvoient à une métropolisation fonctionnelle (Halbert 2010) vont se doubler d'autres dimensions au fur et à mesure de la construction du Grand Paris. C'est le cas sur le plan des transports, avec le prolongement de la ligne 14 dans le cadre du projet de métro circulaire du Grand Paris Express. Saint-Ouen bénéficie de deux nouvelles gares en interconnexion avec le RER C et la ligne 13, avant le terminus à Saint-Denis Pleyel (voir Annexe 10). Le projet du GPE prévoit l'installation du Site de maintenance et de remisage (SMR) des rames de la ligne 14 à l'endroit de l'ex-dépôt Total.

Parallèlement à la réalisation du projet, la construction institutionnelle de la métropole s'est précisée. Saint-Ouen a intégré la Communauté d'agglomération Plaine Commune au 1er janvier 2013, et signé le Contrat de développement du territoire de la culture et de la création en janvier 2014. En 2016, Plaine Commune est devenue l'un des Établissements publics territoriaux de la Métropole du Grand Paris. Ces évolutions sont relativement tardives par rapport à la définition du projet des Docks et n'entraînent pas d'effets sur les premières phases opérationnelles.

Épilogue – la révision du projet après l'alternance politique de 2015

En 2015, la nouvelle équipe municipale remet à plat le projet après l'alternance électorale. Les modifications apportées par l'équipe municipale issue de l'ancienne opposition de droite interviennent alors que la première phase opérationnelle du projet s'achève. De nombreux habitants ont emménagé dans le secteur Bateliers Nord, et la construction d'autres programmes de logement s'achève sur le secteur Dhalenne. Le maire William Delannoy (UDI) souhaite revoir le parti d'aménagement, en changeant d'équipe d'architectes-urbanistes. La programmation évolue sur plusieurs points, notamment en ce qui concerne la suppression de l'objectif de 40% des logements sociaux, de certains équipements scolaires et sportifs, et d'infrastructures (réaménagement de la RD1 en bord de Seine, mutualisation des parkings). L'exécutif municipal justifie ces choix par les difficultés financières de la commune, thème récurrent de la campagne électorale de mars 2015. En conséquence, Les participations financières de la municipalité diminuent de 44%, s'élevant désormais à 105 millions d'euros (de même pour les autres subventions publiques

diminuant de 51% pour atteindre 46 millions d'euros). En revanche, les recettes prévisionnelles augmentent, grâce à un rehaussement des participations des promoteurs[103].

D'autres décisions importantes bouleversant la physionomie du projet signalent l'épilogue de la première version du projet marquée par une continuité politique et urbaine. En juillet 2016, le Conseil régional d'Île-de-France annonce avoir retenu le site des Docks pour déménager ses services et son hémicycle à l'issue d'une consultation. L'institution prévoit de s'implanter à partir de 2018 dans 59 000 mètres carrés de bureaux réalisés par Nexity sur le secteur Dhalenne. Par ailleurs l'Autorité publique des hôpitaux parisiens a manifesté sa volonté d'implanter un complexe hospitalier regroupant les différentes antennes du nord de Paris dans les Docks. À l'occasion d'une négociation avec la municipalité, le site envisagé porte sur le parc d'activité Valad, dont l'ancienne municipalité communiste souhaitait le maintien.

Conclusion

Le projet d'aménagement des Docks émergeant à partir de 2003 s'inscrit dans la continuité du renouveau de l'agenda post-industriel de la municipalité communiste. D'une part, la municipalité accepte désormais la mutation de son territoire à l'occasion de l'accueil d'activités tertiaires. Cette posture, qui tranche avec la politique défensive de gel foncier liée à la volonté de réindustrialisation, relève d'un glissement au cours des années 1980-90 vers une problématisation urbaine et plus seulement économique. D'autre part, la commune bénéficie d'une situation avantageuse, que la politique de gel foncier a d'ailleurs contribué à préserver. Alors que les activités tertiaires sont engagées dans un processus de desserrement spatial en première couronne, elle bénéficie d'abondantes réserves foncières qui sont de plus abordables et situées à proximité directe de Paris. Dès lors, la nouvelle municipalité s'emploie à cultiver cette rente de situation en s'impliquant dans le traitement des espaces publics, la sécurité et la desserte en transports. Le maire se mobilise parfois auprès des dirigeants des grandes entreprises en quête de nouveaux emplacements.

Saint-Ouen suit en ce sens la trajectoire d'autres communes de la banlieue rouge, qui délaissent la politique du « *bunker* » pour celle du « *dynamisme* » (Subra 2011). À la différence

[103] Pour les secteurs 1 à 4, elles s'élèvent à 440 euros par mètres carrés (surface de plancher, SDP), soit une hausse de 35%. Elles sont ramenées à 405 euros par mètres carrés (SDP) pour les secteurs 5 et 6, soit une hausse de 135%.

d'autres communes de la banlieue rouge qui se sont ouvertes à la tertiarisation (Fourny 1986 ; Albecker 2014), cette politique n'est pas celle de la table rase. Face au dilemme que constitue l'accueil d'activités tertiaires (Albecker 2009), la nouvelle municipalité cherche à la fois à en maîtriser la dynamique et à lutter contre certains de ses effets. La recherche d'une maîtrise se traduit par la création de zones d'aménagement qui concentrent au sud-ouest de la commune l'essentiel de la construction d'immeubles de bureaux. En ce qui concerne le risque d'éviction foncière (consommation d'espace, hausse des valeurs), le nouveau maire développe une politique du logement volontariste destinée à permettre le maintien d'une population aux revenus modestes grâce à la construction de logements sociaux et la maîtrise des prix dans le neuf (*Charte promoteur*) et l'existant (préemption).

L'accueil de grandes entreprises tertiaires permet en outre de maintenir une politique redistributive à travers le renouvellement d'une base fiscale historiquement centrée sur l'activité économique (O. Bonnet 1990), et les contributions financières des promoteurs obtenues par l'usage d'outils de l'urbanisme opérationnel (ZAC). L'attractivité de la commune sur le marché tertiaire s'étend au milieu des années 2000 au logement. Le déclin économique et démographique de la commune est désormais inversé : elle gagne des emplois – qui profitent peu à la population locale malgré les tentatives de la municipalité en ce sens – et des habitants. La tertiarisation contribue donc à alimenter le redéveloppement urbain de Saint-Ouen. Or cette mutation ne repose pas seulement sur des restructurations spatiales des activités tertiaires, mais aussi capitalistiques. La majorité des programmes de bureaux réalisés dans le quartier Victor Hugo sont ainsi la propriété de sociétés et fonds d'investissements liés aux marchés financiers, dont les capitaux alimentent directement cette dynamique.

Le projet des Docks s'inscrit dans la continuité de cette trajectoire urbaine et politique. Pour les élus, l'aménagement de ce site représente une opportunité d'appliquer cette ligne politique à l'échelle d'un quart de la commune. La construction d'immobilier tertiaire doit y être maîtrisée, dans l'optique du maintien d'une diversité du tissu économique, mais aussi d'une mixité fonctionnelle visant à mêler habitat, commerces et activités. Ces objectifs sont directement reliés par la municipalité à un enjeu de maîtrise foncière, qu'elle s'efforce de préserver malgré l'acquisition par le groupe immobilier Nexity d'un portefeuille foncier auprès d'Alstom. Elle mobilise pour cela des outils d'urbanisme règlementaire (périmètre d'étude) et opérationnel (création d'une ZAC concédée à la Sodedat 93) afin de maîtriser

l'aménagement du site, et de peser dans les négociations avec les grands propriétaires fonciers. Leurs résultats sont contractualisés dans plusieurs protocoles d'accord qui interviennent au fur et à mesure de ces négociations.

Chapitre 2. L'urbanisme au service de la compétition interurbaine de la métropole lyonnaise : le Carré de soie

« *Si on veut se comparer à Barcelone – un modèle –, Milan ou Munich, il faut affirmer des ambitions fortes pour un développement de l'agglomération. […]*
À la différence de mon prédécesseur, je considère que l'économie a sa place dans la ville »
Entretien avec Gérard Collomb, maire de Lyon et Président du Grand Lyon 2001-2014, *La Tribune*, 8 décembre 2012

Introduction

L'agglomération lyonnaise constitue, par les orientations privilégiées par ses édiles, le stéréotype des politiques urbaines entrepreneuriales qui se sont développées depuis les années 1980 (Jouve 2009b). Ce type de politiques privilégiant les enjeux d'attractivité afin de peser face aux autres métropoles européennes dans la compétition interurbaine infuse l'aménagement du Carré de Soie. Le projet en constitue une nouvelle étape, en l'exportant dans les communes historiquement populaires et gouvernées par des élus socialistes (Villeurbanne) et communistes (Vaulx-en-Velin). L'articulation de ces logiques politiques constitue l'une des spécificités de l'agglomération lyonnaise, à savoir l'affirmation d'un pouvoir centralisé par la communauté urbaine de Lyon (le Grand Lyon) et la domination consubstantielle des objectifs et enjeux de développement économique sur les politiques de développement urbain de ce territoire (Galimberti et al. 2014).

Mais cette montée en puissance n'est pas sans incidence pour les maires des communes concernées, car elle suppose leur acquiescement. D'une part, parce que l'affirmation du Grand Lyon à travers l'urbanisme opérationnel dans les années 1980, puis le développement économique lors de la décennie suivante implique une nouvelle division des tâches avec les communes nécessitant le transfert de leur compétences sur des secteurs clefs. D'autre part, parce que pour des communes historiquement industrielles comme Villeurbanne et Vaulx-en-Velin, l'accueil d'activités tertiaires associées à cet agenda constitue un risque similaire aux évolutions observées dans la banlieue rouge parisienne en termes d'éviction foncière et de faible création d'emplois locaux. Dans le cas lyonnais, le traitement de ce dilemme est cependant différent de celui de Saint-Ouen, du fait de « *l'identification […] consensuelle* » par les élus municipaux de la communauté urbaine, « *comme*

le véhicule principal de cet agenda » entrepreneurial (Galimberti et al. 2014, 190). L'analyse du Carré de Soie nécessite donc de retracer la montée en puissance de ce dispositif institutionnel et politique particulier tout en étant attentif à l'enrôlement des communes, et plus spécifiquement de Vaulx-en-Velin dont le maire a dans un premier temps porté le projet. En nous appuyant sur les travaux disponibles, nous replacerons la création d'un pôle tertiaire sur le sud de la commune par rapport au tournant politique opéré par la municipalité vaudaise dans le courant des années 1990. Cette réorientation consiste à privilégier un objectif de diversification du peuplement démographique et économique, et pour cela à se rallier aux orientations définies par le Grand Lyon.

La création de ce pôle marque par ailleurs une nouvelle étape dans les liens entre les grands projets d'aménagement et la croissance du marché tertiaire lyonnais. Dans le contexte lyonnais, ces projets sont marqués par « *les perspectives de développement et d'internationalisation* » dans un registre qui « *correspond à ce que pratiquent les villes […] qui se sont les plus engagées dans les stratégies concurrentielles néolibérales* » (Boino 2009, 224). Ces perspectives sont initialement portées par l'État dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire, et progressivement adoptées par les élus locaux, lesquels finissent par en faire le centre de gravité de leur politique. Elles sous-tendent la création puis la croissance du marché de la promotion et de l'investissement dans l'immobilier tertiaire dans le quartier d'affaires de Part-Dieu, où se concentrent de nombreuses opérations d'immeubles de bureaux dès les années 1970. Dans le courant des années 2000, le lancement de la reconversion de plusieurs quartiers sous la conduite du Grand Lyon contribue au desserrement spatial du marché sur les fonciers industriels du centre de l'agglomération.

Le Carré de Soie combine ces dynamiques politiques et immobilières hors du centre de l'agglomération, sur un territoire composé de deux secteurs de communes : l'est de Villeurbanne derrière le périphérique Laurent Bonnevay, et le sud de Vaulx-en-Velin en-deçà du canal de Jonage. D'une part, il émarge à l'objectif d'entrée dans le « *top 15* » des métropoles européennes porté à l'agenda politique par Gérard Collomb, élu maire de Lyon et président du Grand Lyon en 2001 (Bardet et Healy 2015). D'autre part, il contribue au desserrement spatial du marché tertiaire lyonnais à travers la réalisation d'un pôle tertiaire. Cette mutation économique et urbaine repose sur la réutilisation d'une infrastructure ferroviaire. La nouvelle desserte vers l'hypercentre de l'agglomération suscite l'intérêt croissant des promoteurs pour la reconversion de ces terrains industriels. Elle est aussi

confortée par le passage à un modèle de planification polycentrique qui accompagne le développement du projet durant les années 2000.

La première section de ce chapitre vise à replacer ce projet d'aménagement dans les évolutions concernant la gouvernance de l'agglomération, le développement de son marché immobilier, et les dynamiques spatiales encadrées par la planification et incarnées par les projets d'aménagement. Il s'agit de montrer que le Carré de Soie constitue une nouvelle étape dans un processus d'affirmation du pouvoir d'agglomération orienté vers l'objectif de développement économique. Dans une seconde section, nous retraçons la trajectoire de ce projet, depuis son émergence portée par le maire de Vaulx-en-Velin dans la continuité de sa stratégie de ralliement aux politiques communautaires, jusqu'à sa prise en charge par le Grand Lyon à travers l'installation d'une mission et la redéfinition d'un projet global.

Section 1. L'affirmation d'un agenda entrepreneurial porté par un pouvoir d'agglomération communautaire

À partir du croisement des nombreux travaux disponibles sur les politiques municipales et intercommunales de l'agglomération lyonnaise, nous distinguons trois configurations historiques caractérisant la gouvernance locale des politiques de développement urbain (voir Tableau 8). La périodisation retenue débouche sur le croisement de trois catégories. La première concerne la division des tâches, entre les acteurs étatiques et locaux dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire d'abord, puis entre les différents acteurs locaux dont le poids se renforce avec la décentralisation. L'évolution de cette division des tâches débouche sur l'hégémonie du Grand Lyon et de son agenda dominé par l'objectif de développement économique.

L'adhésion des élus locaux à l'agenda de croissance économique à travers l'accueil d'activités tertiaires constitue la seconde catégorie. Il est d'abord porté par l'appareil étatique, puis repris par le Grand Lyon au fur et à mesure de son affirmation. La distribution de ressources qu'il contrôle permet de gagner l'adhésion des communes à cet agenda, qui se maintient en dépit des alternances politiques. Le basculement historique du pouvoir intercommunal entre les mains de l'opposition socialiste en 2001 marque ainsi l'approfondissement de cette orientation politique.

La production d'immobilier tertiaire au sein de grands projets constitue enfin la troisième catégorie, pour laquelle les travaux sont plus limités. De plus, le rythme du

marché immobilier ne correspond pas nécessairement aux évolutions institutionnelles et politiques décrites ci-dessus : la matérialisation des ambitions de développement économique de Michel Noir (1989-1995) à l'occasion de l'aménagement de la Cité Internationale se heurte par exemple à la crise immobilière de 1992. La concentration du marché de l'investissement en immobilier tertiaire à Part-Dieu apparaît toutefois nettement, avant un desserrement dans les quartiers péricentraux de Lyon amorcé dans les années 1990, et renforcé par les nombreux projets de redéveloppement urbain lancés lors de la décennie suivante.

Tableau 8 – Les grandes étapes des politiques de développement urbain dans l'agglomération lyonnaise

	Principaux acteurs du développement économique	*Pouvoir d'agglomération de la communauté urbaine de Lyon*	*Enrôlement des communes dans l'agenda communautaire*	*Orientations planification stratégique*	*Grands projets d'aménagement à composante tertiaire*
Conversion tertiaire 1960-70	État, Société d'équipement de la région lyonnaise (Serl), communes	Neutralisation, logique de guichet	Redistribution clientélaire, représentation de Villeurbanne	Réalisation d'un centre directionnel et de villes nouvelles (Padog 1962, Sdam 1966)	Part-Dieu (centre directionnel), Tonkin (Villeurbanne)
Transition technopolitaine 1980-90	Chambre de commerce via l'Aderly, Agence d'urbanisme	Autonomisation *via* l'urbanisme opérationnel	Représentativité des communes, limitation poids Lyon	Déconcentration industrielle en seconde couronne, concentration tertiaire (Sdau 1978)	Part-Dieu (secteur gare TGV)
Entrepreneurialisme communautaire 1989-2001	Communauté urbaine de Lyon	Renforcement *via* le développement économique	Ouverture de l'exécutif à l'opposition de gauche (1995)	Polycentrisme métropolitain : axe Lyon-Satolas (Schéma directeur 1992)	Part-Dieu (le long des voies ferrées), Cité Internationale, Porte des Alpes
2001-2014	Communauté urbaine de Lyon	Hégémonique *via* le développement économique	Ouverture de l'exécutif à l'opposition de droite (2001)	Polycentrisme métropolitain : réorientation autour axe ex-CFEL (Scot 2010)	Part-Dieu (projet de relance), Vaise, Confluence, Gerland, Carré de Soie

1.1. Entre désindustrialisation et conversion tertiaire portée par l'État (années 1960-70)

Le développement des activités tertiaires dans l'agglomération intervient à la faveur de deux dynamiques. D'une part, les élus des communes les plus concernées, comme Lyon et Villeurbanne ne réagissent que tardivement par rapport au départ des industries de leur territoire au cours des années 1960-70. La réaction de la municipalité communiste de Vaulx-en-Velin est similaire, mais intervient à la fin de la décennie suivante. D'autre part, l'État désigne dans le cadre de la politique nationale d'aménagement du territoire le quartier de Part-Dieu comme site de réalisation d'un centre directionnel. Ce projet contribue à la création du marché de l'immobilier tertiaire lyonnais, et rencontre somme toute peu de résistances locales hormis une opposition éphémère des représentants des grands groupes industriels.

Les réactions tardives des municipalités face à la désindustrialisation

La conversion tertiaire de l'agglomération lyonnaise s'engage dans les années 1960. La désindustrialisation frappe alors les territoires du centre et de l'est où l'activité économique se concentrait. À l'échelle de l'agglomération, l'industrie enregistre une diminution significative avec une perte de 55 000 emplois de 1976 à 1984 (J. Bonnet 1987) affectant principalement les grandes entreprises (Biarez 1984). Lyon, où un tiers des emplois industriels disparaît sur cette période, est la commune la plus touchée (J. Bonnet 1987). Face à cette déprise industrielle et démographique, la municipalité réagit tardivement à partir de l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle génération d'élus en 1977, sans pour autant développer une stratégie d'ensemble (Bonneville 1982).

Cette situation contraste avec la commune voisine de Villeurbanne, aussi lourdement touchée par la crise de l'économie industrielle qui constituait le moteur de son urbanisation (Bonneville 1978). Ce mouvement touche principalement le centre-ville où la forte pression foncière incite les grandes entreprises à céder leur patrimoine pour se redéployer dans les zones industrielles des communes situées plus à l'est (Bonneville 1975). L'utilisation par la municipalité du règlement urbain pour freiner ces mutations se concentre sur la périphérie, alors que la majorité des emplois industriels sont situés en centre-ville (Bonneville 1982). L'élection de Charles Hernu (PS) en 1977 annonce une politique plus offensive afin de « *donner un coup d'arrêt* » à la désindustrialisation (Meuret 1982, 256). La municipalité nomme

un adjoint aux questions d'emploi et soutient la formation. Elle concentre surtout ses efforts sur l'urbanisme : d'abord à travers le gel des emprises industrielles par le zonage, puis en s'appuyant sur l'appareil étatique local (la Société d'équipement de la région lyonnaise, Serl) pour aménager plusieurs parcs d'activité. Elle met également en place un bureau dédié à l'observation et la prévention des départs d'entreprises (Bonneville 1982).

La commune de Vaulx-en-Velin connaît également des difficultés dans la zone Sud de son territoire. L'installation dans les années 1920 d'une usine de soierie artificielle a lancé l'urbanisation de cette partie de la commune, isolée par le canal de Jonage du nord encore agricole (Perret 1937). Mais l'établissement des Textiles artificiels du sud-est (TASE) connaît des difficultés dans les années 1970 et ferme ses portes au début de la décennie suivante (Ben Ameur 2008). Face à cette fermeture, la municipalité, communiste depuis 1929, intervient tardivement (Carlioz et Chabert 1982). Elle doit alors gérer l'urbanisation du nord de la commune entraînée par la création de la ZUP en 1964 (Gallerey 2006) et l'augmentation massive de population qui en résulte, puis les premières émeutes urbaines qui surviennent en 1979. En outre, dans l'opinion des élus municipaux comme des dirigeants de l'entreprise, le territoire du sud où est installé l'usine souffre d'une « *perception négative* » (Carlioz et Chabert 1982, 56).

Le développement du marché de bureaux lyonnais : le centre directionnel de Part-Dieu

Parallèlement à la désindustrialisation, l'agglomération lyonnaise entame une conversion simultanée vers l'économie tertiaire dans le cadre de la politique nationale d'aménagement du territoire. À partir des années 1960, le rééquilibrage du territoire français passe par le développement de métropoles d'équilibre dotées de centres directionnels (Goetze 2014). De tels centres doivent dans le même temps garantir la compétitivité de l'économie française dans un contexte d'intégration européenne (J. Bonnet 1976 ; Guéranger et Jouve 2004). À Lyon, cette politique se traduit par le projet de centre directionnel de Part-Dieu (voir Encadré 5), dont les constructions contribuent à la création d'un marché tertiaire à part entière. L'essor de ce marché est porté par l'État dont les interventions se multiplient en matière d'acquisition foncière, d'ingénierie, mais aussi de promotion immobilière et d'occupation des nouveaux immeubles (J. Bonnet 1982 ; Menez 2008). Le financement du premier immeuble de bureau par la société locale d'aménagement

de l'État (Serl) entraîne dans son sillage de nombreuses banques et institutions financières, y compris étrangères, dans des opérations ultérieures (voir Encadré 5).

Encadré 5 – Le projet de centre directionnel de Part-Dieu

L'aménagement du quartier Part-Dieu est d'abord envisagé par le Plan Maillet de 1958, dans le cadre de négociations entre le maire de Lyon Louis Pradel et l'armée, propriétaire d'une partie des terrains. Ce plan prévoit la réalisation d'une Cité administrative d'état, de la tour « Signal » (dite par la suite du « Crédit Lyonnais »), de quatre ensembles de logements collectifs, et d'équipements.

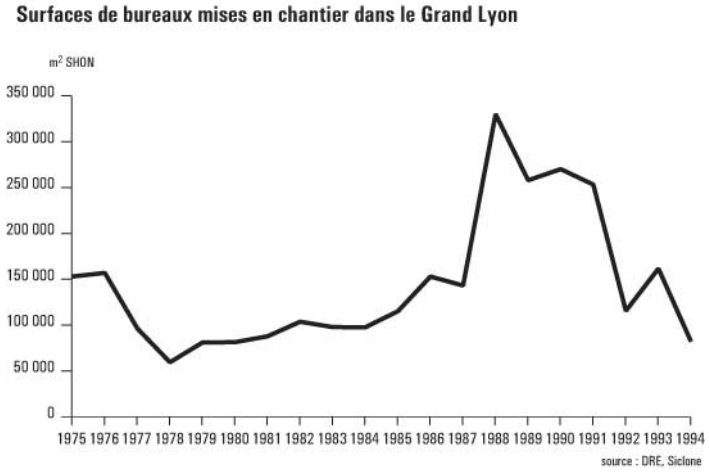
Ce projet initial est modifié par l'annonce d'un Centre directionnel en 1967. La Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar) créée quelques années auparavant retient Lyon dans le cadre de la politique des métropoles d'équilibre censées servir de contrepoids à la région parisienne. La nouvelle version du projet prévoit à cet effet la construction de nombreux programmes d'immobilier tertiaire, afin d'accueillir des fonctions supérieures, notamment dans le secteur bancaire et financier. C'est la Serl, filiale régionale de la Scet créée en 1954, qui a la charge de l'aménagement, depuis la conduite des études à la commercialisation des lots fonciers.

Faute d'initiative privée, la Serl prend en charge le financement de la construction du premier immeuble de bureau. Le succès de la commercialisation convainc l'industrie immobilière de l'existence d'une demande pour des immeubles de bureaux. Les institutions bancaires et financière s'engouffrent dans de nombreux projets : les sociétés d'assurances (l'UAP), les banques commerciales (Société Générale, groupe Paribas, Crédit Lyonnais) et d'affaires (Suez, Morin-Pons, la Hénin) financent la construction d'immeubles par les promoteurs privés, aux côtés de sociétés immobilières britanniques se développant fortement sur le marché français.

Sources : J. Bonnet (1976 ; 1982) ; Linossier (2006) ; Menez (2008)

Le rythme de livraison d'immobilier tertiaire s'accélère, dopé par les opérations « en blanc » (Bonneville 1979). En 1974, Lyon représente la moitié des livraisons en immobilier tertiaire dans les douze premières agglomérations régionales, et six fois la taille du marché lillois, alors deuxième (J. Bonnet 1982). Depuis Part-Dieu qui concentre l'essentiel des surfaces, le marché tertiaire se développe selon une dynamique spatiale en tâche d'huile (Bonneville 1979 ; J. Bonnet 1987) : d'abord vers les quartiers lyonnais adjacents, puis vers Villeurbanne, surtout dans le quartier du Tonkin en cours d'aménagement (Bonneville 1978). Cependant, l'emballement de la place immobilière lyonnaise se heurte rapidement à la récession économique, les mises en chantier diminuant brutalement (voir Graphique 3).

Graphique 3 – L'évolution des mises en chantier de bureaux dans l'agglomération lyonnaise (1975-1994)



Source : Jacques Bonnet, « L'évolution du marché des bureaux en France et à l'étranger » (2003), 286

L'absence de contre-pouvoirs locaux face au projet étatique de tertiarisation

Le projet étatique de tertiarisation porté par la Datar au niveau central et la Serl au niveau local rencontre peu de résistances de la part des élus locaux, dans un contexte où les communes dominent encore la scène politique. Dans le centre de l'agglomération, les maires de Lyon et de Villeurbanne sont réceptifs à la tertiarisation. L'opposition ne survient que plus tardivement, à l'initiative du patronat lyonnais. Face à la volonté étatique de départ des industries du centre de l'agglomération, les élus se mobilisent aux côtés du patronat pour la création d'une Agence de développement économique de la région lyonnaise, l'Aderly (voir Encadré 6). Cependant, l'Aderly se rallie assez rapidement à la position de l'État (Galimberti 2015) : elle développe une activité de prospection auprès des entreprises tertiaires pour les inciter à s'implanter dans l'agglomération, ainsi qu'une veille sur les marchés fonciers et immobiliers pour la construction de programmes de bureaux.

De son côté, la communauté urbaine de Lyon créée par l'État en 1967 demeure volontairement en retrait par rapport à la désindustrialisation qui frappe l'agglomération (Biarez 1984). Après avoir été contestée par les communes (Belmessous 2008), elle est réduite à un syndicat technique par les maires de Lyon et Villeurbanne (Authier 2010, 98), ses fonctions se cantonnant à un guichet (Ben Mabrouk 1988). Les communes populaires de l'Est obtiennent ainsi le financement d'équipements dans les quartiers d'habitat social construits dans le cadre de la politique des ZUP (Galimberti et al. 2014).

Encadré 6 – L'agence de développement économique de la région lyonnaise (Aderly)

En 1974, l'Aderly est créée conjointement par la Chambre de commerce et d'industrie lyonnaise (CCIL), la branche lyonnaise du syndicat patronal, et la communauté urbaine de Lyon. Elle fait suite à la signature par ces trois organismes d'une Charte (1972) posant les principes d'une politique industrielle pour l'agglomération, face aux préconisations de l'État qui maîtrise encore la planification régionale et souhaite sa relocalisation en périphérie.

Dans les années 1970-80, l'Aderly est le bras armé de la CCIL qui détient l'initiative et l'expertise locales en matière de développement économique : planification stratégique, prospection pour l'implantation d'entreprises, gestion de certaines zones d'activités comme à Gerland. La communauté urbaine maintient une présence forte au sein de l'agence qu'elle finance, puis s'implique à ses côtés lors de la démarche fondatrice de révision du schéma directeur d'aménagement produit par les services de l'État.

Au début des années 1990, la communauté urbaine poursuit son rapprochement sur le volet accueil des entreprises. L'ascension rapide des services communautaires de développement économique et l'affaiblissement parallèle des organisations patronales conduisent au repositionnement de l'Aderly : elle est désormais réduite à un outil technique au service de la communauté urbaine, et son activité est recentrée sur la prospection commerciale d'entreprises extérieures à l'agglomération et le marketing territorial.

Sources : Linossier (2006) ; Jouve (2009b) ; Galimberti (2013) et (2015)

1.2. La transition technopolitaine (années 1980-1990)

La fin des années 1970 marque un tournant du point de vue de l'autonomisation des acteurs locaux par rapport à l'État et de la structuration institutionnelle à l'échelle de l'agglomération. Comme dans d'autres villes françaises, les élections municipales de 1977 portent au pouvoir une nouvelle génération de responsables politiques (Belmessous 2008). Ce renouvellement des élites politiques locales entraîne une évolution du fonctionnement de la communauté urbaine, dont l'exécutif se renforce et l'assemblée s'étoffe afin de garantir la représentation de toutes les communes membres et de limiter le poids de Lyon (Galimberti et al. 2014, 195). Il s'accompagne en outre d'une première phase de montée en régime de l'institution intercommunale à travers l'aménagement et l'urbanisme.

La division sectorielle des taches entre communauté urbaine et chambre de commerce

Dans les années 1980, la gouvernance de l'agglomération se structure selon un principe de division sectorielle des tâches concernant l'urbanisme et le développement économique. D'une part, la communauté urbaine se structure en matière d'urbanisme opérationnel et d'aménagement. Elle se dote de services techniques sur le sujet dès 1977, soit plusieurs

années avant que la décentralisation de 1982 ne transfère ces compétences aux communes. Cette création intervient dans le sillage du projet de Gerland, que la communauté urbaine utilise pour s'émanciper de l'État dans l'aménagement de son territoire (V. Bourdin et Petitet 2002 ; Menez 2008). Dans une posture de rupture avec l'hégémonie de la Serl, associée à l'État et l'urbanisme fonctionnaliste de Part-Dieu, elle décide de prendre en charge directement le projet. Cette implication contribue à la sortir d'une fonction de guichet pour devenir un acteur à partir entière s'impliquant directement dans l'aménagement.

D'autre part, les initiatives de développement économique sont principalement conduites par des agences tierces : l'Agence d'urbanisme et surtout l'Aderly qui « *anticipe[nt] et accompagne[nt] le virage méthodologique et politique de la structure intercommunale, tel [des] éclaireur[s], en diffusant et en explicitant les nouveaux enjeux économiques et territoriaux de l'adaptation de l'agglomération au nouveau contexte hyperconcurrentiel* » (Linossier 2006, 344). La révision du schéma d'aménagement précédent produit par les services étatiques constitue une démarche importante en la matière (Linossier et Menez 2007 ; Loubière 2010). De même que la stratégie technopolitaine initiée par le patronat local au sein de la Chambre de commerce et à laquelle la communauté urbaine se rallie dans l'optique d'aménager le site de Gerland (Galimberti 2015). Au contact de ces agences, les responsables politiques et techniques de la communauté urbaine sont sensibilisés à l'idée de la compétition internationale, ainsi qu'à la démarche de valorisation des avantages locaux (Guéranger et Jouve 2004), qu'ils s'approprient respectivement comme objectif et comme méthode.

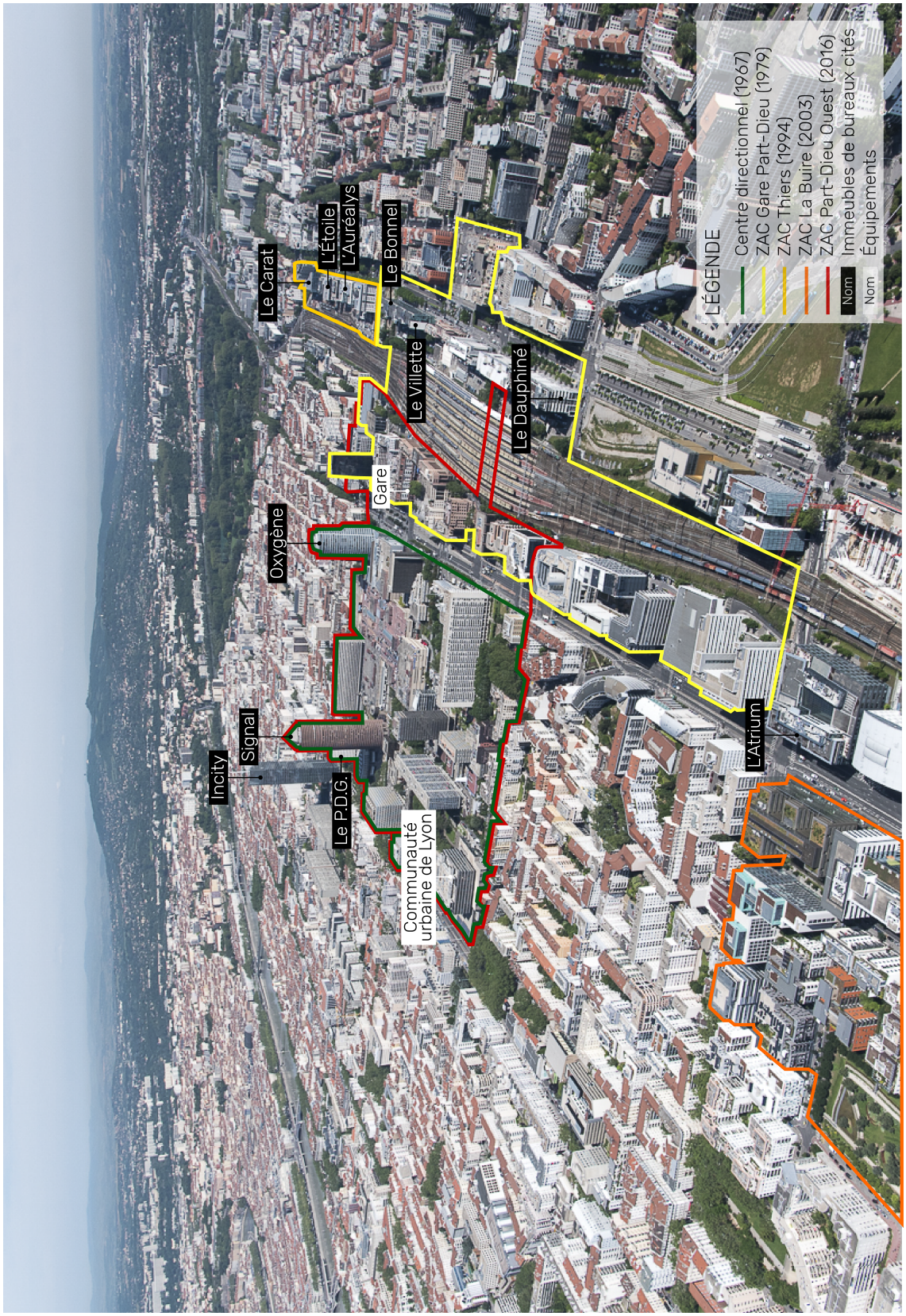
La poursuite des dynamiques de redistribution spatiale des activités

La spécialisation économique des espaces enclenchée dans la décennie précédente n'est pas remise en cause par ces évolutions institutionnelles. En dépit d'un léger desserrement spatial lié à la construction de quelques parcs d'affaires dans les communes du nord-ouest et de l'est dans les années 1980 (J. Bonnet 1982, 835), le marché tertiaire continue de se concentrer dans le noyau urbain Lyon-Villeurbanne, et surtout à la Part-Dieu. La relance du marché de bureaux quelques années après la crise de surproduction est alimentée par l'annonce de l'implantation d'une gare TGV dans ce quartier en 1974 (voir Pelletier 1985). La réalisation de programmes de bureaux dans le cadre d'une ZAC créée en 1979 et confiée à la Serl doit permettre de faire face aux difficultés de financement public de l'équipement

(Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise 2009, 25). Leur construction à l'ouest des voies contribue à relancer le marché tertiaire (voir Figure 3), qui repart à la hausse et enregistre de nouveaux records au début des années 1980 (voir Graphique 3).

Parallèlement, le processus de desserrement spatial des activités industrielles – encouragé par le schéma de planification étatique encore en vigueur – se poursuit au profit des communes périphériques de l'Est. La relocalisation de ces activités constitue une opportunité pour la municipalité de Vaulx-en-Velin qui cherche à ajuster l'emploi au peuplement ouvrier de la ZUP. Elle s'engage ainsi dans une politique de développement de zones industrielles, dont les résultats sont mitigés : la croissance du nombre d'entreprises apporte de nouvelles recettes fiscales, au prix d'une stratégie de cession foncière au rabais et, surtout, de résultats discutables en matière d'emplois locaux (Belanger 1997). Cette politique porte principalement sur le nord de la commune, alors qu'au sud, la municipalité tente de gérer les conséquences de la fermeture de l'usine TASE (Ben Ameur 2008).

Figure 3 – Le quartier de la gare Part-Dieu



Adapté de © Grand Lyon – Thierry Fournier.

1.3. L'affirmation hégémonique du Grand Lyon à partir des années 1990

Au cours des années 1990, le Grand Lyon poursuit son affirmation jusqu'à atteindre une position hégémonique au sein de la gouvernance de l'agglomération lyonnaise. Cette trajectoire ascendante repose sur la stabilisation d'un agenda entrepreneurial au-delà des alternances politiques, ainsi que sur la centralisation des compétences de développement économique au dépens des autres acteurs de l'agglomération qui comptaient encore, comme les communes et les agences paracommunautaires. Elle s'appuie également sur la poursuite de grands projets d'aménagement menés par le Grand Lyon, qui servent de vitrine à l'agenda entrepreneurial du Grand Lyon (Boino 2009). La traduction de ces ambitions économiques et internationales se heurte toutefois aux aléas de la conjoncture immobilière. Il faut attendre la fin des années 1990 pour que le marché tertiaire reparte, porté par le retour des investisseurs. L'essentiel des opérations se concentrent principalement au sein de grands projets d'aménagements sur la commune de Lyon.

La stabilisation d'un agenda entrepreneurial au sein de l'institution communautaire

Dans les années 1980, l'agenda de la communauté urbaine prend un « *tournant entrepreneurial* » (Galimberti et al. 2014, 196) se traduisant par des politiques d'attractivité auprès des populations qualifiées, des touristes, des entreprises et des capitaux. Le développement économique devient l'objectif cardinal des politiques intercommunales qui acquièrent simultanément de l'importance. Durant le mandat de Michel Noir (1989-1995), ce développement économique est décliné en termes de rayonnement international de la métropole lyonnaise (Linossier 2006 ; Authier 2010) mais reste centré sur la communication (Galimberti 2015). Désormais, la compétition des territoires ne se joue plus contre la capitale parisienne, mais contre les « *villes [européennes] de rang identique* », comme Barcelone (Jouve 2009b, 137). La mandature du libéral Raymond Barre (1995-2001) se traduit par un passage du discours aux actes avec le développement de politiques économiques plus substantielles (Guéranger et Jouve 2004).

Ces orientations s'amplifient en dépit de l'alternance politique intervenant à l'occasion de l'élection en 2001 de Gérard Collomb, figure historique de l'opposition. Membre de l'aile droite du Parti socialiste (PS), il fait « *de l'intégration de Lyon dans le top 15 des métropoles européennes le leitmotiv explicite des politiques d'agglomérations* » (Galimberti et al. 2014, 196) durant

ses mandats successifs de 2001 à 2014[104]. La reformulation de l'objectif de développement économique à travers le « *top 15* » traduit un renforcement de l'impératif de compétition interurbaine : les politiques de l'agglomération sont désormais astreintes à produire des résultats mesurés à l'aune des classements internationaux de ville (Bardet et Healy 2015). Ce renforcement s'accompagne d'une politique offensive de marketing territorial autour du slogan « *Only Lyon* ». Bien que ces éléments signalent un changement formel, le contenu perdure : le nouveau maire de Lyon et président du Grand Lyon se réapproprie les orientations stratégiques issues des mandatures précédentes pour composer sa feuille de route politique, surtout en matière de développement économique (Linossier 2006, 295). Il s'appuie en outre sur le patronat et les entrepreneurs locaux (Healy 2007).

La centralisation des compétences et de l'expertise dans le développement économique

La continuité de cette orientation politique entrepreneuriale est consubstantielle de la montée en régime du Grand Lyon dans le champ du développement économique. Au cours des mandats successifs, la communauté urbaine s'autonomise dans ce domaine, d'abord à travers la constitution d'une expertise communautaire précédant les transferts de compétence issus de la relance de la décentralisation en 1992. L'implication de la communauté urbaine dans le développement économique se développe initialement à partir de l'aménagement et de l'urbanisme dès la décennie précédente, avant la création d'un service de développement économique autonome sur le plan organisationnel et budgétaire, et bénéficiant d'une croissance rapide de son effectif. Cette trajectoire ascendante se traduit par la centralisation du pouvoir au sein du Grand Lyon par les services de développement économique et l'exécutif (Linossier 2006 ; Galimberti 2015).

Elle suppose toutefois l'assentiment des communes[105], qui pour certaines ont développé leurs propres services de développement économique. La centralisation du pouvoir économique dans l'agglomération suppose donc le renouvellement du compromis entre le Grand Lyon et les communes, dont la première modalité porte sur le partage du pouvoir exécutif au-delà des clivages partisans (Galimberti et al. 2014). À partir de la

[104] En 2014, Gérard Collomb a été élu pour une troisième fois à la tête de la municipalité lyonnaise, et reconduit à son poste de Président de la communauté urbaine.

[105] Le Grand Lyon s'impose par ailleurs face à la région, malgré l'identification des conseils régionaux comme responsables du développement économique par les lois de décentralisation de 1982 et 2004 (Galimberti 2015, 372-92).

mandature de Raymond Barre (1995-2001), l'exécutif intègre des élus de l'opposition de gauche en leur confiant des postes de Vice-Président : Maurice Charrier, maire communiste de Vaulx-en-Velin, est par exemple nommé à la vice-présidence chargée de l'urbanisme commercial. Ce principe est reconduit par son successeur Gérard Collomb, qui confie des postes à des maires du centre-droit, et maintien les élus communistes au sein de l'exécutif[106].

L'évolution des modalités de la politique économique du Grand Lyon contribue de même à enrôler les communes dans cet agenda. Alors que la stratégie de spécialisation dans les filières est critiquée pour son éloignement du terrain, le Grand Lyon opère une territorialisation de son action économique (Linossier 2006) lui permettant de cultiver des relations plus directes avec les communes. L'adoption d'une fiscalité économique intercommunale en 2003 renforce en outre sa légitimité comme pilote du développement économique, et l'agglomération comme échelle pertinente (Linossier 2009a).

Par ailleurs, la centralisation du pouvoir par le Grand Lyon repose sur une marginalisation des agences qui avaient sensibilisé ses élus et techniciens au développement économique lors de la décennie précédente (Linossier 2006). D'une part, le Grand Lyon profite de l'affaiblissement du syndicalisme patronal lyonnais pour s'imposer sur les activités préalablement prises en charge par la chambre de commerce et l'Aderly (Galimberti 2015), qui se repositionne alors sur la prospection d'entreprises extérieures. D'autre part, l'exécutif développe des liens directs avec les dirigeants d'entreprises à travers la mise en place de dispositifs de coopération directe qui marginalisent les organismes représentatifs des intérêts patronaux (Healy 2007).

La croissance et le desserrement péricentral du marché tertiaire

Le marché lyonnais rentre plus tardivement que la région parisienne dans la crise de surproduction d'immobilier tertiaire qui survient en 1992. Il repart à la hausse à partir de 1997-98, lorsque les capitaux marquent leur retour dans l'agglomération (*Les Échos*, 23 octobre, 1997 et 12 mars, 1998). La presse décrit alors une conjoncture où les investisseurs français mais aussi internationaux « *achètent à tour de bras* » (*Les Échos*, 21 octobre, 1999). Les

[106] Maurice Charrier est alors nommé Vice-président chargé de la politique de la ville, poste qu'il occupe de 2001 à 2003. Il est ensuite chargé de l'urbanisme et de l'aménagement dans l'agglomération jusqu'en 2008, avant d'être à nouveau nommé responsable de la politique de la ville et de la cohésion sociale jusqu'en 2014.

opérations d'immobilier tertiaire sont principalement situées dans le quartier d'affaires de Part-Dieu, qui est « *en pleine explosion* » et « *plébiscité par les investisseurs et les utilisateurs* » (*Les Échos*, 24 février 2002). Le développement du quartier autour de la gare amorcé avant la crise se poursuit avec la construction de nombreux bâtiments le long du Boulevard Vivier Merle jusque dans la première moitié des années 2000 (voir Figure 3, p. 147). Les fonds allemands acquièrent plusieurs opérations comme « l'Atrium » (16 100 m^2) et le « Triangle Part-Dieu » (11 500 m^2).

Le marché de bureau se développe également de l'autre côté des voies, où le Grand Lyon approuve la création de la ZAC Thiers qu'il confie de nouveau à la Serl, disposant ainsi d'un monopole sur l'aménagement du quartier. Jusqu'en 2009, plus de 80 000 mètres carrés de bureaux y sont construits, et acquis par des investisseurs français (Generali pour « Le Carat », Gecina pour « Le Dauphiné ») mais aussi étrangers (Pramerica pour « L'Auréalys », WCG Properties pour « L'Étoile »). Au total, les immeubles neufs de bureaux concentrés le long du Boulevard Villette sur le flanc est des voies ferrées (voir Figure 3, p. 147) représentent plus de 200 000 mètres carrés de bureaux[107]. Ces nombreuses opérations contribuent à la forte concentration spatiale du marché de l'investissement tertiaire sur ce secteur.

D'autres projets d'aménagement situés sur les franges péricentrales de la commune de Lyon entraînent parallèlement un desserrement, qui reste toutefois limité à l'échelle de l'agglomération. Plusieurs quartiers offrent en effet des disponibilités foncières sur lesquelles le Grand Lyon s'appuie pour constituer des vitrines de l'agglomération en matière de développement économique. C'est par exemple le cas de la Cité Internationale située sur les berges du Rhône au nord-est de Lyon, qui prévoit dans une perspective de rayonnement international la réalisation d'équipements dédiés au tourisme d'affaires et de programmes immobiliers pour le secteur du service aux entreprises (V. Bourdin et Petitet 2002 ; Menez 2006 ; Linossier 2009b). Après le coup d'arrêt porté au projet par la crise immobilière de 1992, celui-ci redémarre une dizaine d'années plus tard avec la construction des nouveaux pavillons de bureaux achetés par des fonds immobiliers allemands.

[107] Notre recension porte sur les opérations construites à partir de 1983 à l'ouest des voies ferrées, et à partir de 1985 à l'est. Elle est basée sur le site collaboratif www.pss-archi-eu qui recense les constructions à l'adresse, et complétée par une recherche dans la presse spécialisée.

Le nouvel exécutif qui dirige l'agglomération à partir de 2001 contribue, à travers le portage d'autres nouveaux projets d'aménagement, à la poursuite du desserrement spatial du marché tertiaire. La reconversion de ce quartier industriel de Vaise à travers l'accueil de sociétés du secteur informatique et numérique fait office de vitrine électorale pour Gérard Collomb (Authier 2010, 92). Lancé en 1998 alors qu'il était maire du neuvième arrondissement où se situe le quartier, l'aménagement se poursuit après l'alternance politique de 2001. Dans ce cadre, plusieurs programmes tertiaires sont construits et achetés par des fonds d'investissement. Le nouveau maire-président s'investit surtout dans l'aménagement de la Confluence, qu'il considère comme le projet phare de sa mandature (Carpenter et Verhage 2014). Ce dernier prévoit également la construction d'immeubles tertiaires : la première phase (2003-2010) inclut 150 000 mètres carrés de bureaux, soit un tiers du total des surfaces programmées. Enfin, le redéveloppement urbain du quartier de Gerland amorcé dans les années 1980 se poursuit : entre 2000 et 2011, 200 000 mètres carrés de bureaux sont construits[108].

Les difficultés de reconversion des territoires périphériques : Vaulx-en-Velin

Cette dynamique de reconversion portée par l'affirmation d'un pouvoir d'agglomération centralisé par le Grand Lyon et la reprise des marchés de l'immobilier tertiaire demeure centrée sur l'hypercentre de l'agglomération, et en particulier sur la commune de Lyon. Malgré les tentatives de reconversion portées par la municipalité, Vaulx-en-Velin reste à l'écart. La spécialisation industrielle engagée par la politique municipale des zones d'activités s'essouffle et se retourne désormais contre la commune (Belanger 1997). Le départ des classes moyennes des quartiers d'habitat social pour les communes périurbaines accentue la paupérisation de la population. Ces difficultés se manifestent par de nouvelles émeutes urbaines en 1990, dont la couverture médiatique ternit l'image de la commune.

Face à cette situation, la municipalité de Vaulx toujours dirigée par Maurice Charrier entreprend une politique de diversification du peuplement impliquant l'installation de classes moyennes sur la commune (Levêque À paraître). Cette diversification porte

[108] Source : Métropole de Lyon, « L'offre tertiaire : Gerland vivant, intelligent et accessible », http://www.lyon-gerland.com/gerland-terre-deconomies/loffre-tertiaire-gerland-vivant-intelligent-et-accessible/, dernière consultation le 8 mars 2017.

également sur le tissu économique pour lequel il s'agit de susciter l'implantation de commerces et d'activités tertiaires (Belanger 1997). La rénovation du centre-ville de la commune est l'occasion de décliner cette stratégie (Gallerey 2006), avec l'appui de l'Association internationale des villes nouvelles (AIVN) qui intervient à la demande du maire[109]. Dans sa réflexion, le panel d'experts de l'AIVN défend la place de la commune dans « *la vocation européenne de Lyon* » à travers l'accueil d'activités diversifiées (loisirs, haute technologie) sur le Nord de son territoire (INTA 1989, 11). Pour décliner cette stratégie, la municipalité s'implique dans les dispositifs de politique de la ville portés par le Grand Lyon (Panassier 2009) : ils permettent à la ville d'accéder à des subventions pour la rénovation du centre-ville, mais aussi d'exonérations fiscales destinées à susciter l'implantation des entreprises dans les quartiers d'habitat social.

Mais la mobilisation de ces outils peine cependant à produire des résultats sur le plan économique : le nombre de création d'établissements est limité, et la progression du chômage ininterrompue (Belanger 1997). La commune est en effet exclue des pôles tertiaires que le Grand Lyon s'attache à développer, et qui bénéficient principalement à la commune lyonnaise, à l'exception des parcs d'activité de la Porte des Alpes située plus au sud (Gallot-Delamézière 2009). Cet effet d'exclusion de la géographie des affaires est renforcée par la mauvaise réputation de la commune auprès des entreprises à la recherche d'implantation suite aux émeutes urbaines (Belanger 1997). Par ailleurs, les services de développement économique municipaux qui s'emploient à se rapprocher des entreprises et des professionnels de l'immobilier sont concurrencés par ceux du Grand Lyon.

Section 2. Le Carré de Soie : l'exportation d'un agenda entrepreneurial dans la périphérie industrielle

C'est dans ce contexte qu'émerge le projet du Carré de Soie au début des années 2000. L'aménagement de ce vaste territoire composé des communes de Villeurbanne et de Vaulx-en-Velin correspond à une nouvelle étape dans la trajectoire de consolidation d'un pouvoir d'agglomération guidé par des objectifs entrepreneuriaux. La dimension entrepreneuriale

[109] L'*International New Town Association* (INTA, ou AIVN en français) a été fondée à l'occasion du Congrès international des villes nouvelles qui s'est tenu à Paris du 13 au 15 novembre 1975 (Baeten 2010). Elle revendique aujourd'hui plus de 2000 membres parmi les décideurs dans le champ de l'urbanisme (élus, services techniques, consultants, entreprises privées et parapubliques, universités, etc.) répartis dans plus de 60 pays. Depuis 2014, elle est présidée par Maurice Charrier.

du projet s'illustre tout d'abord dans son articulation avec l'agenda porté par le Président Gérard Collomb, qui le considère comme l'un des « *projets qui dessinent aujourd'hui la métropole de demain [et qui] sont autant de leviers qui nous offriront les moyens de notre ambition : hisser Lyon au rang des 15 métropoles européennes du troisième millénaire* » (cité dans Belmessous 2008, 14). Ce cadrage est partagé par le maire de Vaulx-en-Velin, qui s'aligne sur ces orientations (Levêque À paraître). L'orientation entrepreneuriale concerne également la méthode retenue : le projet repose sur un partenariat avec les acteurs immobiliers, dont l'initiative oriente les secteurs privilégiés et rythme la cadence de l'urbanisation (Verhage et al. 2008).

Ces caractéristiques contribue à l'*exportation* des orientations politiques et des évolutions institutionnelles dans la périphérie industrielle jusque là restée en marge de ces dynamiques et des grands projets d'aménagement. Cette exportation est principalement prise en charge par le Grand Lyon à travers une mission territoriale, et l'implication de ses services d'aménagement et de développement économique. Elle est sanctuarisée par l'évolution de la planification intercommunale consacrant le Carré de Soie comme l'un des centres de gravité clefs d'une agglomération multipolaire (SEPAL et Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise 2010). L'axe de développement de l'agglomération vers l'est est ainsi recentré autour de la nouvelle ligne de transports desservant le projet (Gallot-Delamézière 2009).

L'importance acquise par le Carré de Soie dans l'armature urbaine et économique de l'agglomération en tant que *« grand projet cohérent »* mis en avant par le Grand Lyon repose sur une trajectoire ascendante (Belmessous 2008), car le portage politique et l'ampleur du projet sont initialement plus limités. Au début des années 2000, il s'agit encore d'un projet d'équipement principalement porté par le maire de Vaulx-en-Velin, s'inscrivant certes à l'échelle de l'agglomération mais restreint à des fonctions commerciales et récréatives sur un périmètre réduit. La vocation du projet est redéfinie en l'espace de quelques années sous le pilotage du Grand Lyon, qui le constitue comme l'un des principaux projets d'agglomération visant à l'émergence d'un nouveau quartier marqué par la mixité fonctionnelle et la dimension environnementale. C'est sur cette trajectoire que porte la seconde partie de ce chapitre, dans laquelle nous revenons sur l'émergence du projet d'équipement de 1999 à 2003, avant de détailler les principales étapes de sa redéfinition et de sa mise en œuvre.

2.1. La genèse du projet (1999-2003)

À l'origine, le projet du Carré de Soie consiste à réaliser un équipement commercial et récréatif (le « Pôle de loisirs et de commerces ») au sud de la commune de Vaulx-en-Velin. Il est porté par le maire communiste de Vaulx-en-Velin, Maurice Charrier, qui est issu de la nouvelle génération d'élus accédant au pouvoir municipal en 1977, date à laquelle il est nommé Adjoint à l'urbanisme, avant d'être élu à la tête de la municipalité en 1985[110]. Il privilégie une ligne politique en rupture avec son prédécesseur dont il partage pourtant l'étiquette communiste, consistant pour la commune à « *garder son identité populaire et en même temps sortir de la spirale qui [la] conduisait à l'affaissement* » (Entretien B20, collectivité, élu), notamment à travers la diversification de son peuplement. La rupture concerne également le positionnement de la commune adopté face au Grand Lyon : alors que son prédécesseur se situait dans une franche opposition à la structure intercommunale, Maurice Charrier l'investit et se rallie à ses orientations, en dépit de l'orientation politique de l'exécutif situé à droite (Levêque À paraître).

Cette stratégie porte d'abord sur l'entrée de la commune dans les dispositifs de la politique de la ville dont elle bénéficie au cours des années 1980 (Panassier 2009), puis dans le cadre de la rénovation de son centre-ville lors de la décennie suivante (Gallerey 2006). Après cette première tentative qui peine à enrayer les difficultés sociales et économiques de la commune, le projet d'équipement du Carré de Soie constitue une nouvelle opportunité d'enclencher le redéveloppement urbain du sud de la commune. Le maire de Vaulx-en-Velin s'appuie pour cela sur son mandat politique communautaire. Il rallie également les services du Grand Lyon à sa cause : d'abord les urbanistes installés dans la mission territoriale, et plus difficilement les techniciens du développement économique (Verhage et al. 2008) qui doutent pour certains de la faisabilité du projet (Belmessous 2008). La naissance du projet d'équipement provient de la conjugaison de deux opportunités dont la convergence s'organise assez rapidement : (i) un projet de complexe cinématographique de la société Pathé d'une part, (ii) la création d'une desserte en transports en commun par réutilisation d'une infrastructure existante d'autre part.

---

110 Maurice Charrier est successivement réélu aux élections municipales de 1989, 1995, 2001 puis 2008. Il démissionne l'année suivante de son poste de maire pour laisser la place à Bernard Genin, également membre du PCF. Il conserve cependant ses fonctions de conseiller municipal, et de Vice-président du Grand Lyon. Il est également Conseiller général du département du Rhône de 1992 à 2004. À partir de 1994, il se présente aux élections municipales sous l'étiquette « divers gauche », avant de rejoindre le Parti de gauche (PG) en 2009.

Le projet d'équipement commercial et récréatif

À la fin des années 1990, afin d'encadrer la prolifération des multiplexes aux frontières de ses limites administratives, le Grand Lyon décide d'organiser une consultation d'opérateurs sur son territoire (Entretiens B02, maîtrise d'ouvrage, responsable de projet ; B20, collectivité, élu). Alors vice-président délégué à l'urbanisme commercial, Maurice Charrier pèse pour que les terrains du sud de Vaulx-en-Velin figurent parmi les sites proposés à la consultation en mars 2000. L'entreprise Pathé confirme son intérêt pour le site, et acquiert un tènement foncier en face de l'hippodrome. D'emblée la réflexion sur le projet inclut l'implantation connexe d'autres usages récréatifs et commerciaux (Entretien B02, maîtrise d'ouvrage, responsable de projet).

Pour maîtriser le devenir du site, le Grand Lyon approuve la création d'un périmètre d'études quelques mois plus tard (délibération n°2000-5997, Conseil de communauté 27 novembre 2000). Cet instrument lui apporte des marges de manœuvre supplémentaires pour sécuriser une période de réflexion concernant le devenir du territoire. L'alternance politique de mars 2001 crée un « *flottement* » dans le projet (Entretien B02, maîtrise d'ouvrage, responsable de projet). Le nouveau maire-président Gérard Collomb souhaite réaliser un équipement similaire dans le quartier de la Confluence qu'il considère comme la vitrine de son mandat, ce qui crée une situation de concurrence avec le projet vaudais. Pour le maire de Vaulx, « *toute la difficulté consiste à faire partager ce projet [du Carré de Soie] auprès de Gérard Collomb* » (Belmessous 2008, 72) afin qu'il figure dans les grands projets prévu par le *Plan de mandat 2001-2007* approuvé par l'assemblée communautaire quelques mois plus tard (délibération n°2001-0342, Conseil de communauté 26 novembre 2001).

Une nouvelle desserte en transports en commun

Il bénéficie pour cela de la décision parallèle du Syndicat de transports de l'agglomération lyonnaise (Sytral) concernant la réutilisation de l'infrastructure du Chemin de fer de l'est lyonnais (CFEL) afin de restaurer le transport des voyageurs (voir Encadré 7). Ce projet constitue un combat historique de l'ancienne opposition de gauche désormais au pouvoir[111]. Il fait suite à de nombreuses tentatives avortées, malgré la mobilisation des communes bénéficiaires d'une telle desserte, dont Vaulx-en-Velin. À l'issue d'une phase d'études préliminaires menée sous le pilotage du Conseil général du Rhône, propriétaire de

[111] Merci à Antoine Levêque de m'avoir signalé ce point lors de nos échanges.

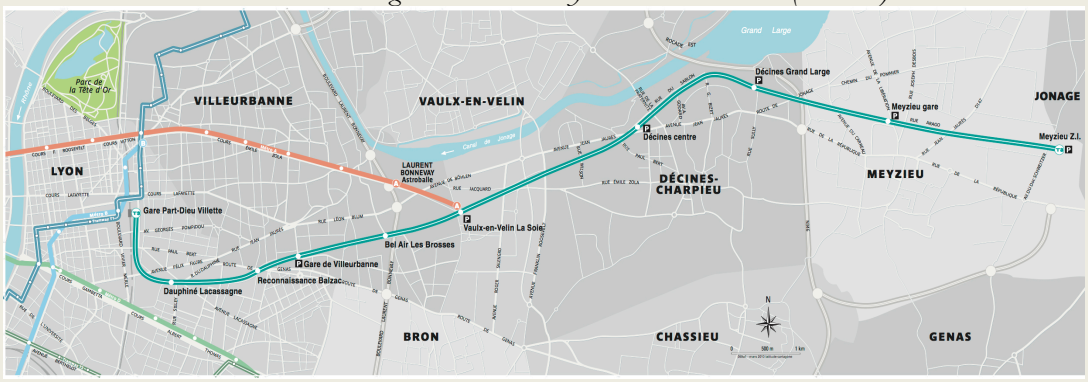
l'infrastructure (voir Encadré 7), le groupe de travail associant le Sytral et le Grand Lyon propose de réaliser un tramway sur cette infrastructure existante. Après quelques amendements, notamment en ce qui concerne le principe d'une interconnexion jusqu'à l'aéroport Lyon Saint-Exupéry, le projet est approuvé en 2002 (Ruillère et Bouly 2008). Il est suivi par l'approbation officielle de l'extension de la ligne A du métro jusqu'à Vaulx-en-Velin en juin 2004 par le Sytral.

Encadré 7 – La réutilisation du Chemin de fer de l'est lyonnais (CFEL)

Créée en 1881, la ligne du CFEL s'étend sur plus de 81 kilomètres. Elle joue un rôle clef dans l'urbanisation de l'est lyonnais grâce à la desserte de nombreuses activités industrielles. Elle ferme définitivement ses portes aux transports de personne en 1947, tandis que l'exploitation pour le fret est maintenue malgré son déclin. En 1998, la ligne est reprise en régie par le Conseil général dans l'optique d'une réutilisation pour le transport des passagers.

À partir des années 1990, la SNCF et les collectivités entreprennent de nombreuses études sur la réutilisation de l'infrastructure afin de desservir l'aéroport Satolas (ancien nom de Lyon Saint-Exupéry). Mais le Conseil général qui souhaite piloter l'opération ne dispose pas de la compétence sur les transports pour accomplir ce projet. C'est dans cette optique que le Conseil général engage le dialogue avec le Grand Lyon, qui l'avait inclut dans son Plan de déplacement urbain (PDU) adopté en 1997. Ces discussions, qui incluent également le syndicat des transports de l'agglomération (SYTRAL), débouche sur les projets de tramway (LEA, aujourd'hui T3) et de desserte rapide vers l'aéroport (LESLYS, aujourd'hui Rhônexpress).

Tracé actuel de la ligne T3 du tramway sur les voies CFEL (bleu-vert)



Sources : Entretiens ; Ruillère et Bouly (2008)

Les projets d'équipement et de transports sont progressivement articulés dans la réflexion sur l'aménagement du territoire du Carré de Soie. Cette articulation résulte avant tout d'un effet de sentier de dépendance : l'entretien des voies par le Conseil général et la localisation des ateliers de maintenance des rames de métro diminuent le coût politique et

technique de réalisation d'une nouvelle desserte (Belmessous 2008 ; Ruillère et Bouly 2008). Elle découle ensuite d'une stratégie d'urbanisme considérant l'extension des transports comme un levier du redéveloppement urbain : à travers un investissement public significatif, la desserte du territoire est censée le rendre attractif auprès des investisseurs privés. L'Agence d'urbanisme est mandatée par le Grand Lyon souhaitant *« tirer le meilleur parti de l'investissement de transport »* pour conduire des études en ce sens (voir Annexe 11). Pour le territoire du Carré de Soie, la nouvelle desserte par les transports en commun est pensée comme un facteur du « *basculement d'image, d'attractivité et d'intégration au fonctionnement global de l'agglomération* » (Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise 2003). Cette solution est enfin sécurisée par un compromis politique conclu entre le maire de Vaulx-en-Velin et le président du Sytral : en échange du report de la réalisation d'une ligne de tramway destinée à désenclaver le nord de la commune, Maurice Charrier obtient la localisation d'une station de métro au sud (Entretien B26, bureau d'études, architecte-urbaniste). C'est un geste symbolique fort pour lui qui considère que l'arrêt des lignes de métro à l'extérieur de Vaulx-en-Velin est un stigmate territorial qu'il s'agit d'effacer.

Au fur et à mesure des réunions et des décisions, les projets d'équipement et de transports sont articulés et se renforcent mutuellement : la réalisation du Pôle de loisirs implique celle du Pôle multimodal, et vice-versa (Entretiens B02, maîtrise d'ouvrage, responsable de projet ; B26, bureau d'études, architecte-urbaniste). Leur articulation permet de sécuriser le projet porté par le maire de Vaulx-en-Velin, qui cherche à le renforcer. Il bénéficie pour cela d'une décision du Grand Lyon importante, qui nomme à ses côtés un expert de l'urbanisme de projet en février 2002[112] afin de conduire la réalisation du Pôle de loisirs et de commerce, et de mettre en place une politique de réserves foncières le long de la voie du CFEL.

La création d'un « effet de projecteur » sur le site

Parallèlement à ces avancées, le maire de Vaulx-en-Velin passe une nouvelle commande à l'AIVN, en proposant à ses experts d'intervenir lors d'un colloque en mai 2002. Il réitère

[112] Ce technicien, docteur en urbanisme, a exercé comme titulaire de l'Agence d'urbanisme détaché auprès du Grand Lyon, puis comme contractuel au sein de ce dernier. À ce titre, il a dirigé plusieurs projets au sein de missions territoriales : la Presqu'Île de 1989 à 1995, le quartier de Gerland de 1995 à 2001, puis le Carré de Soie à partir de 2002.

ainsi la stratégie, déjà mise en œuvre en 1989 sur le centre-ville, consistant à interpeller le Grand Lyon par le recours à un tiers. Grâce à la méthode de l'AIVN qui rassemble des experts de renom et procède par auditions anonymes[113], il espère créer un « *effet de projecteur sur le site* » (Entretien B20, collectivité, élu). Le cadrage de leur intervention témoigne également d'une d'adhésion de l'élu communiste à l'agenda entrepreneurial du Grand Lyon. Dans sa lettre de mission, Maurice Charrier inscrit le Carré de Soie dans la géographie des « *principaux centres d'affaires de la ville-centre : Part-Dieu et Cité Internationale* », et dans une « *stratégie de développement territorial […] visant à conforter l'agglomération lyonnaise dans le concert européen des territoires compétitifs* »[114]. Il souligne également la contribution du Carré de Soie au côté de la Confluence, « *les deux [projets] proposant à l'agglomération de servir, dans leur complémentarité, la compétitivité territoriale du Grand Lyon dans le concert des métropoles européennes* ».

Dans leur rapport final, les experts de l'AIVN confortent cette orientation en cadrant leur contribution par rapport aux « *moyens de favoriser l'investissement privé en accompagnement des desseins promus par les collectivités publiques territoriales et l'État* » (INTA 2002, 7). Dans cette perspective, ils insistent sur l'enjeu de banalisation du site, c'est-à-dire sur l'importance de neutraliser les stigmates territoriaux dont souffre la commune[115]. La municipalité vaudaise et les services techniques du Grand Lyon retirent de cette expérience la confirmation d'un site potentiellement attractif, méritant à ce titre une attention particulière – « *une pépite* » qu'il s'agit de ne pas « *gâcher* » (Entretien B02, maîtrise d'ouvrage, responsable de projet). C'est dans cette optique que le Grand Lyon confirme son intervention sous le format d'une mission territoriale dédiée (voir Encadré 8), dont il confie la direction à l'expert en urbanisme nommé quelques mois auparavant. La création de cette mission vise à pérenniser son intervention sur le territoire à travers une structure souple et transversale permettant d'articuler les logiques sectorielles de ces propres services techniques. Ce besoin

---

113 Les auditions qui se tiennent à l'École nationale des travaux publics (ENTPE) de Vaulx-en-Velin réunissent soixante-quinze intervenants de divers horizons : élus, services techniques, organismes parapublics, professionnels de l'immobilier. Parmi ces derniers, quatorze professionnels de l'immobilier participent aux auditions, dont huit promoteurs et quatre cabinets de conseil. (Source : Archives du Grand Lyon, Réf. n°4338W/004-7 et 002, consultation le 30 janvier 2015).

114 Archives du Grand Lyon, Réf. n°4338W/004-7, consultation le janvier 2015.

115 On peut notamment lire : « *il importe de montrer que le projet de Pôle de loisirs au Carré de Soie est autre chose qu'une nouvelle – une énième – politique de renouvellement urbain, que c'est le cœur d'un grand projet de dimension d'agglomération. D'assistés les Vaudais sont aujourd'hui porteurs de la vision d'avenir du Grand Lyon. Dans ce renversement de perspective le changement d'image et de perception de Vaulx-en-Velin et des communes voisines est essentiel* » (INTA 2002, 13).

de coordination est renforcé par la situation spécifique du projet qui s'étend sur deux communes différentes.

Encadré 8 – Le dispositif de mission territoriale

La conduite des projets d'aménagement sous le format d'une Mission territoriale est une formule éprouvée de longue date dans l'agglomération lyonnaise. Elle est inaugurée en 1980 pour l'opération de Gerland, où le Grand Lyon souhaite mettre fin à la pratique systématique de délégation des concessions d'aménagement à la Serl. Ce format est ensuite renouvelé à de nombreuses reprises, en particulier pour les grands projets d'aménagement : comme la Mission du Quai Achille Lignon (1984) pour la Cité Internationale, celle de la Porte des Alpes (1993) et de Vaise (1996), et plus récemment à Part-Dieu (2010).

Le principe des Missions repose sur le détachement, en principe temporaire, de techniciens communautaires auprès d'un projet de développement, afin de (i) renforcer la proximité au territoire, et (ii) d'adopter une démarche de projet transversale aux différents secteurs de politiques publiques, notamment en ce qui concerne l'articulation entre urbanisme et développement économique. De l'avis de certains observateurs, il s'agit d'un « guichet unique qui permet d'animer le projet et qui le rend beaucoup plus lisible » (Linossier et Menez 2009, 3).

Au Carré de Soie, la Mission est installée par le Grand Lyon en 2002. Elle assure le secrétariat du Comité de pilotage réunissant les élus des communes (Vaulx-en-Velin, Villeurbanne) et des délégations du Grand Lyon concernées. Cette fonction repose sur l'instruction préalable des dossiers, dans une démarche transversale qui substitue une « logique de territoire » à une « logique de services » (Entretien B02, maîtrise d'ouvrage, responsable de projet, avril 2014). Pour cela, le personnel de la Mission se coordonne régulièrement avec les services municipaux et communautaires au sein d'un groupe technique. La Mission assure aussi une présence sur le territoire, renforcée depuis son installation dans la Maison du projet inaugurée en avril 2010. Elle intervient ainsi auprès des acteurs présents sur le territoire, comme les habitants et des entreprises, par exemple lors de phases de concertation. Elle reçoit également des entreprises ou des investisseurs pour leur présenter le site.

En 2015, la Mission du Carré de Soie est composée de cinq personnes. Le Directeur a un profil d'urbaniste, et la Directrice adjointe est architecte. Le développeur économique du secteur Rhône-Amont est rattaché à la Mission. Ils sont accompagnés sur la gestion du projet par le cabinet de consultants Algoé.

Sources : Entretiens ; Menez (2008) ; Linossier et Menez (2009)

La mise en œuvre opérationnelle

C'est sur ces bases que le projet, désormais sécurisé, entre dans une phase opérationnelle. La composition urbaine est d'une part précisée à l'occasion d'un « *workshop* » organisé par le Grand Lyon en juillet 2002. Il réunit plusieurs grands noms de l'architecture et de l'urbanisme aux côtés d'une consultante spécialisée dans l'urbanisme commercial. Leurs conclusions sont reprises dans les grandes lignes par la Mission, et

servent de base à la consultation auprès des promoteurs et investisseurs immobiliers lancée quelques mois plus tard.

Parallèlement, le Grand Lyon définit les modalités opérationnelles du projet. Il lance à cet effet les procédures nécessaires à la révision du règlement d'urbanisme (délibération n°2002-0740, Conseil de communauté 23 septembre 2002) qui aboutissent à l'issue d'une concertation (délibération n°2003-1267, Conseil de communauté 7 juillet 2003). Cette révision est importante, la modification de la constructibilité autorisée par le règlement municipal constitue le principal levier de négociation avec le futur opérateur qui sera retenu pour le site. Une enveloppe d'investissements de 10 millions d'euros dédiée aux acquisitions foncières pour les équipements et les transports est également mobilisée. Le montage retenu repose en effet sur l'acquisition des terrains par le Grand Lyon, pour une revente ultérieure au futur opérateur, à la fois afin de « *montrer aux investisseurs que la Communauté urbaine s'implique* », « *et surtout pour peser sur les orientations à donner au projet vis-à-vis de l'investisseur qui sera retenu* » (délibération n°2003-1145, Conseil de communauté du 19 mai 2003). En échange de la vente des terrains et de la constructibilité, le Grand Lyon négocie des engagements du groupement retenu, notamment en ce qui concerne le financement des espaces publics. C'est dans ce cadre que le jury de la consultation désigne le groupement constitué par le promoteur Altarea et la foncière commerciale Euris pour la réalisation du Pôle de loisirs et de commerces (voir Encadré 9).

Encadré 9 – Le Pôle de loisirs et de commerces

Le Pôle de loisirs et de commerces constitue le premier volet de l'aménagement du Carré de Soie. La consultation organisée en novembre 2002 porte sur 280 000 m², dont plus de la moitié est dédiée à l'hippodrome. Dans son offre, le groupement Altarea-Euris retenu par le jury propose de réaliser l'aménagement en deux phases, mais ne réalisera finalement que la première. Il négocie également un bail de 9 ans avec Pathé pour la location de 11 000 m² (pour une rentabilité s'élevant à 9%).

La réalisation de l'équipement suscite trois types de négociations. D'abord avec le binôme retenu. En échange d'une revente de terrains à un prix inférieur à l'estimation des Domaines, le Grand Lyon obtient l'engagement du lauréat à financer l'aménagement des espaces publics et à détenir le projet en portefeuille pour une durée minimale de 5 ans. La tentative de ce dernier de diminuer les qualités des bâtiments et des espaces publics afin d'augmenter la rentabilité de son investissement entraîne de nouvelles négociations lors de la mise en œuvre (Verhage et al. 2008, 145-suiv.).

Les négociations portent ensuite sur les projets concurrents, car la réalisation du Pôle de loisirs et de commerces est freinée par deux recours administratifs déposés devant la Commission départementale d'équipement commercial (CDEC). Le Grand Lyon obtient le retrait d'un des

recours en arguant de futures opportunités de surfaces commerciales dans le cadre du projet de grand stade à Décines. Ces délais administratifs ralentissent certes le dossier, mais les coûts financiers sont limités pour Altarea/Euris car les terrains sont encore portés par Pathé et le Grand Lyon.

D'autres négociations avec des enseignes commerciales interviennent enfin, mais elles sont prises en charge par la municipalité de Vaulx-en-Velin. Le maire souhaite en effet que les nouveaux commerces qui s'installent soit adaptés au pouvoir d'achat de la population locale, et que celle-ci puisse se former afin de bénéficier de la création d'emplois locaux. En outre, le projet fait face à l'opposition des commerces voisins de Villeurbanne, qui craignent la concurrence d'une moyenne surface alimentaire. Mais cette option, initialement écartée, a refait surface récemment après les départs successifs de grandes boutiques en 2015.

Le Pôle de loisirs et de commerces en 2015

© Stéphane Guiochon, Le Progrès

Sources : Entretiens ; Verhage et al. (2008)

Alors que le projet du Carré de Soie s'achemine vers une mise en œuvre opérationnelle, son périmètre et son contenu sont rapidement redéfinis par le Grand Lyon suite à plusieurs demandes. Elles sont d'abord exprimées par les habitants dans le cadre de réunions publiques et d'ateliers : au-delà de la contestation du lauréat retenu, voire du principe même de redéveloppement de ce quartier dont ils craignent l'urbanisation excessive, certains attendent une démarche de redéveloppement urbain plus globale et attentive à la rénovation des bâtiments et équipements existants, accompagnée d'une maîtrise publique plus forte (Leprêtre 2004). Des souhaits similaires sont formulés par d'autres intervenants, comme les membres du panel de l'AIVN ou certains urbanistes participant au « *workshop* ». C'est pourquoi le Grand Lyon pérennise le mandat du Directeur de la Mission, et désigne parmi ces derniers Bruno Dumétier comme architecte-urbaniste afin d'élaborer un projet d'aménagement global.

2.2. Les principales étapes du projet

D'un équipement combinant des fonctions récréatives et commerciales, le projet devient après seulement quelques années d'existence un vaste projet de redéveloppement urbain qui a pour vocation de mélanger l'habitat et les activités tertiaires (voir Tableau 9). L'évolution de ces fonctions se reflète dans celle du périmètre qui atteint désormais 500 hectares. Elle s'accompagne aussi d'un passage de témoin dans la conduite du projet, puisque le Grand Lyon reprend en main l'opération, qui inclut désormais la commune de Villeurbanne. Il s'agit désormais d'un des plus grands projets urbains de l'agglomération lyonnaise porté par l'institution communautaire.

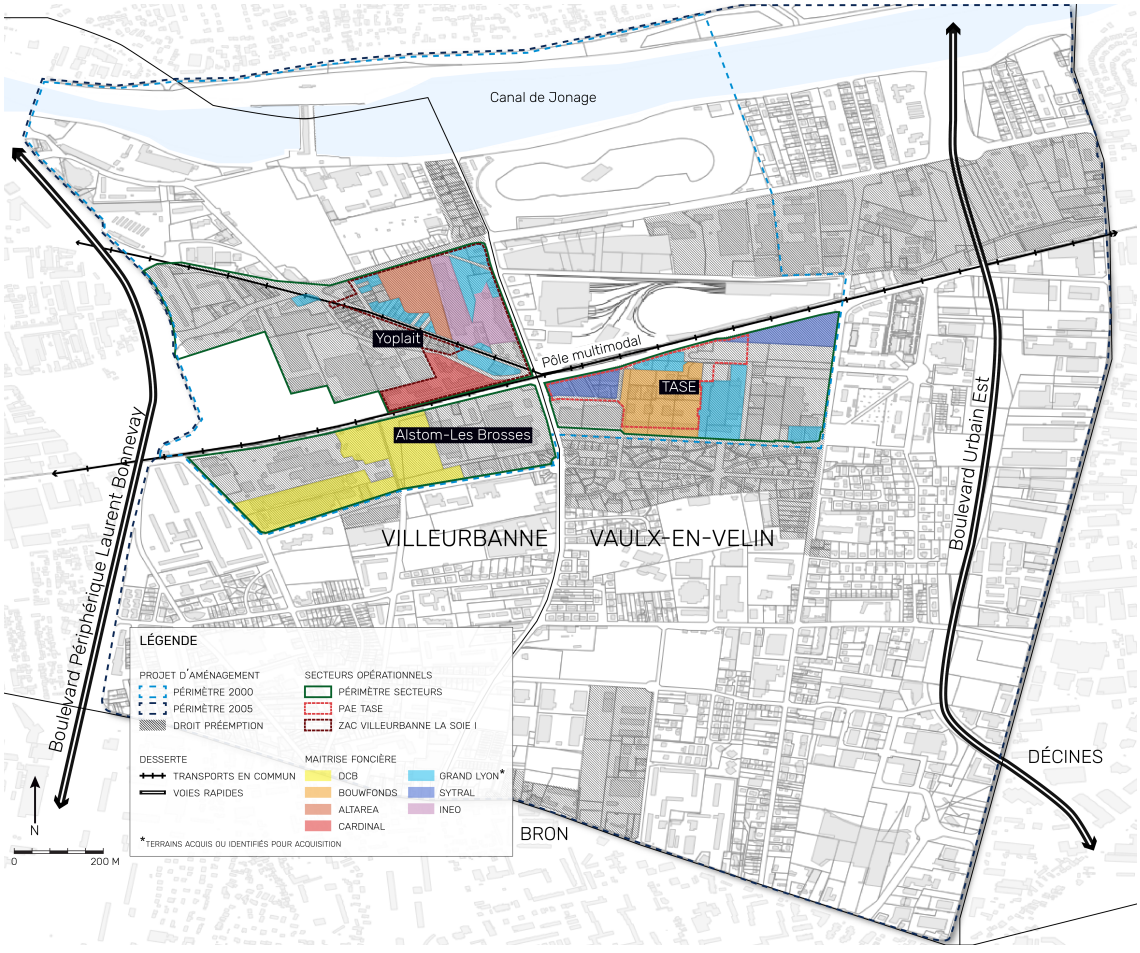
Tableau 9 – Les deux versions successives du projet du Carré de Soie

	1999-2003	*2004-2030*
Périmètre d'étude	200 ha	500 ha
Objet	Équipement complexe	Projet urbain mixte
Fonctions	Commerces et loisirs (hippodrome, multiplexe)	Logements, bureaux et activité, commerces, équipements sportifs et scolaires
Constructibilité envisagée		600 000 m^2 de bureaux et activités, et 700 000 m^2 de logements
Portage politique	Maire de Vaulx-en-Velin	Vice-président Grand Lyon aux Grands projets
Portage technique	Mission territoriale, services Grand Lyon et municipaux	Mission territoriale, services Grand Lyon et municipaux

Le Carré de Soie se caractérise par la concomitance entre le travail de définition du projet urbain à l'échelle des 500 hectares et de mise en œuvre sur des secteurs opérationnels plus limités en taille (20 à 30 ha). Il relève ainsi d'une démarche itérative et flexible « *très représentati[ve] d'un urbanisme de l'incertitude et du changement […] se construi[sant] selon une logique d'opportunisme et de pragmatisme opérationnel* » (Verhage et al. 2008, 162). Les négociations entre les propriétaires fonciers souhaitant céder leurs immeubles, les promoteurs immobiliers se proposant de les transformer, et la Mission chargée d'harmoniser les propositions résultantes constituent le moteur de la mise en œuvre du projet. La Mission et l'architecte-urbaniste sont donc amenés à agir selon une démarche ponctuée d'itérations entre un plan d'aménagement flexible et les secteurs opérationnels de développement. Pendant les premières années du projet, ces projets se concentrent autour du Pôle multimodal de transports (voir Carte 5).

Bien que ces caractéristiques compliquent l'identification d'étapes séquentielles, nous pouvons distinguer quatre périodes en fonction du rythme du projet. Jusqu'en 2007, le Grand Lyon travaille à la redéfinition du projet alors que les premières négociations s'engagent déjà avec les promoteurs autour du Pôle multimodal. Elles entraînent un conflit avec des habitants et associations freinant le projet de 2007 à 2010. Ce coup d'arrêt, renforcé par des négociations sur un second secteur, conduit à des ajustements du projet. Il est suivi d'une phase de relance et de stabilisation du projet urbain à partir de 2012, qui se traduit par des premières annonces de livraison et la mise en place d'outils d'urbanisme opérationnel sur d'autres secteurs situés à proximité du Pôle multimodal. Enfin, le Grand Lyon s'engage dans la révision du projet urbain à partir de 2013.

Carte 5 – Les principaux périmètres du projet du Carré de Soie



Réalisation : Auteur. Fond de carte : Grand Lyon Smart Data

La redéfinition du projet face à la pression foncière (2004-2007)

À la suite de l'élargissement du projet urbain du Carré de Soie, le Grand Lyon travaille à la redéfinition de son contenu à partir de la fin de l'année 2004. Dans une optique similaire à la démarche multilatérale de l'AIVN, l'Agence d'urbanisme réunit de nombreux acteurs lors de tables-rondes[116]. Cette démarche vise à agréger les points de vue de divers intervenants déjà présents ou susceptibles d'intervenir dans le projet à l'avenir – en particulier des promoteurs immobiliers – afin de partager leur vision du territoire auprès des élus et des services communautaires[117]. L'enjeu de l'exercice est de constituer un « *grand projet fédérateur* » à partir de la définition d'une stratégie. Avec la conduite parallèle de plusieurs études thématiques, les table-rondes permettent de stabiliser un certain nombre de « *principes fondateurs* » guidant la démarche d'élaboration du projet d'aménagement qui se déroule de 2005 à 2007.

Celle-ci commence par l'élaboration d'un *Plan guide* en 2005 par l'architecte-urbaniste Bruno Dumétier (voir Annexe 12), puis d'un *Projet urbain* publié en juin 2007. Ce document jette les bases pour le développement du territoire du Carré de Soie, qu'il présente comme un ensemble hétérogène de quartiers « *marqué par son passé industriel […], globalement sous-utilisé, ce qui représente une opportunité considérable* » au vu des disponibilités foncières et de la nouvelle desserte en transports en commun (Communauté Urbaine de Lyon 2007, 12). Partant, l'objectif principal du redéveloppement de ce territoire consiste à réaliser un projet « *attractif et exemplaire à l'échelle de l'agglomération* » (Ibid, 54), qui permette de le désenclaver. Le développement d'une « *offre thématique d'agglomération* » constitue l'un des trois axes stratégiques retenus : initiée par la réalisation du Pôle de loisirs et de commerces, la réalisation d'équipements futurs et d'immobilier tertiaire doit contribuer à la renforcer. En effet, bien que le *Projet urbain* n'arrête pas une constructibilité précise, il fait état d'une volonté de mixité fonctionnelle à travers la combinaison de l'habitat, des commerces et des activités économiques.

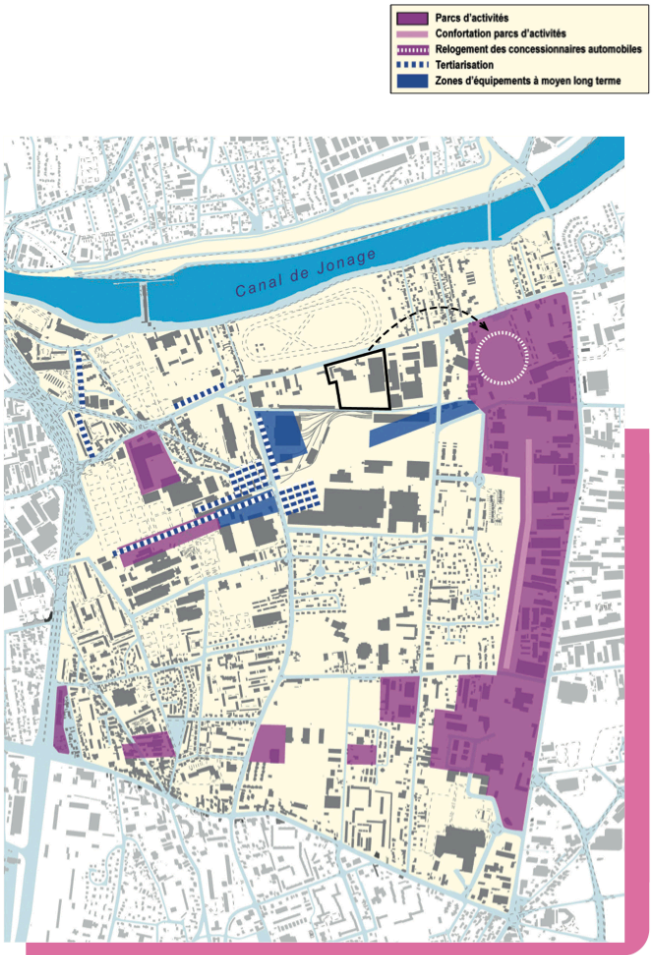
---

116 Quatre tables-rondes thématiques sont organisées en octobre 2004 : habitants et société civile ; économie (commerces, loisirs, activités) ; environnement (transports, énergies, ressources) ; et habitat. Ces ateliers sont animés par le cabinet de consultants Algoé. Elles sont suivies d'une table-ronde de synthèse organisée le 21 janvier 2004.

117 Les services du Grand Lyon qui participent à cette journée d'échanges sont principalement rattachés à la Direction générale du développement urbain (DGDU), du développement économique et international (DGDEI), et la Direction des politiques et stratégies d'agglomération (DPSA).

Cette dernière fonction constitue le volet thématique le plus développé, pour lequel le Grand Lyon souhaite « *afficher une ambition forte et faire exister le quartier dans l'offre tertiaire de l'agglomération* » en définissant un seuil de 200 000 mètres carrés à réaliser à dix ans, mais dont la « *vocation spécifique et donc [le] positionnement plus particulier dans l'offre globale de l'agglomération* » restent à définir (Ibid, 75). La réalisation d'un important volume d'immobilier tertiaire neuf est justifiée tant par les investissements publics importants dans les transports en commun, que par une cohabitation avec l'habitat jugée comme plus facile. C'est pourquoi il est prévu que la construction de surfaces de bureaux se substitue aux activités industrielles, qui ont vocation à se relocaliser dans la zone industrielle voisine (voir Figure 4).

Figure 4 – Le schéma des activités économiques dans le Projet urbain de 2007



Source : Communauté urbaine de Lyon, Projet urbain pour le Carré de Soie (2007)

L'élaboration du *Projet urbain* s'accompagne de la définition d'une stratégie foncière par le Grand Lyon, dont la nécessité avait déjà été soulignée à plusieurs reprises. Dès 2002, les experts du panel de l'AIVN s'étonnaient de l'absence d'une telle stratégie, jugée « *incompréhensible* » face aux perspectives de valorisation foncière créées par les annonces officielles de réutilisation du CFEL pour desservir le site. Ils mettent alors en garde les élus, qui « *risquent de ne pas profiter de la plus-value qu'elles contribueront [ainsi] à créer* » (INTA 2002, 21). En 2004, le cabinet de consultants Algoé alerte de nouveau la Mission sur ces éléments. Mais si la « *stratégie foncière de l'ensemble du Carré de Soie n'est pas clairement définie* »[118], c'est qu'elle est politiquement controversée.

Le Président du Grand Lyon et le maire de Vaulx-en-Velin, s'ils sont d'accord sur les objectifs, divergent sur les moyens opérationnels en matière de politique foncière. D'une part, Gérard Collomb est partisan d'une démarche dite de « l'effet de levier », où les investissements publics initiaux ont vocation à générer des investissements privés. À cette orientation idéologique s'ajoute la volonté de privilégier les ressources du Grand Lyon pour le redéveloppement du quartier lyonnais de la Confluence : le maire-Président refuse de présider le Comité de pilotage du Carré de Soie pour lui préférer celui de la Confluence (Belmessous 2008, 73)[119], ce dernier bénéficiant d'un niveau d'investissement sans commune mesure dans l'agglomération, à hauteur de 225 millions d'euros (Carpenter et Verhage 2014, 67). D'autre part, le maire de Vaulx-en-Velin revendique une politique plus exhaustive de réserves foncières publiques, et déplore le caractère tardif de la décision risquant d'augmenter son coût (Entretien B20, collectivité, élu). Il se montre cependant attentif à l'intérêt croissant des promoteurs immobiliers pour les terrains à proximité du Pôle multimodal (Entretien B24, collectivité, chef de projet aménagement).

C'est finalement l'approche défendue par Gérard Collomb qui est retenue et se matérialise par l'adoption d'une politique foncière sélective en mars 2006 (délibération n°2006-3204, Conseil de communauté 1er mars 2006). Cette stratégie dite des « *strapontins* » où « *on n'a pas la place du roi, mais nous sommes tout de même là comme un caillou dans la chaussure* », repose sur l'acquisition de plusieurs parcelles ciblées par le Grand Lyon, dans la perspective

118 Source : consultation des Fiches de suivi du projet dans le cadre de la mission d'AMO d'Algoé, Archives du Grand Lyon, Réf. n°3796W007, consultation le 2 février 2015.

119 C'est Gilles Buna, élu écologiste et Vice-président délégué à l'urbanisme qui occupe ce poste. À partir de 2008, le projet est représenté au sein de l'exécutif par Roland Crimier, maire de Saint-Genis-Laval de centre-droit, et Vice-président délégué aux Grands projets (2008-2014) puis à l'Action foncière (2014-2022).

de négociations ultérieures avec les promoteurs immobiliers qui pourraient avoir besoin de ces terrains pour construire leurs projets (Entretien B02, maîtrise d'ouvrage, responsable de projet). C'est dans cette perspective que la Mission identifie avec l'appui des services fonciers de la Direction générale du développement économique plusieurs parcelles au sein de trois secteurs privilégiés, d'une surface totale de 43 hectares (voir Carte 5, p. 164). L'enveloppe des acquisitions foncières est encadrée par des limites spatiales (25% des 43 ha) et financières (12,5 millions d'euros).

Dans la perspective des prochaines élections, les deux élus partagent au demeurant une volonté de concrétisation rapide des premières opérations (Entretien B02, maîtrise d'ouvrage, responsable de projet). Ils demandent aux services d'aménagement du Grand Lyon de privilégier des formules opérationnelles permettant une mise en œuvre du projet à proximité du Pôle multimodal (Verhage et al. 2008, 156-57 ; Entretien B13, collectivité, chef de projet aménagement). C'est dans cette optique que les services et la Mission s'engagent dans la négociation d'un Programme d'aménagement d'ensemble (PAE)[120] avec le groupe Partouche. Cette entreprise du secteur des casinos et de l'hôtellerie avait acquis dès 1996 l'aile ouest de l'usine TASE et des parcelles attenantes dans la perspective de la réutilisation du CFEL (Bonard 2011, 260). Les négociations portent principalement sur la densité du projet envisagé par Partouche, que les techniciens du Grand Lyon souhaitent réviser à la baisse, puis sur sa participation financière au titre du PAE[121]. Ces négociations s'avèrent difficiles pour ces derniers, qui ne sont pas familiers de cet outil (Verhage et al. 2008). En échange, le Grand Lyon s'engage à réviser la constructibilité réglementaire[122] au gré des besoins du projet. Les négociations aboutissent à la création du PAE à la fin de l'année 2006 (délibération n°2006-3789, Conseil de communauté 12 décembre 2006).

---

120 Le PAE est un outil de financement des équipements créé par la loi n°85-729 du 18 juillet 1985 relative à « *la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement* » dans le cadre de la décentralisation des compétences d'urbanisme et de droit des sols aux communes. Il s'agit d'une convention conclue entre la collectivité et l'aménageur (ou le constructeur) d'un site permettant de faire financer tout ou partie du coût réel des équipements, soit par une contribution financière, soit par l'apport de terrains ou le paiement de travaux. Dans le cadre du processus de simplification et d'harmonisation des outils de financement des équipements initié par la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010, le PAE a été supprimé. Depuis 2012, il n'est plus possible de signer de PAE, mais les conventions signées avant cette date sont toujours valables.

121 Le coût des équipements publics est estimé à 8,9 millions d'euros (hors taxes), dont 68% sont couverts par les participations des promoteurs. Ces participations sont réparties entre le Grand Lyon (30%) et Vaulx-en-Velin (70%).

122 La constructibilité est alors encadrée par un zonage UI, c'est-à-dire confinée à la réalisation de locaux d'activité économique (Ben Ameur 2008).

Les difficultés liées au conflit patrimonial et aux négociations foncières (2007-2010)

Cependant, le développement du secteur TASE bascule rapidement dans des difficultés dès le début de l'année 2007. Il est en de même pour le secteur Yoplait, de l'autre côté du Pôle multimodal. De telle sorte que jusqu'en 2010, le projet est l'objet de conflits et de remises en question. Le conflit le plus important porte sur la patrimonialisation de l'usine TASE (voir Annexe 5), et plus largement sur les enjeux de la préservation de l'identité ouvrière (voir Ben Ameur 2008 ; Russias 2009 ; Salamon 2009). Il est déclenché par la destruction en mai 2007 d'une aile de l'usine TASE par le promoteur Bouwfonds Marignan, auquel Partouche a entre temps cédé le foncier et les droits à construire négociés avec le Grand Lyon quelques mois plus tôt. La démolition d'une partie de l'usine suscite la colère des habitants et de certaines associations qui réalisent que la protection du bâtiment par le règlement urbain ne concernait que sa façade[123]. Les associations réunies au sein du collectif *ad-hoc* le Cercle de soie rayonne[124] s'engagent alors dans une mobilisation pour la préservation du patrimoine industriel : ils sollicitent les autorités publiques compétentes pour demander le classement de l'usine (Direction régionale des affaires culturelles, DRAC), alertent les élus[125], et formulent des propositions pour la reconversion des bâtiments (Baty-Tornikian et al. 2011, 108-15).

Le Grand Lyon tente de rassurer les habitants en commandant un diagnostic patrimonial à l'Agence d'urbanisme, puis de déverrouiller les relations entre les associations mobilisées et le promoteur, tout en se rapprochant de la DRAC. La Mission mobilise

---

123 À la suite du « *workshop* », la façade de l'usine avait été classée comme « *élément bâti à préserver* » dans le règlement urbain de Vaulx-en-Velin : le PLU stipule alors que « *la reconversion du bâtiment devra laisser intacte la façade sud et le volume bâti du corps principal devra être respecté* » (Salamon 2009). Cette orientation laisse par conséquent la possibilité au titulaire de droits à construire la possibilité de démolir le bâtiment hormis la façade et de reconstruire un volume équivalent.

124 Plusieurs monographies disponibles sur la réhabilitation de l'usine TASE permettent d'identifier les principaux collectifs associatifs impliqués dans le conflit :

- Usine sans fin, association créée en 1999 dans la perspective de la préservation et de l'aménagement de l'usine hydroélectrique de Cusset et du canal de Jonage situés au nord du projet du Carré de Soie ;
- les Robin des villes, qui réunit plusieurs professionnels de l'architecture et de l'urbanisme engagés dans l'intermédiation entre les collectivités et habitants dans le cadre de projets urbains et de rénovation architecturale ;
- Vaulx Carré de Soie, dont l'opposition porte plus largement sur le Carré de Soie – à l'occasion duquel elle est créée en 2006 – et la politique de Maurice Charrier (Ben Ameur 2008, pp. 78-suiv.).

Les deux dernières associations se réunissent, avec d'autres, dans l'association « le Cercle de soie rayonne » fondée en 2008.

125 Le successeur de Maurice Charrier, Bernard Genin, sollicite alors le Grand Lyon pour demander le rachat des bâtiments.

l'architecte-urbaniste du Carré de Soie, qui présente deux scenarii de reconversion lors d'une conférence de presse en avril 2009. Ces propositions constituent une première étape vers la sortie du conflit. Elles sont suivies en l'espace de quelques jours de l'avis positif de la DRAC concernant le classement du bâtiment. Mais en dépit de leur *satisfecit* concernant l'aboutissement de cette démarche, les associations poursuivent leur opposition à Bouwfonds en attaquant plusieurs de ses permis de construire en 2010. Cette tentative porte un nouveau coup de frein au projet de réhabilitation, et plus largement au projet d'aménagement qu'il porte sur une vingtaine d'hectares (Entretien B15, collectivité, chef de projet aménagement).

Afin de préserver le projet du Carré de Soie, le Grand Lyon se propose à nouveau de jouer l'intermédiaire entre les associations et le promoteur, en échange de contreparties de la part de ce dernier, qui s'engage à réhabiliter l'usine et revoir à la baisse la densité de son projet global. Cette diminution conduit les services techniques et l'architecte-urbaniste à remettre sur le métier la composition urbaine du secteur développé par le promoteur[126]. En outre, le Grand Lyon renforce la réflexion sur les problématiques patrimoniales : de nouvelles études sur le sujet sont confiées à l'Agence d'urbanisme (Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise 2010), et une démarche spécifique est lancée auprès des habitants en 2010[127].

Le ralentissement du projet provoqué par ce conflit sur la patrimonialisation est redoublé de l'autre côté du Pôle multimodal. D'abord, les tensions avec les habitants sont ravivées dans le cadre de la réflexion sur la transformation du secteur Yoplait entamée à partir de 2008 (Baty-Tornikian et al. 2011). Ensuite, les négociations du Grand Lyon avec les propriétaires fonciers et les promoteurs intéressés s'avèrent ardues. C'est particulièrement le cas des discussions avec le groupe GDF Suez, dont la filiale Ineo est

[126] La nouvelle composition urbaine implique un échange de parcelles foncières entre le Grand Lyon et Bouwfonds Marignan dans le but d'aménager une coulée verte qui traverse le secteur en passant par l'usine TASE, et en échange d'un report de constructibilité ainsi perdue. Une procédure dite d'échange « *sans soulte* » est approuvée par le Grand Lyon en septembre 2012 (délibération n°2012-3240, Conseil de communauté 10 septembre 2012) sur la base d'une estimation de France Domaine.

[127] Il s'agit de *L'Esprit des lieux* qui vise à s'interroger sur les spécificités constitutives de l'identité du territoire et des moyens de leur préservation afin d' « *éviter la banalisation inhérente à trop de projets contemporains* » (Grand Lyon et al. 2012, 7). Pour cela, la démarche s'appuie sur la mobilisation d'universitaires (Foret 2010) et de *designers* (Dury 2010), d'ateliers thématiques avec des habitants, et d'éléments produits par les services techniques et des consultants. Elle aboutit en 2012 à la publication d'un *Référentiel d'actions* dont la portée demeure cependant indicative.

propriétaire de terrains qu'elle occupe partiellement (voir Carte 5, p. 164). Avec l'appui du promoteur Altarea Cogedim, l'entreprise envisage de valoriser ce patrimoine à l'occasion d'une opération très dense par rapport à ce qu'envisagent les urbanistes de la Mission et des services d'aménagement du Grand Lyon (voir chapitre 4).

La relance du projet (2012-2013)

La résolution du conflit sur le secteur TASE et la progression des négociations sur le secteur Yoplait entraînent une relance du projet à partir de 2012-2013, qui se traduit par la stabilisation des outils opérationnels et la multiplication des projets immobiliers, notamment d'immobilier tertiaire. D'une part, plusieurs instruments de mise en œuvre sont créés. Sur cinq secteurs opérationnels, la maîtrise foncière du Grand Lyon est étayée grâce à l'instauration d'un droit de préemption renforcé permettant de négocier plus facilement avec les propriétaires souhaitant revendre leurs biens (délibération n°2012-3242, Conseil de communauté 10 septembre 2012)[128].

Sur le secteur Yoplait, le Grand Lyon approuve le *Dossier de création* de la première phase de la ZAC Villeurbanne-La Soie (délibération n°2012-3419, Conseil de communauté 10 décembre 2012)[129]. Alors que les élus souhaitent de nouveau adopter un dispositif dont la flexibilité serait susceptible d'accélérer la mise en œuvre, les services communautaires de l'aménagement préfèrent la création d'une ZAC afin de garantir juridiquement les contributions financières des promoteurs immobiliers (Entretien B15, collectivité, chef de projet aménagement). Pour rééquilibrer l'absence de réserves foncières publiques

[128] Le droit de préemption urbain (DPU) renforcé étend le type de biens susceptibles d'être acquis par une collectivité, comme par exemple les parts de sociétés civiles. Le DPU définit par l'art L.211-1 du *Code de l'urbanisme* permet à une commune de se substituer à l'acheteur d'un bien auprès du vendeur, dans le but de réaliser un projet d'aménagement déclaré d'intérêt général. Dans un périmètre soumis au DPU, le vendeur du bien doit remplir une *déclaration d'intention d'aliéner* (DIA) qui permet à la commune d'accepter ou de renégocier le prix envisagé de la transaction dans un délai de deux mois.

[129] La création de la ZAC est suivie de plusieurs étapes successives où le Grand Lyon valide le projet sur plusieurs aspects au fur et à mesure des négociations avec la municipalité de Villeurbanne et les promoteurs : programme d'aménagement (délibération n°2013-3902, Conseil de communauté 18 avril 2013) ; bilan financier prévisionnel (délibération n°2013-4038, Conseil de communauté 25 juin 2013) ; conventions de participation des promoteurs (délibération n°2014-4496, Conseil de communauté 13 janvier 2014). Par ailleurs, le Grand Lyon approuve la même année la création d'une ZAC sur le reste du secteur TASE (délibération n°2013-4038, Conseil de communauté 24 juin 2013), et d'un PUP sur le secteur Gimenez au Sud du projet (délibération n°2013-4284, Conseil de communauté 18 novembre 2013).

conséquentes[130], la ZAC est conduite en régie par les services d'aménagement du Grand Lyon. L'un des principaux points de négociation avec les promoteurs porte sur leurs participations financières, qui sont sanctuarisées par des conventions de participation (délibération n°2014-4496, Conseil de communauté 13 janvier 2014). Les outils opérationnels existants sont en outre actualisés : sur le secteur TASE, le PAE est modifié afin d'entériner l'évolution du projet de Bouwfonds Marignan issue des négociations autour de l'usine TASE (délibération n°2012-3420, Conseil de communauté 10 décembre 2012)[131].

D'autre part, les projets de construction se multiplient, surtout en ce qui concerne l'immobilier tertiaire (voir Figure 5). Après l'annonce de l'implantation de la Direction régionale de Veolia dans le secteur TASE en avril 2011, puis celle de Technip dans l'usine TASE en janvier 2012, les projets de construction d'immeubles de bureaux s'accumulent. Dans le cadre de la ZAC Villeurbanne-La Soie, Altarea Cogedim et Cardinal précisent leurs projets concernant respectivement les bâtiments « View One » (14 000 m^2) et « Organdi » (16 000 m^2). Sur le secteur des Brosses, le promoteur lyonnais DCB annonce successivement le projet du siège d'Alstom Transport en juin 2012 (36 000 m^2) puis celui d'Adecco (13 400 m^2) en février 2014. Aux côtés des premières livraisons de programmes de logement sur le secteur TASE, ces projets contribuent à accélérer la concrétisation du projet.

[130] La majorité de l'enveloppe d'investissement pour la maîtrise foncière définie en 2006 a toutefois été fléchée sur le secteur Yoplait : 8 millions d'euros y ont été consacrés de 2010 à 2015 soit plus de 65% du montant initial accordé (voir délibération n°2010-1672, Conseil de communauté 6 septembre 2010 ; délibération n°2012-3240, Conseil de communauté 10 septembre 2012 ; délibération n°2014-4505, Conseil de communauté 13 janvier 2014).

[131] Cette modification porte sur l'élargissement du périmètre (+22 000 m^2), de l'évolution de la programmation totale (+7 192 m^2) liée à l'augmentation des surfaces non-résidentielles (bureaux, activités, commerces, hôtellerie), ainsi que l'évolution de la participation pour les équipements, dont l'augmentation du coût total (+ 1,3 millions d'euros) est financée par la municipalité de Vaulx-en-Velin. Pour une recension des évolutions du PAE, voir le chapitre 4.

Figure 5 – Les premières opérations

Source : Communauté urbaine de Lyon, 2014.

Épilogue : la révision du projet à partir de 2013

À la suite de ces premières réalisations, la Mission s'engage dans la révision du projet urbain. Cette démarche dite du « Second souffle » vise à desserrer l'intervention publique jusqu'alors focalisée sur les abords du Pôle multimodal ainsi qu'à traiter davantage les enjeux d'amélioration de l'existant de sorte que le « *projet de territoire rassemble davantage les quartiers existants, les futurs habitants* » (Entretien B15, collectivité, chef de projet aménagement). L'objectif est en outre d'intégrer de « *nouvelles problématiques : densité, fertilité, offre abordable, place du Carré de Soie dans l'agglomération, etc.* » (Agence Dumetier Design et al. 2014, 7). Enfin, cette démarche constitue aussi un exercice réflexif pour le Grand Lyon et ses partenaires par rapport à leurs pratiques.

C'est dans cette optique que l'avant-projet adopté en mai 2014 présente le projet urbain comme une innovation non seulement dans le contenu, mais aussi dans la méthode, en proposant d'en faire à l'avenir un laboratoire de régénération urbaine (Communauté Urbaine du Grand Lyon, Ville de Vaulx-en-Velin, et al. 2014). Il contient également

plusieurs propositions d'orientations formulées à l'attention du nouvel exécutif au lendemain des élections de mars 2015, où Gérard Collomb a été reconduit pour la troisième fois. Celles-ci insistent notamment sur l'intégration de l'existant, et en particulier des ensembles de logements sociaux présents sur le territoire, ainsi que sur le renforcement du volet sur l'emploi et l'insertion[132].

Conclusion

La reconversion du Carré de Soie à l'occasion du projet d'aménagement prévoyant l'émergence d'un pôle tertiaire d'agglomération s'inscrit dans l'objectif de compétition interurbaine visé par le nouvel exécutif. L'exportation de son agenda entrepreneurial visant à intégrer le « *top 15* » des métropoles européennes repose sur le poids acquis par le Grand Lyon et les enjeux de développement économique dans l'agglomération. Dans les années 1980, le rapprochement du Grand Lyon avec la chambre de commerce locale et l'agence de développement économique qu'elle contrôle sensibilise les élus à ces questions et à la thématique du rayonnement international. À partir de la décennie suivante, dans un contexte de relance de la décentralisation qui consacre sa légitimité le Grand Lyon s'autonomise sur ces sujets. Le développement économique devient progressivement un secteur d'intervention spécifique distinct de l'urbanisme. La priorité continue accordée à l'objectif de croissance économique par les exécutifs successifs, quelle que soit leur étiquette partisane, a contribué à asseoir son pouvoir dans l'agglomération, et l'hégémonie du développement économique sur les autres secteurs d'intervention.

Cette affirmation a nécessité un renouvellement du « *compromis communautaire* » avec les communes (Galimberti et al. 2014) qui dans le cas des territoires industriels et populaires impliquait non seulement un transfert de compétences mais aussi l'acquiescement aux orientations entrepreneuriales du Grand Lyon. Cet enrôlement des municipalités a reposé sur des mécanismes de redistribution financière permettant de financer l'aménagement de leur commune, d'abord dans le cadre des programmes de construction de grands ensembles, puis dans ceux liés à la politique de la ville. Ensuite, la modification des règles de représentation au sein du Grand Lyon a permis d'offrir des responsabilités aux maires

[132] Sur ce second point, la Mission anticipe l'absorption du Conseil général du Rhône par le Grand Lyon sur son périmètre à l'occasion de la création de la Métropole de Lyon le 1er janvier 2015 (voir Galimberti et al. 2014). Elle se traduira par le transfert des compétences du département à la Métropole, notamment ce qui concerne l'emploi et l'insertion.

de ces communes. Dès 1995, le maire vaudais a ainsi intégré l'exécutif de centre-droit, dans la poursuite de son ralliement aux orientations du Grand Lyon. La représentation s'est alors ajoutée à la redistribution : l'exercice de la vice-présidence à l'urbanisme commercial a constitué une précieuse ressource pour peser dans la réalisation d'un équipement sur le sud de la commune, amorçant ainsi la première phase du Carré de Soie. Enfin, la territorialisation de l'action économique du Grand Lyon dans les années 2000 a contribué à pacifier les relations avec les communes, et entre ces dernières.

La matérialisation de cet agenda à l'occasion de grands projets d'aménagement a bénéficié d'une attractivité du marché immobilier lyonnais, amorcée par la réalisation du centre directionnel de Part-Dieu sous la conduite de l'État dans les années 1960-70. Le quartier a constitué le cœur du marché suite à plusieurs vagues de promotion-investissement dans l'immobilier tertiaire : autour de l'arrivée de la gare TGV dans les années 1980, puis le long des voies à partir de la reprise du marché en 1996-97. À partir de la fin des années 1990, le Grand Lyon contribue au desserrement spatial du marché en engageant la mutation de plusieurs quartiers industriels (Vaise, Confluence) ou en poursuivant des initiatives déjà engagées (Cité Internationale, Gerland). Les volets d'immobilier tertiaire et commercial de ces projets font souvent appel aux capitaux des gestionnaires d'actifs, qui y acquièrent des immeubles.

Le Carré de Soie constitue une nouvelle étape dans ces dynamiques politiques et immobilières. L'émergence d'un pôle tertiaire, qui constitue l'un des éléments structurants du projet, est conçue comme un moyen de consolider le territoire à l'échelle de l'agglomération. Pour le Grand Lyon, elle est aussi gage d'une mixité fonctionnelle permettant d'accueillir de nouvelles populations à travers la cohabitation entre nouveaux programmes de bureaux et de logements. Cette mutation repose sur l'aboutissement d'un projet de réutilisation de l'infrastructure ferroviaire, en gestation depuis de nombreuses années. Elle est amorcée par la réalisation d'un équipement commercial et récréatif, qui constitue dans un premier temps l'objet principal du projet avant de ne devenir qu'une première phase d'un programme de redéveloppement urbain bien plus important prévoyant la constitution d'un pôle tertiaire d'envergure à l'échelle de l'agglomération.

Conclusion de la première partie

Dans cette première partie, nous avons montré que les communes où sont situés les deux projets d'aménagement sélectionnés pour notre étude présentaient des trajectoires relativement similaires en termes de fonctions dans les métropoles parisienne et lyonnaise. Dans un contexte de desserrement péricentral, ces communes périphériques historiquement industrielles et ouvrières accueillent désormais des emplois et des ménages plus diversifiés. En ce qui concerne les activités, cette évolution se manifeste par l'accueil d'entreprises tertiaires au sein de bâtiments dont le financement est pris en charge par les gestionnaires d'actifs, de telle sorte que les restructurations post-industrielles de ces espaces péricentraux ne sont pas seulement spatiales mais aussi capitalistiques. L'aménagement de ces territoires repose donc sur les capitaux de ces gestionnaires d'actifs qui transitent par l'intermédiaire des promoteurs.

Au sein de cette évolution générale, l'analyse monographique permet de restituer les trajectoires individuelles de nos deux cas. À Saint-Ouen, ce processus précède le projet d'aménagement des Docks d'une dizaine d'années pendant lesquelles la commune acquiert un statut de « marché émergent » dans l'industrie de l'investissement en immobilier tertiaire. L'accueil d'activités tertiaires sur la commune coïncide peu ou prou avec la restructuration capitalistique du marché tertiaire à la fin des années 1990. Au Carré de Soie, le processus est moins engagé, et c'est justement l'objet du projet d'aménagement que de déclencher et entraîner cette dynamique afin que le territoire devienne l'une des futures polarités de l'agglomération lyonnaise. La construction d'immobilier tertiaire projetée sur ce territoire s'inscrit dans un marché de l'investissement historiquement centré sur l'hypercentre de l'agglomération (quartier des affaires de Part-Dieu), et se développant plus tardivement sur les quartiers lyonnais péricentraux à l'occasion de projets d'aménagement (Gerland, Vaise, Confluence).

L'étude des politiques de développement urbain menées depuis les années 1970 révèle un contraste en termes de contexte institutionnel et d'orientations politiques locaux. Ce second aspect est particulièrement important compte tenu de notre hypothèse comparative cherchant à vérifier le lien entre les orientations politiques privilégiées par les gouvernements urbains et la variation des effets de la financiarisation. Au-delà de

l'adhésion partagée des élus, des aménageurs et des urbanistes aux doctrines de la mixité fonctionnelle, les deux projets d'aménagement s'inscrivent de ce point de vue dans des agendas différents.

D'une part, le projet des Docks s'inscrit dans la continuité de la politique de reconversion post-industrielle portée par la municipalité communiste, qui accepte désormais le principe de l'accueil d'activités tertiaires tout en cherchant à en maîtriser l'ampleur et les effets à travers les outils de l'urbanisme opérationnel et une politique du logement volontariste. Pour ces élus, il demeure important de maintenir une diversité d'activités et une mixité sociale. Ces principes et ces instruments sont maintenus à l'occasion de la définition du projet des Docks qui émerge à partir de 2003-2004, et pour lequel la municipalité s'attache à construire un partenariat avec les propriétaires fonciers afin de mettre en œuvre un projet global.

D'autre part, le projet du Carré de Soie s'insère dans la politique entrepreneuriale portée par le Grand Lyon depuis 1989, pour qui l'accueil d'activités est un levier pour peser dans la compétition face aux autres métropoles européennes. Cette orientation s'explique par le ralliement de la municipalité vaudaise aux orientations communautaires afin de capter des ressources pour mettre en œuvre une politique de diversification du peuplement démographique et économique de la commune. Elle repose aussi sur l'affirmation du Grand Lyon dans l'urbanisme et l'aménagement, puis dans le développement économique. La priorité accordée au développement économique se reflète dans la stratégie retenue, qui vise à désenclaver le territoire grâce à la construction d'un équipement commercial dans un premier temps, puis la réalisation d'un pôle tertiaire d'agglomération à proximité des transports. Elle guide également les choix opérationnels privilégiant une mise en œuvre resserrée sur des secteurs attractifs pour les promoteurs et investisseurs immobiliers.

La partie suivante porte sur l'articulation, au sein de ces deux projets, entre les politiques de développement urbain que nous venons de restituer et les logiques sélectives guidant les choix des gestionnaires d'actifs.

II. L'aménagement urbain sous contrainte de financiarisation

Cette deuxième partie se concentre sur les projets d'aménagement des Docks et du Carré de Soie afin de qualifier les modalités et les effets des interactions entre les gouvernements urbains, les aménageurs, et les acteurs de la filière de promotion-investissement en immobilier tertiaire (gestionnaires d'actifs, promoteurs, conseils en immobilier). Nous allons pour cela suivre la circulation des standards d'investissement, c'est-à-dire des *conventions* stabilisées guidant les stratégies et les pratiques d'investissement et de désinvestissement des gestionnaires d'actifs. Ces conventions résultent d'opérations de traduction entre les marchés financiers et immobiliers opérées par ces acteurs : des horizons et des taux de rentabilité et d'endettement sont ainsi transformés et mis en regard de certains territoires, de produits immobiliers spécifiques et de locataires particuliers, ou plus précisément des *risques associés par les gestionnaires à ces différents aspects*, dans la perspective de garantir le rendement du capital dont ils ont la charge, ainsi que de rémunérer leurs services auprès de leur clientèle.

Dans un premier temps, nous montrons que ces standards d'investissement circulent selon des modalités différentes au sein de nos deux projets, où l'intensité des négociations avec les promoteurs immobiliers varie. Le chapitre 3 met en évidence deux instances de négociation entre la municipalité de Saint-Ouen et les promoteurs immobiliers, au cours desquelles ces derniers ont réussi à amender plusieurs principes fondamentaux du projet des Docks afin de satisfaire les attentes des investisseurs. La municipalité communiste s'est ainsi vue contrainte à renoncer à certains de ses objectifs, notamment en ce qui concerne la politique de développement économique, tout en obtenant certaines contreparties, à l'image des terrains pour le parc public. À l'inverse, le chapitre 4 souligne le caractère résiduel et la portée limitée des négociations entre le Grand Lyon et les promoteurs immobiliers. Celles-ci sont désamorcées par l'anticipation des standards d'investissement en matière de concentration spatiale et de densification par les services de développement économique, qui pèsent tout du long sur le projet en faisant valoir leur légitimité politico-technique auprès des urbanistes. Ces derniers se rallient à ces orientations qu'ils se chargent de concrétiser. La mobilisation de l'exécutif afin de peser sur les premières implantations des grandes entreprises sur le site appuie leurs efforts, en amorçant son attractivité sur le marché de l'investissement.

Malgré ces différences, ces interactions débouchent sur des résultats très similaires en termes de type de produits immobiliers, de leur localisation, et du nombre et de type de locataires. Le chapitre 5 montre que ces éléments correspondent aux attentes sélectives des gestionnaires d'actifs relayées par les conseils en immobilier et les promoteurs. À partir d'une comparaison entre les deux projets, ce second temps de l'analyse décompose la division des tâches au sein de la filière de promotion-investissement en immobilier tertiaire. Nous montrons qu'elle constitue ainsi une véritable « *chaîne d'assemblage des actifs* » (Weber 2015) orientée vers la production d'immeubles « liquides » selon les critères définis par les gestionnaires d'actifs, dont l'articulation avec les politiques des gouvernements urbains est essentiellement prise en charge par les promoteurs, et de manière plus secondaire par les conseils en immobiliers.

Chapitre 3. Les Docks : Une remise en cause des principes fondamentaux du projet au titre des attentes des gestionnaires d'actifs

Introduction

Dans le cadre du projet des Docks, la municipalité de Saint-Ouen souhaite affirmer et prolonger un agenda redistributif. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 1, cet agenda post-industriel s'est stabilisé au cours des années 1990-2000, période pendant laquelle la commune a bénéficié d'une attractivité renouvelée, d'abord sur le marché de l'immobilier tertiaire. La municipalité communiste a capitalisé sur les restructurations spatiales et capitalistiques de ce marché, tout en maintenant un état d'alerte face à la diversité de son tissu économique. Cette dynamique s'est rapidement étendue au marché du logement, dont la municipalité a également souhaité freiner les potentiels risques en matière d'éviction foncière grâce à une politique du logement volontariste. Ces orientations ont présidé à la définition du projet pour l'aménagement des Docks, qui s'inscrit dans la continuité partisane, politique, et urbaine de ce redéveloppement. Le projet met ainsi en avant des objectifs de mixité fonctionnelle et sociale, ainsi que l'accueil de différents types d'activité au titre de la diversité du tissu économique et de l'identité industrielle de la commune.

Cependant, ces objectifs et principes ont été remis en cause à plusieurs occasions par les promoteurs dans le cadre des négociations relatives à la programmation et la construction d'immobilier tertiaire. C'est en particulier le cas du groupe immobilier Nexity sur le secteur d'aménagement Dhalenne, qui représente 40% des surfaces d'immobilier de bureau programmées à l'échelle du projet global, et concentre la totalité des premières opérations livrées, soit 85 000 mètres carrés (voir Tableau 10). Les filiales d'aménagement et de promotion en immobilier d'entreprise de Nexity ont engagé des négociations avec la municipalité et son aménageur afin d'ajuster cette offre aux standards du marché d'investissement. Ces négociations ont porté sur des éléments relatifs à l'urbanisme et au développement économique. Elles ont débouché sur l'amendement du projet par rapport à ses objectifs initiaux, non sans l'obtention de contreparties par la municipalité dans certains cas.

Nous procédons à l'analyse de ce rapport de pouvoir en deux temps, qui correspondent à deux phases de négociations liées à la circulation des standards d'investissement dans le projet par l'entremise des promoteurs immobiliers. La première section porte sur l'accord de cession-bail conclu entre Alstom et Nexity en 2004 permettant au promoteur de financer une partie de

l'achat de terrains, et d'amorcer rapidement leur transformation. La matérialisation de cette opération reste astreinte à l'autorisation réglementaire délivrée par la municipalité, qui utilise ce levier afin d'obtenir une contrepartie. Ces premières négociations sont cruciales pour le projet : elles permettent d'engager le projet, et débouchent sur la définition d'un cadre partenarial entre la municipalité, l'aménageur, et Nexity. La seconde section du chapitre retrace un ensemble de négociations qui se déploient dans ce cadre partenarial. L'usage des équipements de stationnement, la localisation des bâtiments de bureaux, ainsi que l'accueil de nouvelles fonctions au sein d'une halle industrielle réhabilitée sont autant d'objets sur lesquels le groupe immobilier est parvenu à ajuster le projet initial de la municipalité aux standards du marché de l'investissement.

Tableau 10 – Synthèse des opérations d'immobilier tertiaire livrées ou en cours de livraison sur le secteur Dhalenne

	Sigma	*Kappa*	*Docks en Seine*	*Influence*	*Manufacture du Design II*
Surface	16 500 m²	15 000 m²	17 000 m²	32 000 m²	4 500 m²
Promoteur	Nexity	Nexity	Nexity	Nexity	Nexity
Année de vente	2007	2007	2011†	2014†	2014
Acquéreur	Generali & Nexity REIM	Hines	Gecina	Tishman Speyer	La Française REP
Véhicule d'investissement	Generali Real Estate Fund	Hines European Core Fund			Mandat délégué ERAFP
Locataire	Alstom Transport	Alstom Transport	SPV, Caisse nationale du RSI	Région Île-de-France (2019)	Saguez & Partners
Revente	Rreef (2011)	La Française REM (2013)			

Sources : Entretiens, recension de presse
† Vente en « blanc », sans pré-commercialisation locative

Section 1. La négociation de contreparties à l'opération de cession-bail

Les projets de construction d'immobilier tertiaire sont présents dès le début de l'aménagement du site des Docks. Alors qu'elle envisageait l'aménagement du site dans la continuité du quartier Victor Hugo suite à l'annonce du départ de Total en avril 2003, la municipalité est confrontée à deux projets du groupe immobilier Nexity suite au rachat de terrains auprès d'Alstom en mars 2004. Dans le cadre de cette opération, le promoteur s'est engagé à construire un, puis deux immeubles de bureau pour héberger l'entreprise à proximité du siège de sa filiale dédiée au transport ferroviaire, construit en 1995. Malgré l'absence

d'instruments adéquats permettant le versement de participations financières, la municipalité souhaite obtenir des contreparties à ces premières opérations. Or ces deux opérations qu'Alstom s'engage à louer en totalité sont destinées à être revendues par Nexity à des gestionnaires d'actifs. Par l'intermédiaire de Nexity et de ce montage, la municipalité se retrouve donc à négocier des contreparties à la financiarisation de l'immobilier tertiaire.

1.1. L'opération de cession-bail Alstom/Nexity : une opportunité foncière pour un grand groupe immobilier

En 2004, Alstom organise une consultation des promoteurs immobiliers actifs sur le marché tertiaire parisien afin de céder un portefeuille de bâtiments d'activités et de terrains d'une surface totale de 18 hectares. La filiale de promotion en immobilier d'entreprise Nexity emporte cette dernière et apporte l'affaire au sein du groupe immobilier éponyme auquel elle est rattachée. L'opportunité apparaît sous un jour extrêmement positif compte tenu de la conjoncture du marché de l'immobilier tertiaire, où les investissements repartent à la hausse après l'éclatement de la bulle internet en 2001. Ces éléments contribuent à nourrir l'intérêt du promoteur pour le site : « *le tertiaire on y croyait, c'était une jauge le tertiaire, sur une ligne de métro, qui donnait une réalité à dire 'on va faire un tertiaire à Saint-Ouen* » (Entretien A04, promoteur, cadre dirigeant). La transaction repose sur un montage en cession-bail : d'une part, Alstom s'engage à céder son patrimoine à Nexity ; de l'autre, le promoteur immobilier s'engage à réaliser de nouveaux locaux pour accueillir les équipes d'Alstom[133], dans le cadre d'un bail locatif à long terme. Ces premières opérations de bureaux permettent au groupe immobilier de conforter sa position sur le site afin de réaliser un projet d'envergure sur un emplacement stratégique compte tenu de sa localisation dans la Première couronne parisienne.

Le plan « Restore Value » d'Alstom et le montage de la cession-bail

La vente du patrimoine audonien d'Alstom s'inscrit dans un vaste plan de redressement financier baptisé *Restore Value*, lancé par la direction de l'entreprise en 2002[134]. Afin de « *restaurer*

[133] Plus précisément, il s'agit d'accueillir les équipes d'Alstom Transport et d'Areva, qui avait racheté la filiale 'Transmission et distribution' dans le cadre du plan *Restore Value*. Afin de simplifier le propos, nous employons le nom d'Alstom pour désigner toutes les filiales présentes sur le site de Saint-Ouen.

[134] Alstom subit alors des difficultés industrielles dans trois de ses branches d'activité (les turbines, les chantiers nautiques, et le transport) qui entraînent d'importants coûts (Niéto 2010, 228-55). L'annonce de ces difficultés se traduit par une chute du cours de bourse de l'entreprise. En mars 2002, le PDG Pierre Bilger annonce le plan *Restore Value*, qui prévoit un renforcement de l'équipe de direction, la consolidation du bilan financier grâce au désendettement, et la restauration des performances opérationnelles. Face à des difficultés persistantes le nouveau PDG Patrick Kron annonce un second volet visant notamment à

la valeur » du groupe aux yeux de ses actionnaires et créanciers, celui-ci prévoit notamment un programme de cession d'actifs comprenant un portefeuille immobilier d'une valeur estimée à 750 millions d'euros. Il s'agit de recapitaliser l'entreprise grâce au produit de la vente, afin de réduire la part de son endettement. Cet objectif s'inscrit dans un processus plus général d'externalisation de biens immobiliers d'exploitation par les grandes entreprises qui se développe au début des années 2000 (Nappi-Choulet 2002). Ces stratégies d'externalisation reposent généralement sur un montage de cession-bail (ou « *sale-and-leaseback* ») dans lequel l'entreprise cède les locaux qu'elle détenait afin de les occuper dans le cadre d'un bail locatif. Autrement dit, l'entreprise passe du statut de propriétaire à celui de locataire afin de substituer le paiement de loyers à l'immobilisation du capital. À Saint-Ouen, l'acquisition du portefeuille d'Alstom par Nexity repose sur le même type de montage, à ceci près que le groupe industriel cède non seulement des locaux mais aussi des terrains constructibles.

Le montage repose sur un schéma de division des tâches entre les différentes filiales du groupe immobilier Nexity (voir Figure 6). Les actifs acquis auprès d'Alstom pour un montant total de 43 millions d'euros sont logés dans un véhicule juridique *ad-hoc* contrôlé par la holding Nexity[135]. Les conditions de constructibilité (densité, typologie, espaces publics, etc.) de cette réserve foncière sont négociées par la filiale de Nexity Villes & Projets, créée en 2001, avec l'appui des différentes filiales spécialisées par type de produits (logement, immobilier d'entreprise, commerces). Dans le cas de la construction de bureaux, Ville & Projets transfère ensuite les droits à construire à la filiale spécialisée dans l'immobilier d'entreprise, qui se charge de la phase de promotion immobilière jusqu'à la commercialisation aux locataires et investisseurs. En l'occurrence, les deux bâtiments destinés à accueillir les équipes d'Alstom sont vendus avec des garanties locatives, puisque l'entreprise s'est engagée à occuper les locaux pour 9 ans[136]. Dans le cas d'Alstom, le groupe immobilier intervient aussi à travers sa filiale de gestion d'actifs pour compte de tiers, puisque Nexity Real Estate Investment Management (REIM)

---

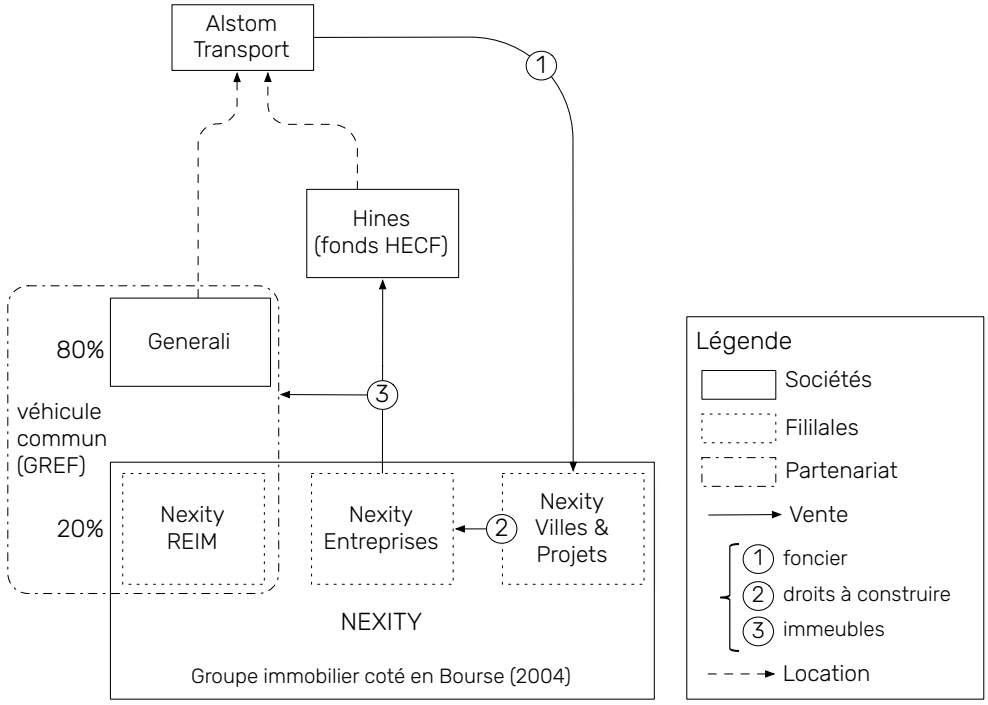
accélérer la cession des actifs immobiliers, et des filiales les plus rentables comme l'activité 'Transmission et distribution' cédée à Areva pour 950 millions d'euros. Ce second volet s'accompagne de 13 000 licenciements, soit 20% de l'effectif européen du groupe.

135 La filiale « Immobilier d'entreprise » de Nexity regroupe les activités de promotion de locaux d'activités, entrepôts et bureaux. Elle est issue de la Sari-Seeri suite à son intégration dans la branche immobilière de la Compagnie générale des eaux en 1995, puis de sa cession par Vivendi cinq ans plus tard. La Sari-Seeri était l'un des promoteurs français les plus importants du secteur jusque dans les années 1990 : sous la direction de Christian Pellerin, le groupe a par exemple construit plus du tiers des immeubles de la Défense de 1978 à 1988 (Derote 2009 ; voir aussi Orillard 2012).

136 L'accord signé entre Alstom et Nexity inclut un complément de prix payé de 4 millions d'euros versés par le second après livraison des deux bâtiments.

prend une participation minoritaire au sein d'un véhicule codétenu avec l'assureur Generali, qui acquiert l'immeuble « Sigma » en 2007.

Figure 6 – Le schéma de cession-bail Alstom/Nexity



Réalisation : Auteur.

L'articulation de la cession-bail et de la stratégie foncière de Nexity aux Docks

L'opération de cession-bail basée sur la promotion en immobilier tertiaire permet ainsi à Nexity d'acquérir près d'un cinquième du site des Docks. Dans sa communication publique, le groupe immobilier y envisage la réalisation d'un quartier mêlant différentes fonctions urbaines : logement, activités économiques, commerces (Nexity 2004, 67 ; Nexity 2005, 62). Comme nous l'explique un observateur,

> *Nexity se positionne sur l'achat de ce site, qui est stratégique pour la ville de Saint-Ouen, et forcément on va y aller immédiatement avec une logique d'ensemblier, et donc avec un urbaniste […]. Parce que pour eux, c'était la logique 'créateurs de quartiers'. À l'époque c'était la genèse, c'était moins fort qu'aujourd'hui, mais on était dans la partie tout à fait ambitieuse de créateur de quartiers dans cette idée que finalement […] un privé peut être aussi un partenaire de l'intérêt général. (Entretien A11, bureau d'études, architecte-urbaniste).*

Cet interlocuteur suggère que l'opération de cession-bail s'inscrit dans une stratégie à destination des collectivités, dite « *d'ensemblier* », et qui consiste à s'impliquer dans l'aménagement à l'échelle de quartiers entiers. Cette stratégie est encore balbutiante à l'époque, bien que le groupe

immobilier soit déjà engagé dans le projet du Trapèze de Boulogne au sein d'un groupement de promoteurs propriétaire des terrains de Renault. À Saint-Ouen, le montage conclu avec Alstom apporte des ressources décisives à Nexity afin de prendre une position foncière à grande échelle, position traditionnellement occupée dans le cas français par le secteur parapublic, comme les sociétés d'économie mixtes spécialisées dans l'aménagement, en raison des coûts financiers de portage des terrains sur la durée, ou des risques d'opposition locale. Le développement de cette activité par le groupe immobilier constitue donc une prise de risque, ici limitée par deux facteurs :

> *J'avais une constructibilité possible sur le tertiaire sur laquelle nos promoteurs maison nous disaient 'banco ça nous intéresse pour demain on y croit avec des prix de banlieue, mais on y croit sur la possibilité de le faire' ; et la deuxième chose, […] c'est qu'on avait un locataire quand même sur le site, on achetait un terrain occupé avec deux locataires. (Entretien A04, promoteur, cadre dirigeant)*

Le règlement urbain alors en vigueur autorise en effet la construction de locaux d'activités avec un coefficient d'occupation du sol (COS) de 1, ce qui permet en l'état au groupe immobilier de réaliser 180 000 mètres carrés de bureaux.

Ce premier facteur propice étant donné l'emplacement du site et la conjoncture favorable est renforcé par le montage prévu avec Alstom. La technique de cession-bail sous-tend en effet la capacité de Nexity à remonter dans le secteur de l'aménagement à trois niveaux. Premièrement, en tant que propriétaire des bâtiments hébergeant Alstom, le groupe immobilier touche des loyers pendant qu'il négocie les droits à construire avec la municipalité, puis réalise les bâtiments. Ces revenus de l'ordre de plusieurs millions d'euros permettent, sur une durée contractuelle de six ans, de couvrir une partie des coûts de portage du foncier, c'est-à-dire de l'emprunt contracté par le groupe immobilier pour financer l'acquisition du portefeuille[137]. Deuxièmement, les revenus tirés de la vente des droits à construire à la filiale de l'immobilier d'entreprise du groupe par le véhicule *ad-hoc*, puis de la vente des bâtiments pré-loués à Alstom auprès des investisseurs permettent respectivement de rembourser l'emprunt contracté, et de dégager des résultats au niveau de l'activité de promotion immobilière *stricto sensu*. Ces opérations de promotion immobilière sont à l'époque très profitables :

> *Dès fin 2007, j'ai vendu sur la base de charges foncières de 630 euros , puisqu'on était dans le top du marché donc j'ai très bien vendu, alors qu'aujourd'hui tout mon bilan est basé sur une charge foncière moyenne qui était de 460 euros, donc lorsque le marché le permet on vend au delà. Pour ces deux premières opérations on a fait des marges au delà de 15%. (Entretien A04, promoteur, cadre dirigeant)*

[137] L'emprunt contracté s'élève à l'époque à 34 millions d'euros (AMF 2004, 263). Le montant de l'acquisition est donc financé à 80% par de la dette. Or le groupe immobilier dispose à l'époque d'un accès facilité au financement bancaire (Entretien A15, promoteur, cadre dirigeant), car il bénéficie d'une bonne réputation à quelques mois de son introduction en bourse en octobre 2004.

Troisièmement, sur le plan opérationnel désormais, la technique permet de réaliser une opération dite « *tiroir* », c'est-à-dire de construire sur une partie du site, ce qui permet de libérer une autre partie du site pour poursuivre l'aménagement tandis que les salariés s'installent dans les bâtiments.

Or la matérialisation de cette stratégie repose sur la capacité de Nexity à trouver un acquéreur pour les deux produits immobiliers : ni Alstom qui a vendu pour se désendetter, ni le groupe immobilier n'ont vocation à garder en patrimoine ces produits immobiliers neufs. En tant que groupe immobilier spécialisé dans la promotion, l'objectif de Nexity est de céder les terrains d'Alstom au fur et à mesure de leur redéveloppement et ainsi de se rémunérer sur leur transformation. Il se tourne donc vers les gestionnaires d'actifs qui apportent des capitaux pour l'achat des bâtiments, et donc indirectement pour une partie du foncier. Ces gestionnaires d'actifs constituent ainsi la clef de voûte du montage en cession-bail, et donc de la stratégie de Nexity. Mais encore faut-il que le promoteur obtienne les droits de construire auprès de la municipalité.

Figure 7 – Les immeubles de bureaux loués à Alstom (Décembre 2012)

Source : Sequano, © JP Porcher, Franck Badaire et Thomas Guyenet

1.2. L'obtention de contreparties par la municipalité et leur contractualisation

L'acquisition foncière de Nexity place la municipalité dans une position réactive. Pour autant, celle-ci n'est pas tout à fait prise au dépourvu. Elle prend connaissance des tractations entre Alstom et Nexity à l'occasion du dépôt d'une déclaration d'intention d'aliéner par le premier, car la zone figure dans un périmètre sujet au droit de préemption urbain. Mais elle n'intervient pas pour préempter, au motif invoqué d'une insuffisance de moyens financiers (Entretien A29, collectivité, élu). Grâce à la mise en place d'un périmètre d'études deux mois auparavant, elle se ménage toutefois des marges de manœuvre. Bien que les projets de Nexity pour Alstom soient compatibles avec la constructibilité réglementaire, cet instrument permet à la municipalité de disposer d'un délai supplémentaire pour l'instruction du permis de construire, donc de négocier les conditions de délivrance. En effet, les élus entendent bien obtenir des contreparties à ces premières opérations précédant la création d'un périmètre d'aménagement spécifique.

Le projet de Nexity pour Alstom, un dilemme pour la municipalité

Face au projet de redéploiement d'Alstom sur le site des Docks, les élus sont partagés. Le maintien de l'entreprise dans les conditions envisagées, c'est-à-dire le regroupement dans un, puis deux bâtiments de bureaux neufs, constitue un dilemme par rapport à leurs objectifs politiques et aux toutes premières intentions pour l'aménagement du site, notamment en termes de mixité des fonctions et des activités économiques.

> *Du coup, Nexity est devenu un peu un acteur incontournable. Et ils ont commencé […] à vouloir construire très vite pour répondre aux besoins d'Alstom. […] Les élus étaient divisés : il était bien vu qu'Alstom reste sur le site, mais pas n'importe comment pour certains. (Entretien A02, bureau d'études, architecte-urbaniste)*

La réalisation de ces deux premiers immeubles de bureaux pour le maintien d'Alstom reflète le dilemme des élus audoniens face à l'implantation d'activités tertiaires, tel qu'il est exprime dans le PADD adopté quelques années auparavant. Le projet permet certes de « *favoriser le maintien à Saint-Ouen des grandes entreprises porteuses d'emploi* », et en l'occurrence d'en fixer de nouveaux sur la commune, mais il accentue encore un peu plus le poids de l'activité tertiaire par rapport aux autres types d'activité alors que la municipalité souhaite « *maîtriser le développement du secteur tertiaire pour maintenir une pluralité des activités et des types d'emplois* » (Ville de Saint-Ouen 2004, 10).

D'une part, il contribue au maintien d'emplois locaux que la municipalité souhaite sauvegarder. Le maire s'engage personnellement contre les plans sociaux prévus dans le cadre de *Restore Value* (*L'Humanité*, 19 mars 2003). Lors de l'annonce de la fermeture d'une filiale rachetée par Areva installée sur le site, Jacqueline Rouillon déclare qu'il s'agit d' « *un véritable drame humain,*

une catastrophe sociale et économique pour notre ville » avant de critiquer « *la conception libérale de la mondialisation économique qui prévaut aujourd'hui* » qui motive selon elle ces choix (*AFP*, 4 décembre 2012). Le redéploiement d'Alstom sur le site permettrait de compenser cette réduction de l'activité en accueillant 2 500 salariés, dont un dixième provenant du site de Meudon (*Le Parisien*, 24 octobre 2009). Ce gisement d'emplois consacre le projet de Nexity comme une « *évidence* » pour l'un des consultants qui accompagne la municipalité (Note de travail, 4 juin 2006). D'autant que les relations entre les élus audoniens et les entreprises locales ont évolué avec l'arrivée d'une nouvelle génération au pouvoir, le maire affichant sa disponibilité auprès des dirigeants locaux (Entretiens A10, collectivité, chef de projet ; A29, collectivité, élu). De plus, Alstom est une entreprise historiquement implantée à Saint-Ouen depuis 1917, et constitue le foyer de nombreuses grèves. Ce passé lui confère un statut particulier dans l'imaginaire local : elle reste associée au passé industriel pour certains élus, et donc à l'identité ouvrière de la commune.

D'autre part, le projet consiste à accueillir des emplois essentiellement tertiaires[138], principalement dans le domaine de l'ingénierie ferroviaire. Le caractère industriel de l'activité maintenue n'est donc qu'un trompe-l'œil, et pour lui donner du poids l'entreprise va jusqu'à mettre en concurrence la municipalité avec d'autres communes, pratique qui est, nous le verrons, commune dans ce projet :

> *Je disais que l'on était passé en force : Alstom nous a transformé les emplois industriels en emplois tertiaires. [Alstom] nous a dit 'j'ai besoin de loger 700 personnes', je crois. On a fait un premier immeuble de bureau alors que la ZAC n'était pas prête. C'était ou Alstom relogeait ses salariés, ou alors il partait dans des contrées exotiques type Meudon ou Vélizy. (Entretien A08, promoteur, cadre dirigeant, groupe immobilier, filiale promotion, manager, juin 2012)*

En outre, les caractéristiques des programmes prévus pour Alstom, deux grands immeubles monofonctionnels (37 000 m^2 au total), s'inscrivent en porte-à-faux avec la volonté de mixité fonctionnelle souhaitée d'emblée par les élus et l'urbaniste désigné par la municipalité. Lors de la première réunion de confrontation entre leurs projets et celui de Nexity, les échanges indiquent qu' « *en termes de morphologie et de silhouette, il semble intéressant de maintenir l'hétérogénéité des morphologies et des gabarits des bâtiments qui constituent une des spécificités de Saint-Ouen […] le projet devra donc éviter au maximum de développer des grands 'paquebots tertiaires' à l'allure monolithique* » (Compte-rendu, 1er avril 2006). Si ces deux premières opérations n'échappent pas à la règle des « *paquebots tertiaires* » (voir Figure 7), la municipalité réussit cependant à convaincre Alstom de renoncer à son projet de passerelle reliant les deux bâtiments, ainsi qu'à laisser un accès traversant pour les piétons du quartier (Entretiens A02, bureau d'études, architecte-urbaniste ; A29, collectivité, élu).

---

138 À titre d'exemple, 90% des 700 employés logés dans le bâtiment « Kappa » sont des cadres (Alstom Transport 2010).

Par ailleurs, si pour les élus la réalisation de ce projet permet de préserver l'identité ouvrière de la commune, les habitants sont plus critiques : l'un des futurs bâtiments porte sur l'emplacement d'une trentaine de parcelles historiquement cultivées par les employés d'Alstom sous forme de jardins ouvriers. Leur destruction programmée provoque ainsi une controverse locale : l'association réunissant les jardiniers se mobilise à l'occasion de plusieurs manifestations au sein de la ville et au pied du siège de Nexity situé à La Défense (*Le Parisien*, 26 janvier 2006 ; 27 mars 2006) afin de peser auprès du promoteur et de la municipalité[139]. Celle-ci met en avant la possibilité de déplacer les jardins dans le projet du futur grand parc, et l'importance du maintien d'Alstom sur le site nécessitant, selon Nexity, la réalisation rapide d'immeubles de bureaux. Les élus de l'exécutif considèrent en effet que « *c'était important de lancer les opérations pour Nexity, nous l'avons bien senti* » (Entretien A18, collectivité, élu). Bien que la municipalité souhaite prendre le temps de définir son propre projet global, elle partage la volonté d'une concrétisation des premières phases opérationnelles. Le maire se rend par exemple au Marché international des professionnels de l'immobilier (Mipim) à Cannes dès mars 2006 pour y présenter le projet des Docks aux côtés de l'aménageur Sodedat 93 (*Le Parisien*, 18 mars 2006).

L'obtention de contreparties pour la réalisation d'un grand parc

Face au risque de voir l'entreprise quitter son territoire, qu'il soit réel ou mobilisé par Alstom et Nexity, et devant la perspective d'une concrétisation rapide du réaménagement des Docks, la municipalité ne fait pas cas de ces contradictions avec son projet. D'autant que celui-ci est encore en cours de définition. En revanche, les élus sont intransigeants sur l'obtention d'une contrepartie à la construction par Nexity des deux premiers programmes de bureaux. Mais ils n'ont cependant pas d'instruments spécifiques pour contraindre celui-ci à verser une contribution financière au-delà de ce que prévoit le droit commun, dont la perspective demeure fragile. Ils envisagent un temps une contractualisation avec Nexity, montage qui s'avère juridiquement compliqué, et ne répond pas à leur souhait d'un projet global et d'un outil unique à l'échelle des 100 ha. Il reste donc à négocier une compromis *ad-hoc* hors de tout dispositif réglementaire ou opérationnel spécifique, grâce au contrôle du droit des sols à travers la délivrance du permis de construire, et la perspective d'une modification de la constructibilité.

---

[139] Les associations sont appuyées par des collectifs associatifs et politiques, qui retracent la mobilisation dans leur périodique mensuel *Saint-Ouen Luttes* (voir les numéros 38 d'avril 2004, 39 de mai 2004, 53 de janvier 2006, 54 de février 2006, 55 de mars 2006, http://saintouenluttes.free.fr/anciensnumeros.html, dernière consultation le 12 avril 2017).

Les élus s'appuient sur le règlement urbain qui s'applique à une parcelle incluse dans le portefeuille acquis par Nexity (un tiers des 18 hectares), déjà réservée pour la réalisation d'un espace vert (Temam 2009, 80), afin de négocier sa rétrocession foncière. Ils souhaitent y réaliser un grand parc public, dans la continuité de celui du Château de Saint-Ouen. Outre la volonté de remédier à une carence en matière d'espaces verts, certains y voient un moyen de rendre un territoire auparavant industriel plus attractif pour la population locale (Entretien A29, collectivité, élu). La négociation s'engage donc avec Nexity :

> *Nexity avait pour projet de s'étendre sur ces parcelles, pour y construire de l'immobilier d'entreprise pour Alstom. Nous avons donc donné notre accord, en échange du parc : ça c'est une négociation intelligente, dans laquelle vous donnez quelque chose immédiatement mais en voyant plus loin, en pensant au parc. (Entretien A18, collectivité, élu)*

Les tractations débouchent sur un compromis prévoyant la rétrocession de la parcelle identifiée dans le règlement urbain pour la réalisation d'un espace vert, la réalisation de deux voiries rétrocédées, et enfin la participation au titre de la taxe locale d'équipement. Au total, les concessions obtenues par la municipalité sont estimées à 2,8 millions d'euros (Compte-rendu, 19 mars 2006). En échange, Nexity obtient la délivrance du permis de construire pour les deux opérations de bureaux d'Alstom en décembre 2006[140]. Ce compromis sanctuarise la réalisation des deux premiers immeubles de bureau. Il permet par conséquent de boucler le schéma d'externalisation d'Alstom en autorisant Nexity à proposer deux produits d'investissements locatifs tertiaires sécurisés à de potentiels investisseurs : d'une part, en raison de l'engagement d'Alstom à occuper les futurs locaux ; de l'autre, grâce à l'autorisation administrative de réaliser effectivement ces locaux. Dès 2007, Nexity vend dans la foulée les deux immeubles pré-loués à deux fonds d'investissements, gérés respectivement par Generali/Nexity REIM et Hines[141].

De la négociation de la cession du foncier à la définition d'un cadre partenarial

Si le compromis garantit l'opération de cession-bail qui est décisive pour Nexity dans sa prise de position à Saint-Ouen, il entraîne rapidement le promoteur et la municipalité dans des discussions qui dépassent les deux opérations de bureau. En effet, en acceptant l'accord, le promoteur voit son portefeuille foncier amputé d'un tiers. Pour compenser ce manque à gagner,

---

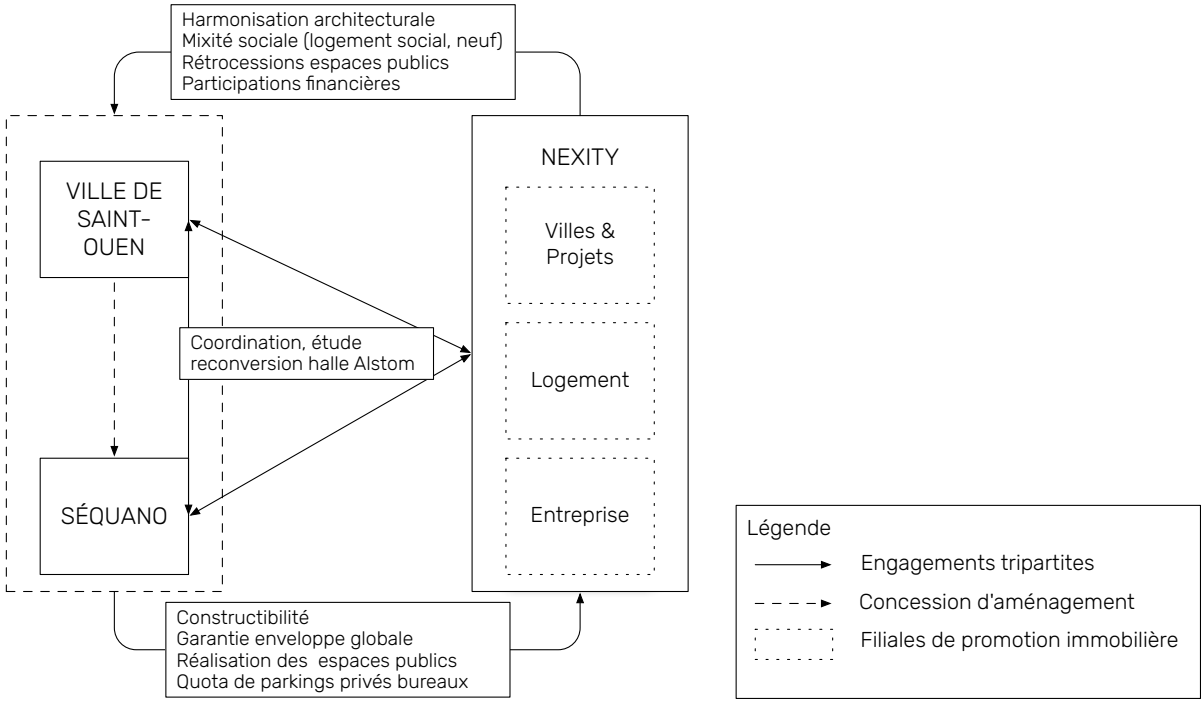
[140] Un permis de construire modificatif pour augmentation de la surface des bureaux a été délivré en juin 2007 (Ville de Saint-Ouen et Nexity 2008).

[141] Ces deux propriétaires vont par la suite revendre les immeubles, respectivement à la division de gestion d'actifs immobilier de la Deutsche Bank, Rreef, en 2011 (pour un montant de 99 millions d'euros), et au gestionnaire d'actifs La Française Real Estate Managers, en 2013 (pour un montant de 85 millions d'euros), pour le compte d'une de ses SCPI (*Businessimmo.com*, 29 novembre 2011 ; 24 septembre 2013).

de nouvelles négociations s'engagent pour obtenir le report de la constructibilité sur les deux tiers restants du site. Or les discussions sur le volume global de constructibilité autorisé pour Nexity s'étendent rapidement à des sujets connexes, en matière de composition urbaine et des modalités de financement des équipements publics. Les élus n'ont pas renoncé à leur volonté d'obtenir des participations financières de la part du promoteur en échange des droits à construire. Avec l'approbation du *Dossier de création* de la ZAC intervenue entre temps en juin 2007 (délibération n°07/144), celle-ci peut se concrétiser.

Les négociations débouchent sur la signature d'une *Convention de partenariat* entre la municipalité et Nexity (Ville de Saint-Ouen et Nexity 2008) en présence de la Sodedat 93 (future Sequano), et approuvée en novembre 2008 (délibération n°08/234). Elle liste les objectifs partagés par les partenaires, ainsi que les premiers engagements réciproques. Elle est complétée l'année suivante par la signature d'un partenariat entre le promoteur et l'aménageur (Nexity et Sodedat 93 2009). Après de nouvelles négociations liées à la stabilisation du projet, une nouvelle version du partenariat est signée en 2012 sous la forme d'une *Convention tripartite de partenariat* entre la municipalité, la Sequano, et Nexity (Ville de Saint-Ouen et al. 2012). Cette dernière version se substitue aux deux premières conventions qu'elle synthétise, et définit trois types d'engagements (voir Figure 8).

Figure 8 – Schéma synthétique de la Convention tripartite (2012)



Réalisation : Auteur. Source : Ville de Saint-Ouen et al. (2012)

Premièrement, des engagements qui portent principalement sur des enjeux de coordination de leurs différentes interventions grâce à l'échange d'information. De plus, les signataires s'engagent à « *poursui[vre] la réflexion en vue de créer les conditions de la conservation de la halle industrielle dite 'Halle ALSTOM' et de lui trouver une programmation adaptée* » (article 2.5). C'est pourquoi les droits à construire liés à un projet de réhabilitation de la halle ne sont pas intégrés à l'enveloppe de constructibilité garantie par la municipalité et la Sequano au promoteur Nexity.

Deuxièmement, plusieurs garanties sont apportées par la municipalité à ce dernier. Sur le plan de la constructibilité, la municipalité et la Sequano s'engagent à autoriser la réalisation de 280 000 mètres carrés par Nexity sur ses 12 hectares restants[142]. Ce volume global est conforme aux prévisions du promoteur (Entretien A04, promoteur, cadre dirigeant). Il entraîne une densification conséquente du programme, qui fait plus que doubler : alors que le règlement urbain initial autorisait un COS de 1, la construction de 280 000 mètres carrés sur 12 ha correspond à un COS de 2,3. De plus, Nexity bénéficie d'une garantie dite de « *diversité de maîtrise d'ouvrage* » (article 5.2) qui prévoit, en cas de vente de droits à construire à d'autres promoteurs que ses propres filiales dans le périmètre du secteur Dhalenne où il possède les terrains, la cession par la Sequano d'un volume équivalent, à des conditions de calendrier et de prix identiques. Autrement dit, la *Convention* garantit un volume global au promoteur à l'échelle des 100 hectares. Enfin, la municipalité et la Sequano s'engagent à la réalisation des espaces publics sur le foncier maîtrisé par Nexity.

Troisièmement, Nexity s'engage en retour sur plusieurs clauses. Afin de veiller à l'insertion architecturale et urbanistique de son secteur dans le projet global, le promoteur s'engage à solliciter la municipalité sur le choix des architectes, et à transmettre les permis de construire qu'il souhaite soumettre pour approbation à la Sequano. De même, alors qu'il n'en a pas l'obligation, le promoteur accepte de transmettre les *Cahiers de charges architecturales environnementales et paysagères*, préparés par l'architecte du projet et la Sequano, à ses filiales lors de la cession de droits à construire. Il apporte ensuite plusieurs garanties quant à l'objectif de mixité sociale porté par la municipalité à travers des engagements pour l'effort de construction de logements sociaux (40% sur son secteur) et de coordination pour la localisation des programmes, et leur vente aux offices municipaux. Nexity s'engage par ailleurs à respecter les contraintes de la *Charte promoteur* en signant la nouvelle version qui inclut le territoire des Docks en novembre 2011, notamment en

[142] Cette enveloppe comprend les 37 000 mètres carrés de bureaux déjà autorisés et construits dans le cadre du redéploiement d'Alstom sur le site. La *Convention* prévoit donc une enveloppe restante de 243 000 mètres carrés de droits à construire, hors réhabilitation de la halle et construction d'un troisième immeuble de bureau.

ce qui concerne les prix de sortie des logements neufs. En outre, la *Convention tripartite* prévoit les modalités de cession de différents types de parcelles foncières, et sanctuarise le versement de participations financières par le promoteur au titre de la réalisation des équipements publics[143].

Section 2. Le projet urbain à l'épreuve des standards d'investissement

L'externalisation par Alstom de son patrimoine joue un rôle crucial dans la prise de position foncière de Nexity aux Docks de Saint-Ouen. La négociation d'un premier compromis avec la municipalité permet au promoteur de garantir une offre de produits sécurisée pour les gestionnaires d'actifs, et de soutenir ainsi son portage foncier dans la perspective de réaliser un nouveau quartier où ses différentes filiales de promotion interviennent. De l'autre côté, elle permet à la municipalité d'obtenir des contreparties au-delà des retombées financières prévues par le droit commun, afin de réaliser un grand parc public bordé de nombreux logements. En d'autres termes, la municipalité négocie les retombées de la vente des bâtiments à des gestionnaires d'actifs puisque ce sont leurs capitaux qui rémunèrent Nexity.

Ce premier temps du rapport de force avec le groupe immobilier débouche rapidement sur la définition d'un cadre partenarial, parallèlement au rapprochement souhaité par la municipalité afin d'aboutir à un projet global. Il est progressivement stabilisé par différentes *Conventions* s'échelonnant de 2008 à 2012, au fur et à mesure des négociations. C'est dans ce cadre partenarial en pleine définition que le promoteur immobilier engage de nouvelles négociations que les versions successives des *Conventions* viennent sanctuariser. Celles-ci portent sur de nombreux éléments : les équipements de stationnement et leur impact sur le développement durable ; la localisation et le type de programmes de bureaux par rapport aux objectifs de mixité fonctionnelle ; ou encore la réhabilitation de la halle au croisement de la conservation du patrimoine industriel et d'une stratégie de développement économique portée sur les industries créatives. Au-delà de l'apparente diversité qui caractérise ces objets et leurs enjeux respectifs, ces négociations sont motivées par une raison principale : la volonté du groupe immobilier d'ajuster ces éléments du projet au marché de l'investissement. Dans le reste de ce chapitre, nous allons mettre en évidence que certaines caractéristiques du projet ont systématiquement été discutées par les promoteurs, négociées, et amendées à ce titre, en particulier sur le secteur Dhalenne.

[143] La *Convention* de 2012 prévoit une modulation des participations en fonction du type de construction, ainsi qu'une formule d'actualisation. Elle n'indique pas de montant global. Les précédentes versions font état d'une participation à hauteur de 43 millions d'euros dont 15% en apport de terrains (Ville de Saint-Ouen et Nexity 2008), puis de 30 millions dont une partie en apport de terrain (Nexity et Sodedat 93 2009). Dans son bilan initial, le promoteur avait prévu un poste de participation de l'ordre de 33 millions d'euros (Entretien A04, promoteur, cadre dirigeant).

2.1. Le stationnement mutualisé

Premièrement, les conditions d'accès aux parkings automobiles accompagnant les nouvelles constructions ont été négociées. Sur les secteurs Dhalenne et Bateliers, les promoteurs ont souhaité amender le projet de mutualisation de ces équipements, au titre du fonctionnement du marché tertiaire.

Réduire l'usage des véhicules automobiles au titre du développement durable

Après la création de la ZAC en juin 2007, de nouvelles études opérationnelles sont menées sous le pilotage de la Sequano afin de préciser le projet. L'idée émerge d'un système de stationnement mutualisé entre les différentes fonctions programmées : les habitants des logements, les clients des commerces, les salariés des bureaux, et les visiteurs du site, pourraient accéder à des parkings disséminés dans les secteurs Dhalenne et Bateliers, grâce à un abonnement mensuel[144]. Pour la municipalité et l'aménageur, cette solution est d'abord le moyen de mettre en œuvre le développement durable grâce à la réduction de l'usage de la voiture censée favoriser d'autres types de mobilités et réduire les émissions à effet de serre. La mutualisation permettrait de diminuer d'un tiers les places construites (Ville de Saint-Ouen, Séquano Aménagement, et al. 2009, 94). Bien que l'argument ne soit pas invoqué, cette solution permet également de diminuer les coûts des différents bâtiments pour les promoteurs, qui seraient exonérés de l'obligation de construire des parkings, mais participeraient financièrement à leur réalisation par l'aménageur. La mutualisation permettrait en outre d'optimiser le nombre de places de parking par rapport à l'usage réel, afin d'éviter une sous-utilisation.

Des études sont menées à partir de 2008 afin de calibrer le besoin en places de parkings mutualisées, sur la base d'hypothèses liées aux différentes fonctions urbaines et aux habitudes de leurs usagers. Elles débouchent sur un objectif de réalisation de 4500 places de parking, distribuées entre quelques nappes souterraines et le parking silo au pied de la halle Alstom. L'équipement est inscrit au bilan de la ZAC par le *Dossier de réalisation* approuvé en 2010 : il est financé par une partie des participations financières dont s'acquittent les promoteurs. Pour sa mise en œuvre, le projet prévoit différentes normes selon le type de fonctions urbaines, qui seront fixées par la révision concomitante du règlement urbain. En 2011, ces modalités sont

[144] Lors du Conseil municipal du 29 septembre 2014, la municipalité avait désigné la société Urbis Park comme gestionnaire du système de stationnement dans la ville, dans le cadre d'une délégation de service public (DSP). Cependant, la municipalité a mis fin à ce contrat suite à des différents avec l'entreprise, et a choisi de reprendre la gestion en régie lors du Conseil municipal du 29 juin 2015.

complétées par la « *suppression de l'obligation faite aux constructeurs de réaliser des places de stationnement privatives* » alors en vigueur.

L'obtention d'une exception pour l'immobilier tertiaire sur le secteur Dhalenne

Ce projet de mutualisation des équipements va néanmoins se heurter aux refus de plusieurs promoteurs, Nexity en tête :

> *On a été dans cette idée de parkings mutualisés qui avait l'aval des élus […] c'est un élément sur lequel les différentes composantes de la majorité étaient d'accord. Ceux qui ont été le plus réticents […] ça a été Nexity. Ils n'y croyaient pas, ils ne voulaient pas investir du temps, ni de l'énergie là-dessus. (Entretien A01, bureau d'études, architecte-urbaniste)*

Le groupe immobilier formule deux critiques par rapport au projet de la municipalité et de la Sequano. D'une part, ses responsables opérationnels critiquent le système au titre de la faiblesse de son modèle économique, qui faute d'être suffisamment abouti aurait fait perdre plusieurs mois au projet. D'autre part, ils jugent le principe de mutualisation incompatible avec le fonctionnement du marché tertiaire (Entretiens A04 et A08, promoteur, cadres dirigeants). Plus précisément, la mutualisation présenterait le défaut d'augmenter le risque de vacance des bureaux, faute de locataires : « *on savait qu'on faisait venir personne, forts de l'expérience qu'on a ici en commercialisation* » (Entretien A04, promoteur, cadre dirigeant). Afin de faire porter sa critique, le promoteur fait valoir sa légitimité en tant qu'expert de marché.

C'est sur cette base qu'il s'engage dans une négociation avec l'aménageur et la municipalité, jusqu'à obtenir gain de cause. Pour l'aménageur, cette position est compréhensible : l'un des chefs de projet reconnaît certes que la mutualisation est « *compliqué[e] à entendre pour le promoteur* », mais estime à titre personnel « *que c'est assez vrai comme truc* », avant de poursuivre « *ce qu'on a rédigé dans la convention c'est ça, le marché a ses propres lois, ses propres contraintes et demandes, donc on en tient compte* » (Entretien A06, aménageur, chef de projet). Après avoir tenu sa position pendant un temps, l'exécutif finit par se résigner et accepter le principe d'une exception pour l'immobilier de bureau. La nouvelle version de la *Convention tripartite* de 2012 prévoit à cet effet une dérogation sur le secteur Dhalenne :

> *Les parties conviennent que pour satisfaire aux attentes du marché tertiaire il est envisageable de réaliser, sous les immeubles de bureaux à construire, un minimum de places de parking en sous-sol sans toutefois excéder : 1 place pour 150 m² HON et possibilité de louer à un tarif résidentiel optimisé […] le complément d'une place pour 150 m² HON dans les parkings publics de proximité, réalisés par l'aménageur. (Ville de Saint-Ouen et al. 2012, art 8.2, 11)*

Au titre des « *attentes du marché tertiaire* » donc, le groupe immobilier obtient un quota minimum pour la réalisation de places de parking privatives situées sous les immeubles de bureaux, ainsi

qu'un quota complémentaire dans les emplacements mutualisés situées à l'ouest du secteur Dhalenne, sous les îlots de logement et dans le parking silo, à un tarif préférentiel.

Des dérogations ponctuelles sur le secteur des Bateliers

Cette négociation n'est pas spécifique au secteur de Nexity. Le principe de mutualisation a également été remis en cause pour les mêmes motifs sur le secteur voisin des Bateliers, où certains promoteurs ont « *pu exprimer et convaincre la Sequano et la ville que nous ne pouvions pas prendre le pari de mutualiser car nous sommes trop loin de la dalle de parkings mutuels* » (Entretien A17, promoteur, responsable de programme). Au-delà de l'argument de la distance, le promoteur en question a mobilisé une justification marchande :

> *Même si tout le monde veut se verdir, c'est comme cela : les investisseurs et les locataires veulent conserver en France une capacité à avoir des parkings, c'est un canon. Même si les niveaux peuvent rester vides, on s'arrachera les cheveux, mais si on s'enlève la capacité de présenter un immeuble avec parking c'est un point négatif. (Entretien A17, promoteur, responsable de programme)*

Le raisonnement est similaire à celui de Nexity, à la nuance sémantique que le « *canon* » se substitue aux « *attentes* » du marché tertiaire, et leur connaissance revendiquée, pour motiver le refus du système de mutualisation des parkings prévu par l'aménageur et la municipalité. Mais ce promoteur ne bénéficie pas des mêmes conditions que Nexity : il n'est pas propriétaire des terrains, qu'il achète auprès de la Sequano. Malgré l'absence d'un tel poids dans la négociation, et de la capacité à sanctuariser le résultat dans un contrat comme la *Convention tripartite*, le promoteur a réussi à obtenir une dérogation pour réaliser des places privatives. Il a pour cela fait valoir son statut d'acheteur auprès de la Sequano : sans parkings privatifs, le promoteur se retirait du contrat de vente pour les terrains. Les relations marchandes ont donc pesé sur les négociations avec l'aménageur, dont l'activité de portage des terrains est rémunérée par les capitaux apportés par les promoteurs immobiliers.

2.2. La mixité fonctionnelle

Deuxièmement, la localisation des programmes de bureaux dans le secteur Dhalenne a de même fait l'objet de négociations entre Nexity et le tandem de la municipalité-Sequano. Dans la mesure où il a souhaité les concentrer le long d'une rue, le groupe immobilier a remis en cause l'un des objectifs fondamentaux du projet, la mixité fonctionnelle. Ces négociations, qui ont également concerné d'autres secteurs d'aménagement, relèvent d'une opposition frontale des promoteurs de bureaux qui « *sont idéologiquement, en tous cas en France, beaucoup plus durs que les opérateurs de logements, y compris en termes de mixité* » comme l'explique un participant du projet :

> *Faire du commerce en rez-de-chaussée d'un immeuble de bureaux, c'est comme si on disait qu'on voulait aller sur Mars pour eux. Ils veulent être chez eux, du tréfonds jusqu'au ciel, fermer ça le week-end, tranquille, et en plus être chez eux ensemble ! […] On a réussi malgré tout. […] Or, ça a été très difficile. (Entretien A02, bureau d'études, architecte-urbaniste)*

Par ailleurs, le mélange des fonctions au sein d'un même immeuble, possibilité envisagée par le projet, a également trouvé peu d'écho auprès des promoteurs immobiliers, si ce n'est une opposition.

Développer la mixité fonctionnelle à toutes les échelles

La mixité entre différentes fonctions urbaines est l'un des piliers du projet urbain. Dans l'esprit des élus, le réaménagement des Docks est l'occasion de passer d'un usage monofonctionnel de ce site (l'industrie) à une mixité de fonctions. L'Adjoint à l'urbanisme Michel Bentolila déclare par exemple qu'il n'est « *pas question d'être un pôle logistique qui n'amènerait que des nuisances, ni de n'avoir que des sociétés tertiaires* » mais plutôt des « *parcs d'activité de dernière génération. […] Avec Paris, on veut être exemplaire sur le logement social* » (Cité dans Le Parisien, 4 février 2006). Et le maire d'ajouter que « *les Docks ne seront pas, surtout pas un quartier de la Défense* » (*L'Humanité*, 28 octobre 2006). La mixité fonctionnelle est l'un des principes structurants du projet, tant dans le parti d'aménagement défini par le *Schéma directeur d'aménagement* (Ville de Saint-Ouen et al. 2008) que la programmation arrêtée par le *Dossier de réalisation* de la ZAC (Ville de Saint-Ouen et Séquano Aménagement 2010).

L'attachement des élus audoniens à la mixité fonctionnelle résulte d'abord de leur conversion à une doctrine en vogue dans l'urbanisme contemporain, à l'occasion d'une initiation que certains qualifient rétrospectivement comme « *l'aventure du projet urbain* » (Entretien A29, collectivité, élu). L'expérience du redéveloppement de la Plaine Saint-Denis avait fait office de « *révolution culturelle* » pour leurs aînés (Bruneau 2012, 154). Dans les années 1990, cette sensibilisation s'approfondit à l'occasion de l'aménagement de Saint-Ouen dans un contexte d'attractivité renouvelée (voir chapitre 1). Elle se combine avec un discours sur la mixité sociale, que le taux de 40% de logements sociaux et la maîtrise des prix de vente de logements sont censés garantir, afin de produire une diversité démographique, culturelle, et d'usages de l'espace urbain. L'attachement à la mixité de ces élus communistes de la banlieue rouge, également patente dans la commune voisine de Saint-Denis (Bacqué et Fol 1997), s'inscrit dans la substitution des thèmes de la diversité (Mischi 2015) à celle de la lutte des classes (Bertho 1996), qui s'imposent dans leur culture politique. L'attachement à la mixité conduit certains élus à privilégier une analyse en termes de grandes catégories fonctionnelles, quitte à reléguer au second

rang la concurrence foncière entre les activités tertiaires et les autres formes d'activité économique :

> *Je n'aime pas dire le bureau. Pour nous c'est d'abord, ou en même temps l'activité économique. Cela fait partie de notre conception de la ville : nous voulons aménager avec la présence du travail, l'habitat, le commerce, l'espace et les équipements publics ; il faut de tout et ça se mélange. Il ne faut pas un quartier où à 6 heures du soir, où tout le monde est parti car ce ne sont pas les mêmes qui y habitent et qui travaillent, que ce soit un quartier mort.*

Cette conception de la mixité fonctionnelle coexiste dans le même temps, non sans tensions, avec un attachement à la diversité du tissu économique. Cette diversité est défendue par rapport à la problématique de création d'emplois locaux, mais aussi afin de réduire les difficultés liées au départ des activités face auquel les élus souhaitent se prémunir. Comme l'explique le maire, « *nous ne sommes pas maîtres des décisions des multinationales, notre problème est de diversifier l'activité économique pour ne pas être tributaires essentiellement du tertiaire* » (*L'Humanité*, 28 octobre 2006).

Le projet des Docks prévoit une déclinaison du principe de mixité fonctionnelle à toutes les échelles. Celle du projet global d'abord, grâce à la coexistence entre des activités industrielles maintenues et la construction de logements, bureaux, locaux d'activités, commerces, et équipements. Celle des secteurs individuels d'aménagement ensuite, en particulier sur Dhalenne et les Bateliers. Celle de l'îlot enfin, en juxtaposant des lots de plusieurs fonctions. La mixité est aussi envisagée jusqu'à l'échelle du bâtiment, avec la volonté de mélanger des fonctions, *a minima* avec la réalisation de socles commerciaux en rez-de-chaussée, voire de superposer logements et bureaux. Cependant, le principe de mixité fonctionnelle est mis à rude épreuve, tant Nexity souhaite concentrer les immeubles tertiaires monofonctionnels dans une partie du secteur Dhalenne, plutôt que de les diffuser au sein des différents îlots. Si la municipalité parvient à maintenir ce principe face à un projet de campus tertiaire[145] proposé par le groupe immobilier, ce dernier réussit néanmoins à condenser la majorité des opérations de bureau ultérieures le long d'une rue unique.

Le refus d'un campus tertiaire

Dans le projet conçu avec l'appui de l'architecte-urbaniste Bernard Reichen, Nexity privilégie une division fonctionnelle de l'espace, en prévoyant d'emblée le regroupement des lots de

[145] Ce terme renvoie à un type d'opération, plutôt situé en périphérie, portant sur la réalisation d'un ensemble de bâtiments de bureaux voisins destinés à accueillir différents services et filiales de grandes sociétés, soit sur le modèle locatif, soit de la propriété occupante. Au cours des dernières années, ce modèle s'est répandu, notamment comme alternative à l'occupation de tours des quartiers d'affaires (p. ex. Crédit Agricole à Montrouge, Carrefour à Massy, ou la Société Générale à Fontenay-sous-Bois).

bureaux le long de la rue Paulin Talabot (voir Figure 9). Autrement dit, si le groupe immobilier fait montre d'un projet mixte dans sa communication officielle, cette mixité fonctionnelle se situe à l'échelle de son secteur d'aménagement, et non des îlots. Les documents que nous pu consulter indiquent que dès 2005, l'aménageur et l'architecte-urbaniste de la municipalité ont conscience de cette « *spécialisation des espaces envisagée par Nexity* » et souhaitent la discuter, « *de manière à affirmer le souhait que ce quartier soit retravaillé avec Nexity vers davantage de mixité et afin de ne pas créer de rupture avec les quartiers environnants* ». Ce souhait se traduit par l'absence symbolique d'un fléchage des différents secteurs du projet, afin de ne pas les réduire à un seul type de fonctions à ce stade de la réflexion.

Cette volonté de mixité fonctionnelle est cependant rapidement mise à l'épreuve. Dans un premier temps, Nexity propose de réaliser un campus tertiaire sur son secteur d'aménagement suite à des contacts avec la direction du groupe Veolia, qui souhaite relocaliser son siège social et ses équipes dans la Première couronne du nord parisien. Nexity propose à la municipalité d'accueillir l'entreprise sur son secteur, au sein d'un projet d'environ 100 000 mètres carrés portant sur plusieurs lots de bureaux[146]. Cette réalisation permettrait de conforter la volonté de Nexity de concentrer l'immobilier tertiaire sur une partie du foncier qu'il maîtrise. Mais la municipalité, et en particulier le maire, s'y oppose :

> *Il y a eu une panique complètement irrationnelle pour moi, de dire que l'on ne pouvait pas faire 100 000 mètres carrés derrière la mairie comme ça, car il y avait un risque que l'utilisateur parte et que cela fasse une énorme friche. C'est-à-dire que pour construire 100 000 mètres carrés il faut 5 ans, avec un bail de 12 ans : donc on se disait que peut-être que dans 17 ans il allait partir et que ce serait vidé. (Entretien A08, promoteur, cadre dirigeant, promoteur, cadre dirigeant)*

L'opposition du maire porte sur deux aspects. D'une part, il s'agit de se prémunir contre le risque d'un éventuel départ de l'entreprise dans le futur (Entretiens A04 et A23, promoteurs, cadre dirigeants). D'autres cas similaires de départs de grandes entreprises tertiaires ont en effet créé des précédents, comme GDF Suez qui occupe un temps trois bâtiments dans le quartier Victor Hugo au début des années 2000 avant de les libérer. D'autant que le souvenir des difficultés économiques d'Alstom quelques années auparavant, et la fermeture de sa filiale de Saint-Ouen cédée à Areva, est encore vif. Face à ce refus des risques liés à ce qui est perçu comme une mono-activité, car dépendant d'une seule entreprise, le promoteur immobilier oppose un argument technique de flexibilité des locaux, qui seraient remis sur le marché de la location avec facilité : « *pour le coup c'est un raisonnement qui m'est étranger […] parce qu'on prévoit les immeubles de manière flexible : ils sont relouables, divisibles* » (Entretien A08, promoteur, cadre dirigeant). D'autre

[146] Soit quasiment la totalité des droits à construire sur le secteur de Nexity prévu par le *Dossier de création*.

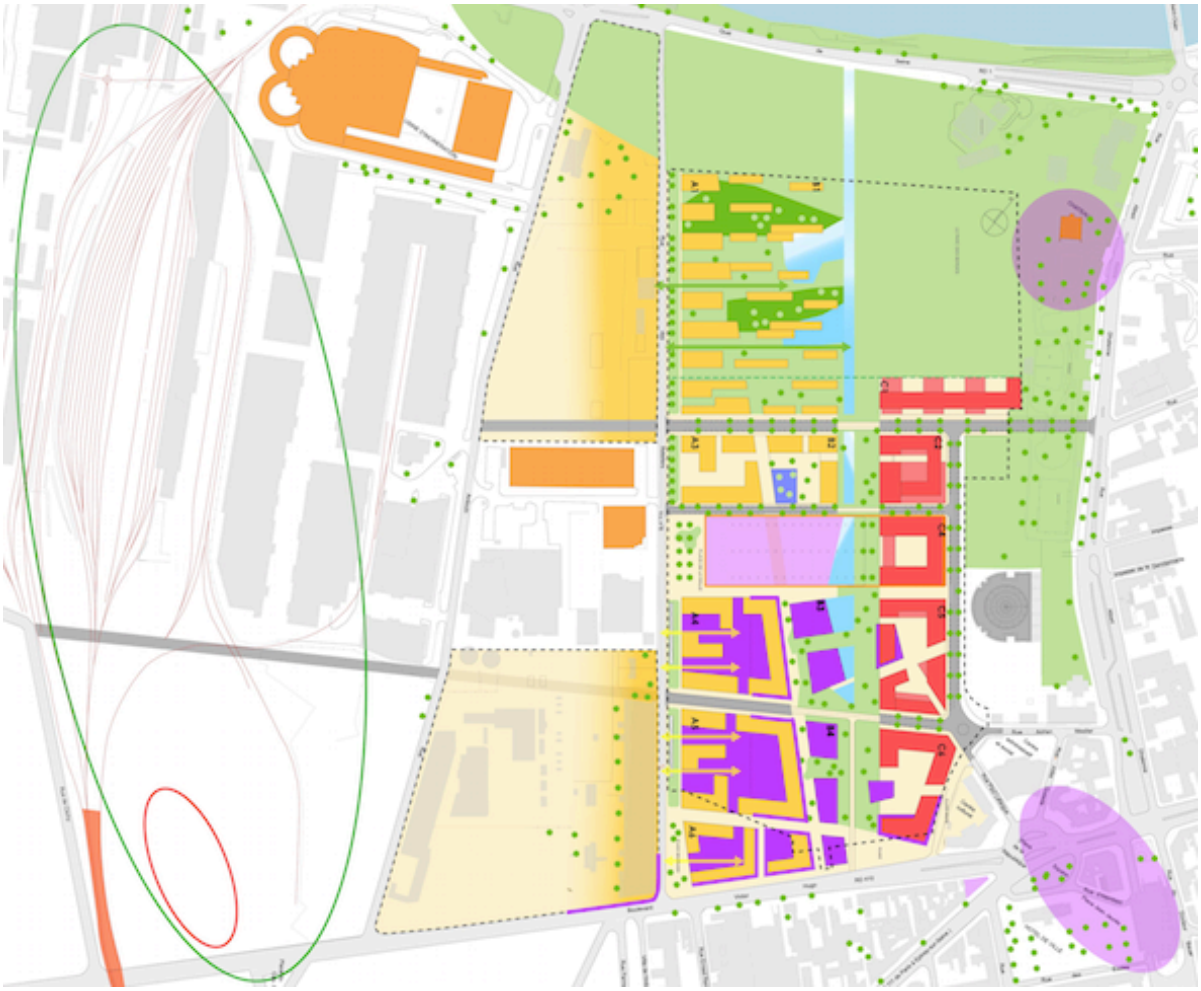
part, la municipalité souhaite préserver la mixité des fonctions de ce site situé à proximité du centre-ville : elle met en avant la réalisation des nouveaux locaux pour Alstom, en arguant qu'un campus tertiaire supplémentaire évacuerait d'autres fonctions, et irait donc à l'encontre de l'objectif de mixité fonctionnelle (Entretien A29, collectivité, élu). Le maire maintient fermement cette position, non seulement face à Nexity mais aussi à d'autres responsables politiques, comme le Président du Conseil général de Seine-Saint-Denis Claude Bartolone qui souhaite accueillir l'entreprise sur une commune du département, et qui s'implique pour réaliser la promotion du projet des Docks auprès de l'industrie immobilière, par exemple lors de l'édition 2008 du Salon de l'immobilier d'entreprise (Simi) qui se tient à Paris.

En guise de compromis, la municipalité propose de déplacer le projet de campus pour Veolia sur le secteur d'aménagement situé de l'autre côté du site des Docks, à proximité du RER C. Malgré le déménagement hors d'un secteur maîtrisé par Nexity, ce dernier reste impliqué dans le projet en s'associant à la Sequano afin de porter une candidature auprès de Veolia. Pour accueillir ses 4 000 employés, l'entreprise a en effet mis en concurrence Saint-Ouen avec deux autres communes de Seine-Saint-Denis (*Le Parisien*, 27 octobre 2009). Cette candidature sur le secteur du RER permet de déverrouiller la négociation autour de la préservation de la mixité fonctionnelle sur le secteur Dhalenne. L'association entre le promoteur et l'aménageur permet d'afficher une crédibilité face aux communes concurrentes, en proposant une offre plus intégrée (Entretien A05, aménageur, chef de projet). Le promoteur apporte des compétences pour chiffrer le projet, et défend son expertise en la matière par rapport à l'aménageur : « *c'est un métier de dire qu'on peut faire plus de 100 000 mètres carrés et que ça va coûter tant […] de dire je loue à Veolia et je prends le risque de vendre, et si mes hypothèses ne sont pas bonnes, c'est pour moi* » (Entretien A23, promoteur, cadre dirigeant). Il revendique en d'autres termes sa capacité à transformer des terrains en produit immobilier ajusté au niveau du marché de l'investissement. En retour, ces calculs apportent une prévisibilité à l'aménageur, avec lequel Nexity négocie un prix attractif pour les terrains en cas de réalisation du projet. Comme pour les parkings sur le secteur Batelier, la position de l'aménageur chargé de mettre en œuvre le projet pour le compte de la municipalité est sujette au poids des logiques marchandes : l'apport des capitaux de Nexity permet de sécuriser une partie importante du projet des Docks.

Cependant, ce projet échoue l'année suivante, car Veolia désigne finalement le site d'Aubervilliers proposé par Icade (*Le Parisien*, 6 mai 2011). Malgré cette déconvenue, la Sequano

maintient une programmation tertiaire sur le secteur d'aménagement[147], d'autant qu'entre temps l'accueil d'un centre de maintenance dans le cadre de l'extension de la ligne 14 s'est précisé. La municipalité a jusqu'ici réussi à préserver le principe de mixité fonctionnelle pour le secteur Dhalenne *a contrario* d'une spécialisation fonctionnelle dans l'immobilier tertiaire matérialisée par le regroupement des bureaux.

Figure 9 – Le projet initial de Nexity



Source : Consultation de documents internes
Légende : La couleur rouge représente les bureaux, le jaune les logements, le violet les « socles » commerciaux

[147] Cette orientation débouche sur l'augmentation conséquente de la programmation tertiaire sur ce secteur (62%, soit plus de 74 000 m²) dans le *Dossier de réalisation* de la ZAC approuvé par la municipalité en 2010. La prédominance du tertiaire sur ce secteur s'inscrit dans la continuité du quartier Victor Hugo. Lors de notre enquête, la Sequano avait retenu les promoteurs HRO et Sedri/EuropEquipements pour réaliser ces programmes.

La négociation d'une « rue tertiaire » par Nexity

Cependant, au delà de l'échec du campus de Veolia, Nexity poursuit les négociations afin de garantir la concentration des programmes de bureaux réalisés par ses filiales sur son secteur. Le rapport de force engagé par le groupe immobilier avec la municipalité et la Sequano débouche sur l'amendement de l'objectif initial de mixité et de sa déclinaison à l'échelle de l'îlot, ainsi que l'attestent plusieurs entretiens (A05, maîtrise d'ouvrage, chef de projet, juin 2012 ; A10, groupe immobilier, filiale de promotion, manager, juin 2012 ; A11, architecte-urbaniste, mars 2013). La majorité des programmes de bureaux sont regroupés le long de la rue Paulin Talabot, au bout de laquelle sont déjà implantés les deux premiers immeubles accueillant Alstom en face de son siège historique (voir Figure 11). Pour certains, ce scenario d'aménagement permet de trouver une issue favorable à la négociation :

> *Très vite tout le monde trouve que c'est quand même intéressant de canaliser le tertiaire autour de cet axe là [la rue Paulin Talabot]. Nous ça nous allait bien, car on trouvait que c'était une façon de rééquilibrer le tertiaire. Pour vous illustrer si vous voulez, le tertiaire fonctionne avec les mobilités. Donc* a priori *si on avait écouté les gens du bureau on aurait mis les bureaux là [à l'entrée de la rue] et on aurait fait un bloc tertiaire qu'il aurait fallu traverser pour aller dans le reste du quartier, ce qui n'est pas très logique dans l'idée de constituer un nouveau quartier. (Entretien A11, bureau d'études, architecte-urbaniste)*

Mais si cette option permet de « *passer du point à la ligne* » comme l'explique cet interlocuteur, elle contribue à une concentration spatiale le long de la rue, non sans réticence de la municipalité qui « *ne voulait pas d'une rue tertiaire, la rue tertiaire c'était le gros mot par excellence* » (Entretien A08, promoteur, cadre dirigeant).

En dépit des souhaits de la municipalité, Nexity finit donc par obtenir gain de cause sur le plan de la composition urbaine (voir Figure 11). Cette décision se matérialise par la réalisation de nouveaux programmes de bureau par Nexity le long de la rue Paulin Talabot, désormais dite « *rue tertiaire* ». Dans un premier temps, le promoteur réussit à sécuriser une troisième opération de bureau (17 000 m^2), qu'il vend en blanc à la foncière Gecina en juin 2011. Il obtient même de la municipalité que cette surface ne rentre pas dans le calcul de l'enveloppe globale de droits à construire garantie par l'accord partenarial (280 000 m^2), en échange d'une participation financière supplémentaire de 1,5 millions d'euros et moyennant l'achat d'une parcelle supplémentaire (Nexity et Sodedat 93 2009).

Cette troisième opération est suivie d'une quatrième, également située le long de la rue Paulin Talabot à proximité de la halle Alstom. Pour la sécuriser, le promoteur fait valoir auprès de la municipalité un argument sur la variété architecturale du projet, et en particulier sur la nécessité de faire varier les tailles de lot :

> *La mixité ne me paraît pas du tout évidente […] La conséquence pour moi c'est qu'à chaque fois on est contraint, on contraint les architectes dans leurs gestes architecturaux, on a des immeubles qui font toujours la même taille, chose contre laquelle je me suis battu à Saint-Ouen avec la maire. Enfin, battu, nous avons défendu notre avis. (Entretien A08, promoteur, cadre dirigeant)*

Du point de vue de son modèle économique, cette augmentation du gabarit par rapport aux autres lots de bureau lui permet de « *créer un argumentaire [et de] maximiser [s]es chances de sortir cet immeuble et d'intéresser un investisseur, ou un utilisateur, parce qu'à ce stade c'est la même démarche* » (Entretien A23, promoteur, cadre dirigeant). Elle permettrait en effet de diversifier les produits proposés à sa clientèle, dont l'attraction détermine sa capacité à s'engager dans le projet :

> *Nous, on a un système où on ne construit que si c'est pré-commercialisé, on est un promoteur français, voilà. Pour maximiser mes chances de pré-commercialisation, il faut que j'étende ma gamme entre guillemets : si tous les immeubles font 15 000 mètres carrés ça ne marche pas, c'est une banalisation totale, et je ne suis pas sûr que ça soit intéressant pour la ville d'un point de vue urbanistique. (Entretien A08, promoteur, cadre dirigeant).*

Afin d'appuyer sa position auprès de la municipalité et de l'aménageur, le promoteur mobilise non seulement des arguments sur la diversité architecturale mais fait aussi valoir des contacts avec un potentiel locataire pour ce programme, en l'occurrence une grande entreprise multinationale. C'est sur cette base que le promoteur obtient l'affectation d'un îlot mixte vers le tertiaire, pour y réaliser un unique programme de 32 000 mètres carrés de bureaux, bien que ce prospect commercial n'aboutisse pas. Il vend finalement en blanc ce programme au gestionnaire d'actifs américain Tishman Speyer en janvier 2014[148].

Au total, le promoteur immobilier a réussi à amender le principe de mixité fonctionnelle, ou plus exactement l'échelle de sa déclinaison, qui s'arrête pour l'instant au secteur d'aménagement (comparer les Figure 9, Figure 10 et Figure 11). La polarisation des immeubles de bureaux qui en résulte se rapproche du campus auquel était opposée la municipalité, à la différence qu'ils sont occupés par différentes sociétés. De plus, tous ces programmes sont entièrement dédiés à l'activité tertiaire, leur rez-de-chaussée accueillant généralement des services réservées aux salariés des entreprises locataires (conciergerie, restauration, salles de sport ou de conférence, etc.) et dont l'accès est filtré. Ce type de programme va à l'encontre de la volonté du mélange de

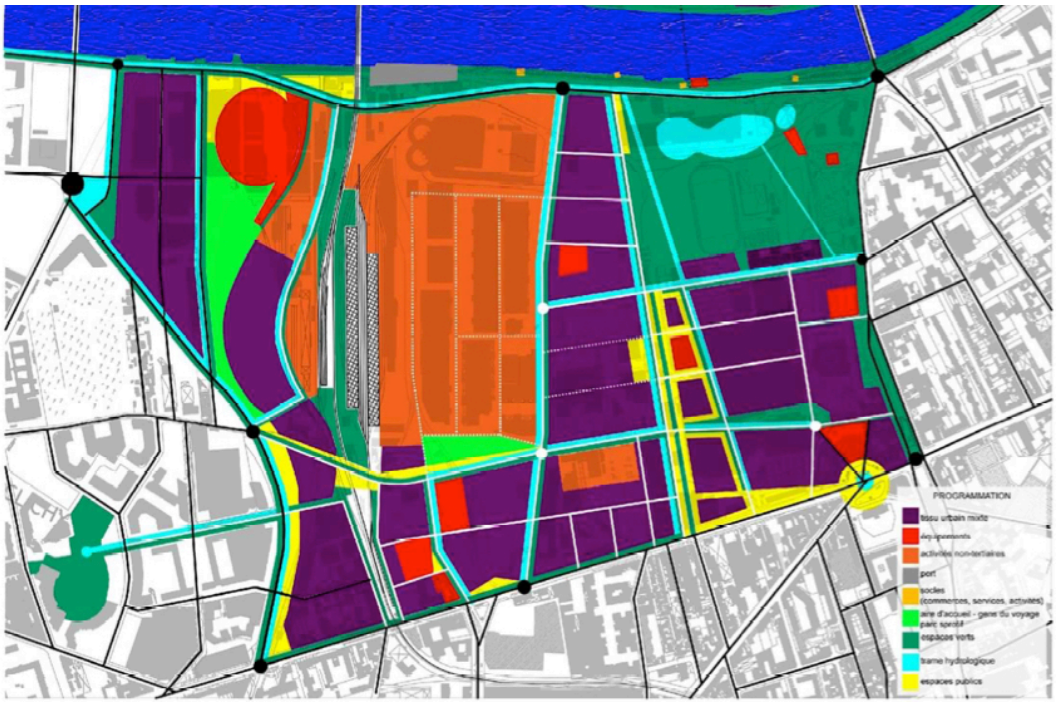
[148] En juillet 2016, la présidente du Conseil régional d'Île-de-France Valérie Pécresse (LR, ex-UMP) annonce l'implantation de l'assemblée et des services régionaux au sein des Docks de Saint-Ouen, dans un ensemble immobilier de 58 000 m², dont le bâtiment « Influence » de Tishman Speyer constitue le premier élément. Ce choix résultant d'une consultation lancée par le Conseil régional qui avait aussi retenu les sites de Saint-Denis et d'Ivry, est cependant contesté en interne par les syndicats et l'opposition de gauche. Hormis l'accueil d'un locataire public, ce projet est similaire aux autres opérations tertaiires. Les acteurs de la filière de promotion-investissement interviennent à toutes les étapes : promotion (Nexity), investissement (Tishman Speyer), et conseil (Colliers International). De plus, il s'agit comme pour les grandes entreprises de réaliser des économies à travers l'externalisation des charges immobilières. (*Businessimmo.com*, 1er et 7 juillet 2016 ; *LeMonde.fr*, 1er juillet 2016 ; *Les Échos*, 1er juillet 2016).

différentes fonctions au sein d'un même immeuble. À la différence de la mixité fonctionnelle entre les programmes, cette mixité à l'intérieur des immeubles n'a pas fait l'objet d'une négociation. Tout au plus quelques interlocuteurs font état de la difficulté à y parvenir face aux réticences de la filière de promotion-investissement, la cause semblant perdue d'avance (Entretiens A02, bureau d'études, architecte-urbaniste ; A16, aménageur, responsable projet).

Dans les autres secteurs d'aménagement, la déclinaison du principe de mixité fonctionnelle a également occasionné des négociations avec les autres promoteurs. La composition urbaine des Bateliers prévoit par exemple la réalisation de deux immeubles de bureaux par Sodéarif (5 700 m^2) et Eiffage (10 000 m^2) sur les ex-terrains de la ville de Paris maîtrisés par la Sequano. Or le maintien de ces programmes face aux promoteurs a été difficile : « *ça a été la croix et la bannière ; c'est la ville qui a trouvé les usagers potentiels pour que [les promoteurs] acceptent de signer* » (Entretien A01, architecte-urbaniste, mai 2012). Pour autant, s'ils existent sur les plans d'urbanisme, ces programmes restent à l'état de projets alors que les programmes de logement voisins sont tous livrés et occupés. Bien que les permis de construire aient été accordés par la municipalité, leur matérialisation reste astreinte à la vente à des investisseurs (Plaine Commune 2015, 15). Faute d'un poids aussi important que Nexity, certains promoteurs préfèrent abandonner les projets au motif d'une localisation peu attractive sur le marché de l'investissement : la Sodéarif a par exemple demandé à la municipalité de réaffecter son projet vers un autre usage[149].

[149] Le nouveau maire William Delannoy a fait état d'une possible évolution du lot D3 à la demande du promoteur Sodéarif, relayée par la Sequano (délibération n°15/219, Conseil municipal 14 décembre 2015). Le promoteur n'aurait pas réussi à trouver d'acquéreur pour le programme tertiaire prévu en raison d'une distance trop importante par rapport aux transports en commun, et demande une réaffectation du lot pour y réaliser un établissement pour personnes âgées ou une résidence hôtelière. Le programme, initialement proposé à la vente par le commercialisateur CBRE pour un prix de vente de 22 millions d'euros et une livraison annoncée en 2018, a depuis été retiré des annonces.

Figure 10 – La répartition des fonctions dans le Schéma directeur d'aménagement



Source : Dossier de réalisation 2010

Figure 11 – La répartition des fonctions urbaines dans le plan de 2014

Source : Site officiel du projet, http://docks-saintouen.fr, dernière consultation le 6 mars 2015

2.3. La préservation du patrimoine industriel et la spécialisation économique

Troisièmement, l'une des trois halles d'Alstom a aussi suscité des négociations quant à sa réhabilitation : d'abord sur la sauvegarde de la structure, puis sur la faisabilité des nouveaux usages prévus pour ces bâtiments destinés à l'origine à l'activité industrielle. Pour Nexity, tant les caractéristiques de la halle que celle du futur occupant risquaient de compromettre le projet. C'est pourquoi le promoteur s'est employé à transformer ce bâtiment industriel en produit immobilier attractif sur le marché de l'investissement. Cette transformation lui a permis de supporter les coûts de réhabilitation de la halle, et ainsi de garantir la préservation du patrimoine industriel et l'accueil d'activités souhaitées par la municipalité.

De la halle Alstom au projet de Manufacture du Design II

La réhabilitation de la halle Alstom dite « M.A.N. » s'inscrit directement dans le projet des Docks, dont l'aménagement vise à « *valoris[er] le passé industriel du site* » (Ville de Saint-Ouen et Séquano Aménagement 2010, 1). Le bâtiment, érigé en 1924 dans le cadre du développement de l'activité d'Alstom sur le site (voir Annexe 4), est le seul à avoir été préservé parmi le patrimoine de l'entreprise racheté par Nexity en 2004. La municipalité obtient sa conservation auprès du promoteur immobilier, qui envisageait dans un premier temps la destruction de l'ensemble des bâtiments existants. La conservation de la halle représente pour ce dernier un manque à gagner de constructibilité car elle occupe une emprise au sol importante sans être très haute (Entretien A04, promoteur, cadre dirigeant). Mais la municipalité souhaite préserver ce qu'elle considère comme un témoin du passé industriel du site, et à ce titre une partie intégrante de la mémoire ouvrière de la commune. Dans une conjoncture très favorable pour le secteur immobilier, le promoteur accepte de « *jouer le jeu* » en conservant la halle, tout en soulevant d'emblée des difficultés de réutilisation (Entretien A11, bureau d'études, architecte-urbaniste).

Figure 12 – La halle Alstom

Source : Auteur, juillet 2012

La municipalité réussit donc dans un premier temps à sanctuariser le bâtiment dans le règlement urbain, où, la halle figure comme « *bâtiment témoin du passé industriel* » après la révision du PLU conduite de 2008 à 2010. En tant que tel, elle appartient au « *patrimoine commun* » pour lequel le règlement révisé autorise des « *démolitions, des surélévations ou des extensions partielles* » afin de « *répondre à la future utilisation de la halle* » (Ville de Saint-Ouen 2008a, chap. 5, p. 43). Le principe de sauvegarde est également entériné par la *Convention tripartite* : elle sanctuarise le projet de réhabilitation sans l'inclure dans le niveau de constructibilité accordé à Nexity, qui dispose ainsi d'une liberté de moyens. La question de son affectation demeure entière, puisque la municipalité et Nexity s'engagent à « *poursuivr[e] la réflexion en vue de créer les conditions de [s]a conservation et de lui trouver une programmation adaptée* » (Ville de Saint-Ouen et al. 2012, 5).

Les perspectives de réutilisation du volume à l'intérieur de la halle se précisent lorsqu'un entrepreneur local, Olivier Saguez, présente son projet de « *Cité du design* » (*Le Parisien*, 31 janvier 2012). Il consiste à accueillir le siège des entreprise Saguez & Partners, installée à Saint-Ouen depuis le début des années 2000, dont la forte croissance nécessite des locaux plus spacieux, et des équipements ouverts au public (café, école) sur 5 500 m^2, c'est-à-dire sur un tiers du volume

de la halle. La réalisation de ce projet paraît importante par rapport à la politique de développement économique de la municipalité. L'implantation de Saguez & Partners sur les Docks permettrait en effet d'accueillir une entreprise de taille intermédiaire, dans un secteur (activités créatives) encore absent de ce projet, et ce dans un bâtiment aux multiples fonctions, à la différence des programmes monofonctionnels de bureaux majoritairement occupés par des grandes entreprises (voir Tableau 10). L'accueil de l'entreprise au sein de la halle s'écarte ainsi « *du tertiaire banal* » comme le souligne un interlocuteur expliquant que « *cela répond à l'idée de faire un immeuble de bureau avec des choses alternatives à l'utilisateur unique type Grand compte*[150] » (Entretien A16, aménageur, responsable de projet). En ce sens, ce projet contribue à la diversité du développement économique que les élus audoniens appellent de leurs vœux (Ville de Saint-Ouen 2004), et qui est sanctuarisée comme l'un des trois piliers du projet des Docks (Ville de Saint-Ouen et Séquano Aménagement 2010).

Le projet acquiert rapidement une autre dimension en raison du rapprochement de la commune avec la communauté d'agglomération Plaine Commune dans le cadre du Grand Paris. Il fait en effet écho à la stratégie de spécialisation de Plaine Commune dans le secteur de la « *culture et de la création* » à travers la signature d'un Contrat de développement territorial (CDT) avec l'État. Saint-Ouen s'y associe en signant l'accord-cadre dès janvier 2012, puis intègre l'intercommunalité l'année suivante. À ce titre, la commune est l'un des signataires du CDT adopté avec l'État, qui prévoit la constitution d'un « *cluster* » sur le territoire dédié à la création culturelle et artistique. C'est pourquoi le projet de Manufacture du Design II s'inscrit dans la stratégie adoptée par Plaine Commune. La halle est en outre identifiée dans le CDT comme une opportunité pour accueillir « *à moindre coût […] des jeunes entreprises créatives* » (Préfecture de région d'Île-de-France et Plaine Commune 2014, 140).

Cependant, le projet de Saguez & Partners connaît des difficultés qui retardent sa mise en œuvre. Au point qu'Olivier Saguez met publiquement l'année suivante les Docks en concurrence avec d'autres sites, afin de faire pression sur la municipalité et le promoteur :

> *Nexity, le propriétaire des lieux, ne nous a fait aucune proposition et nous avons le sentiment que le dossier s'enlise […] J'étudie avec Vinci un projet de construction d'un bâtiment à Saint-Denis, près du carrefour Pleyel, à deux pas de la Cité du cinéma […] Ce déménagement est une condition sine qua non à la poursuite de notre développement. Il n'est pas question pour moi d'y renoncer, et si je ne peux pas aller à Saint-Ouen, j'irai là où l'on veut de moi, à Saint-Denis. (cité dans Le Parisien, 14 mars 2013)*

[150] Dans le vocabulaire des professionnels de la filière de promotion-investissement, les « Grands comptes » désignent les grandes entreprises qui sont perçues comme des clients importants en raison de leur capacité à louer de grandes surfaces et s'engager sur des baux locatifs de longue durée.

Quelques mois plus tard, le dossier avance : l'entreprise signe un protocole d'accord de bail avec Nexity en juin 2013, puis un bail en l'état futur d'achèvement l'année suivante en mars 2014. En août 2014, les travaux de réhabilitation de la halle sont officiellement lancés, et le projet rebaptisé « Manufacture du Design II », sur le modèle du nom des premiers locaux accueillant Saguez & Partners. Nexity cède finalement les locaux assortis du bail signé par l'entreprise au gestionnaire d'actifs La Française Real Estate Partners en octobre 2015.

Figure 13 – Rendu du projet de Manufacture du Design II

Source : © Saguez & Partners
Légende : Vue latérale de la halle. Les volumes à l'arrière plan figurent les logements neufs en tête de halle.

Le déverrouillage de l'équation de la réhabilitation

Alors que le projet de Manufacture du Design II permet de résoudre pour partie les interrogations de Nexity et de la Sequano sur l'usage de la halle[151], et ainsi de dépasser une simple conservation du bâti, il peine à aboutir. Pour certains, ces difficultés tiennent au décalage entre la maturité du projet de Saguez & Partners et la gestion d'un projet plus global par le groupe immobilier (Entretien A26, entreprise, cadre dirigeant). Sans écarter cette interprétation, nous voudrions ici montrer comment ces difficultés tiennent aussi aux difficultés du promoteur

[151] L'occupation des deux tiers restants de la halle n'était toujours pas arrêtée lors de notre enquête. Le nouveau maire William Delannoy souhaite l'implantation de commerces culinaires. Cependant, Nexity demeure sceptique sur la capacité d'implanter du commerce dans la halle, après de nombreuses études et l'échec d'un premier projet. Après avoir un temps envisagé d'implanter un ensemble de services mutualisés pour les salariés des entreprises sur le modèle de ce qu'il réalise dans l'ex-halle Citroën à Asnières, Nexity a fini par céder au promoteur Desjouis le reste de la halle, pour réaliser une « *halle gourmande* » dessinée par Saguez & Partners (*Le journal du dimanche*, 16 octobre 2016).

immobilier à ajuster le projet au marché de l'investissement. Nous faisons plus précisément l'hypothèse que parce que ce dernier percevait le projet comme trop éloigné des standards privilégiés par les gestionnaires d'actifs, il était moins valorisé par ce dernier.

Alors que les recettes escomptées par le promoteur étaient donc limitées, les coûts ont par ailleurs augmenté, ce qui a d'autant plus compliqué la réhabilitation. Nexity a en effet dû faire face à l'augmentation de plusieurs postes de dépenses, à commencer par l'augmentation des contributions financières pour les équipements publics suite à l'introduction de nouveaux équipements dans le projet (p. ex. parkings mutualisés). En outre, la fiscalité s'appliquant à l'immobilier de bureau dont s'acquitte les constructeurs a très fortement augmenté[152]. Enfin, le promoteur s'est aperçu de la présence d'amiante dans le toit de la halle, ce qui a pour effet d'entraîner des coûts de dépollution supplémentaires mais aussi des démarches administratives pour étudier des solutions de remplacement avec l'architecte des bâtiments de France[153].

Or les marges de manœuvre de Nexity sont limitées pour faire face à l'augmentation de ces coûts. Premièrement, sa capacité à jouer sur la densité, c'est-à-dire augmenter la constructibilité de l'emprise foncière, est contrainte par l'objet du projet, la réhabilitation. En s'appuyant sur les démolitions partielles autorisées par le règlement urbain, Nexity parvient néanmoins à réduire ce manque à gagner en libérant des parcelles en pied et tête de halle : la destruction de ces éléments permet la construction d'un parking silo et de deux programmes de logements. La vente du foncier à la Sequano pour l'un, et de droits à construire aux filiales de logement de Nexity pour l'autre, permettent de dégager de nouvelles recettes. La construction de deux programmes de logements, non prévue à l'origine, permet de satisfaire incidemment les attentes de la municipalité concernant la mixité fonctionnelle en insérant d'autres fonctions aux côtés des bureaux le long de la « *rue tertiaire* ».

Deuxièmement, le promoteur considère que les perspectives de valorisation du projet de Manufacture à travers sa cession à un investisseur sont limitées, tant par le bâtiment que par le locataire. La halle, qualifiée comme « *quelque chose d'industriel entre guillemets […] un lieu atypique* » est bien différente des opérations habituellement réalisées par le promoteur (Entretien A8, groupe

152 En 2010, dans le cadre de la réforme de la fiscalité destinée à financer la Société du Grand Paris (SGP), le taux de Redevance pour création de bureaux (RCB) augmente. Le passage de Saint-Ouen de la zone 3 à la zone 2 entraîne une augmentation potentielle de 170 euros/m², soit +279% (Direction régionale et interdépartementale de l'Equipement et de l'Aménagement d'Ile-de-France 2014a, 37). Cependant, l'ampleur de l'augmentation a été limitée l'année suivante par le vote d'un amendement de lissage de l'augmentation par le Parlement.

153 L'intervention d'un architecte des bâtiments de France est liée à la proximité du Château de Saint-Ouen, qui est classé au patrimoine.

immobilier, filiale promoteur, manager, juin 2012). Il suffit de comparer la halle (voir Figure 12) aux autres immeubles tertiaires voisins (voir Figure 7, p. 187) pour s'en rendre compte, par exemple en termes de gabarit. Par ailleurs, bien qu'elle affiche une forte croissance de son effectif salarié en l'espace de quelques années, l'entreprise occupante n'a pas la même envergure que les grands groupes parapublics (p. ex. la RATP) ou multinationales (p. ex. IBM) cités en exemple par le promoteur comme type de locataires qu'il souhaite privilégier. Comme ces grands groupes, elle ne souhaite pas acheter la Manufacture du Design II, à la différence de ses premiers locaux situés à Saint-Ouen, préférant réinvestir son capital dans son activité principale plutôt que de l'immobiliser dans l'immobilier (Entretien A26, entreprise, cadre dirigeant). L'entreprise s'est donc convertie à la stratégie d'externalisation en vogue parmi les grands groupes, mais sans pour autant présenter les mêmes garanties financières aux yeux du promoteur et de sa clientèle d'investisseurs, qui pour certains relèvent explicitement cette situation lors de nos entretiens (Entretien A27, gestionnaire d'actifs, responsable investissement).

Le projet de Manufacture paraît au final « déviant » par rapport aux opérations usuelles du promoteur immobilier, et donc moins valorisable que les autres opérations sur les Docks. Dans ces conditions, il a entrepris de réduire le degré de risque attribué à l'opération en essayant de la rapprocher des standards d'investissement. D'une part, en cherchant « *comment rendre le plus flexible – mais ça peut être stéréotypé – un immeuble atypique* » (Entretien A8, groupe immobilier, filiale promoteur, manager, juin 2012). Cette normalisation passe par exemple par une tentative d'adoption d'une trame classique de bureaux (voir Figure 14), ou encore d'un système de climatisation, malgré les contraintes héritées de la structure existante. L'adaptation du bâtiment se double d'un discours qui cherche à atténuer ses caractéristiques atypiques, pour mieux insister sur les éléments qui le rapprochent des immeubles de bureaux voisins :

> *Il est atypique mais pas tant que cela. Ce que j'ai l'habitude de dire c'est qu'on a en plan un immeuble de bureau relativement standard mais avec par contre des volumes qui sont intéressants, qui ne sont pas … – et puis sans la prestation faux-plafonds. Reste qu'il a quand même des fondamentaux : c'est un immeuble indépendant de 4 000 mètres carrés sur trois niveaux au pied d'un métro, c'est quasiment impossible à trouver. (Entretien A23, promoteur, cadre dirigeant)*

La localisation du projet à proximité immédiate de la « *rue tertiaire* » et donc des transports en commun, et la capacité à accueillir des activités tertiaires au sein d'un espace indépendant du reste sont des atouts de vente pour le promoteur, qui poursuit en expliquant qu'il souhaite le placer sur le marché de l'investissement, c'est-à-dire auprès des gestionnaires d'actifs :

> *L'immeuble se défend en termes de produits d'investissement. Ce n'est pas si atypique que ça – enfin ce n'est pas banalisé, mais il y a … – ce n'est pas un immeuble à défauts. Il faut bien que je le vende, quand même !*

De ce point de vue, le décalage avec le discours du groupe immobilier sur les deux programmes de logements réalisés en tête de halle est révélateur. Si pour la filiale en immobilier tertiaire, il s'agit d'atténuer le style industriel du bâtiment, c'est le contraire pour les programmes de logements neufs, dont le caractère « *atypique* » et l'« *esprit industriel* » sont mis en avant dans les publicités destinées aux ménages (voir Figure 15).

D'autre part, le promoteur a bénéficié d'un effet aubaine car bien que Saguez & Partners ne présente pas les mêmes garanties financières ou symboliques que des grandes multinationales, il jouit d'une certaine réputation dans le secteur de l'immobilier tertiaire :

> *Nous avons la chance d'avoir une partie financière certes importante, mais aussi l'image qu'on peut projeter. Je pense qu'on est une signature référente dans l'immobilier et le design, c'est bien aussi de l'avoir en portefeuille. Le bâtiment s'est vendu très vite, pour le coup une fois qu'on était là et que le bâtiment était loué c'était l'histoire de quelques mois. (Entretien A26, entreprise, cadre dirigeant)*

L'entreprise compte en effet parmi les clients de ses filiales spécialisées en architecture d'intérieur et identités commerciales de nombreux gestionnaires de surfaces commerciales et tertiaires[154], contribuant potentiellement à nuancer le risque associé à son nom par effet de familiarité. De plus, elle s'est engagée sur un bail en l'état futur d'achèvement d'une durée de neuf ans, c'est-à-dire relativement longue. En sécurisant un bail de longue durée, le promoteur a réussi à diminuer encore davantage le risque associé à ce projet en calquant les conditions locatives sur le modèle des baux signés par les grandes entreprises. De sorte que « *la partie Saguez n'était pas la plus difficile, louer pour 9 ans c'est déjà un produit d'investissement* » (Entretien A23, promoteur, cadre dirigeant).

[154] Par exemple, Aéroports de Paris, Eurocommercial (société foncière néerlandaise), Foncière des Régions (société foncière cotée), Unibail-Rodamco (société foncière cotée).

Figure 14 – Les travaux de la Manufacture du Design II

Source : Auteur, décembre 2015

Figure 15 – Les encarts publicitaires pour la commercialisation du programme de logement en tête de halle

Source : Auteur, décembre 2015

La standardisation de la structure, la valorisation des caractéristiques de la halle en termes de localisation et de desserte, et l'obtention d'un bail de longue durée ont permis au promoteur de garantir une valorisation du projet de Manufacture, et donc de déverrouiller l'équation de la réhabilitation en générant des revenus apportés par la revente à un investisseur en octobre 2015. La transformation de la halle industrielle en produit d'investissement a suscité des négociations, qui prennent essentiellement la forme d'un face-à-face entre Nexity et Saguez & Partners. Il s'agit en effet d'un projet sur un terrain appartenant déjà au promoteur, et porté par une entreprise privée. Pour autant, la réhabilitation de la halle figurait parmi les éléments de la *Convention tripartite* signée en 2012, qui prévoyait une réflexion commune. Dans ce cadre, la Sequano a participé à étudier les scenarii concernant le montage économique de la réhabilitation, à savoir le choix pour Saguez & Partners de rester propriétaire ou d'être locataire. De son côté, la municipalité s'est ponctuellement impliquée dans le dossier au gré des aléas, et notamment des relations parfois difficiles entre le promoteur et le futur occupant des lieux. Le maire a par exemple contribué à assurer la médiation entre ces deux parties, et plus particulièrement à l'occasion de négociations relatives à l'aménagement de la halle (Entretien A29, collectivité, élu). Face au souhait de Saguez & Partners concernant de grands volumes intérieurs, Nexity s'est opposé afin de préserver la banalisation du bâtiment pour garantir son attractivité auprès des investisseurs.

Cette intervention semble davantage basée sur les liens interpersonnels développés entre l'élu et l'entrepreneur local au fil du temps, que sur l'adhésion à une stratégie de développement économique spécifique. De l'avis de certains observateurs, Saguez & Partners est « *une belle signature* » pour la municipalité, qui « *soigne ce genre d'acteurs* » (Entretien A16, aménageur, responsable de projet). Depuis son implantation à Saint-Ouen dans le cadre de la rapide croissance de son activité, l'entreprise fait montre d'une implication dans la commune, en s'investissant par exemple dans la formation des jeunes Audoniens. Les échanges qui ont eu lieu avec la municipalité dans le cadre du projet de nouveau siège ont essentiellement porté sur la recherche de nouveaux lieux, puis lorsque les Docks ont été retenus, sur la facilitation des procédures administratives (instruction du permis de construire, autorisation d'occupation de l'espace public pour l'espace café). Le lien avec la stratégie de *cluster* des industries créatives dans le cadre de l'entrée de Saint-Ouen dans Plaine Commune s'est fait plus tardivement (Entretien A26, entreprise, cadre dirigeant). Il paraît en outre fragile car cette « *volonté politique* » ne s'accompagnerait pas, dans le cadre du projet de la halle, de financements spécifiques contribuant à la matérialiser au-delà du discours (Entretien A23, promoteur, cadre dirigeant).

Conclusion

Dans le cadre de la définition et de la mise en œuvre des premières phases du projet des Docks, la municipalité de Saint-Ouen a rencontré la résistance des promoteurs immobiliers par rapport à certains objectifs et principes qu'elle souhaitait concrétiser lors du redéveloppement de ce site. Une partie importante de ces résistances ont porté sur l'immobilier tertiaire, et ont été motivés par l'ajustement des nouveaux bâtiments au marché de l'investissement. Ainsi, la prolongation de l'agenda post-industriel développé par la municipalité au cours des années 1990 sur le site des Docks a été confrontée par les promoteurs à certaines pratiques et normes issues des standards d'investissement. Face à leur résistance et tentatives d'amendement, la municipalité a tenté d'obtenir des contreparties en établissant des compromis.

D'emblée, elle s'est retrouvée face à la stratégie foncière de Nexity, basée sur une opération de cession-bail avec Alstom. À travers ce montage, le groupe immobilier a généré des ressources financières (loyers, droits à construire) et techniques (opération tiroir) afin d'amorcer un projet plus large de réalisation d'un quartier mixte. C'est par conséquent grâce à l'externalisation du patrimoine d'Alstom, transitant temporairement par les filiales de promotion afin de transformer le foncier en bâtiments de bureaux, vers des gestionnaires d'actifs, que le groupe immobilier a sécurisé la remontée en amont dans l'aménagement urbain, et ainsi pesé sur une partie du projet des Docks. La municipalité a privilégié son pouvoir réglementaire pour négocier des contreparties, plutôt que contrecarrer ce projet par la préemption de terrains fort coûteuse. En échange de l'autorisation de construire accordée aux promoteurs, elle s'est ainsi retrouvée à négocier les retombées autorisées par la vente des bâtiments aux gestionnaires d'actifs. Ces négociations lui ont permis d'obtenir la cession d'un tiers du foncier pour y réaliser un parc public. Au-delà, elles ont débouché sur la définition d'un partenarial global entre la municipalité, l'aménageur, et le groupe immobilier.

Dans ce cadre contractuel, Nexity s'est engagé dans un rapport de force afin d'amender le projet sur plusieurs éléments relatifs au développement urbain et économique, à travers la négociation des caractéristiques de l'immobilier tertiaire. Ainsi, les conditions de mutualisation des parkings, l'échelle et le degré de mixité fonctionnelle entre et au sein des bâtiments, et la réhabilitation d'une des trois halles Alstom afin d'accueillir une entreprise du secteur de la création, ont été amendées par Nexity. Pour chacun de ces éléments, les principes définis par la municipalité et l'aménageur rentraient en tension avec des standards du marché de l'investissement, et ont été négociés à ce titre par le promoteur. Des négociations similaires ont eu lieu sur les autres secteurs, quant à la privatisation des parkings ou la possibilité de réaliser des programmes de bureaux éloignés de la « *rue tertiaire* » et des transports.

Ces différents éléments n'épuisent pas l'ensemble des négociations qui ont eu lieu à l'occasion du projet des Docks, ni n'embrassent la totalité de ses évolutions au cours des années. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 1, d'autres négociations ont par exemple eu lieu avec les habitants à l'occasion des procédures de consultation. D'autres fonctions urbaines mobilisant des circuits de capitaux différents ont pu occasionner des tractations entre promoteurs et municipalité, par exemple au sujet du taux de logement social, ou du prix de sortie des logements libres. Pour autant, l'engagement d'un rapport de pouvoir avec la municipalité sur les caractéristiques de l'immobilier tertiaire n'en demeure pas moins remarquable et significatif pour le projet. Premièrement, du fait de la récurrence du *motif des négociations*. Au-delà de l'apparente diversité des objets, c'est bien l'adaptation au marché de l'investissement qui a suscité la mobilisation récurrente des promoteurs immobiliers pour obtenir une mise en conformité avec les standards en vigueur. Deuxièmement, en raison d'*effets structurants* sur le projet initial. La sécurisation par Nexity de l'externalisation du patrimoine d'Alstom lui a permis d'amorcer son projet, et donc de lancer plus globalement le redéveloppement des Docks à partir du secteur Dhalenne. Les résultats des négociations ultérieures pèsent en outre sur des éléments fondamentaux du projet, comme la mixité fonctionnelle du tissu urbain, le type de mobilités, la valorisation du patrimoine industriel, ou encore les usages et usagers des bâtiments de bureaux et des espaces publics alentour.

Ce chapitre nous a permis d'identifier des facteurs spécifiques intervenant dans la résolution d'un rapport de pouvoir entre la municipalité et les promoteurs immobiliers au titre de l'ajustement du projet au marché de l'investissement. À plusieurs reprises, le résultat des négociations en faveur des promoteurs résulte de mécanismes marchands propres au *financement de l'aménagement urbain*. L'apport de capitaux par les promoteurs pour financer les coûts de portage et de transformation des terrains par l'aménageur représente un argument de poids. Or ces capitaux sont tirés de la vente des bâtiments neufs aux gestionnaires d'actifs, qui financent ainsi l'aménagement par l'intermédiaire des promoteurs. Pour le cas spécifique du secteur Dhalenne, l'achat des terrains Alstom par Nexity constituait un avantage supplémentaire pour le promoteur, et à l'inverse une difficulté pour la municipalité et l'aménageur qui étaient ainsi privés d'un précieux levier pour négocier les conditions de transformation des terrains. Pour acquérir cette position, Nexity s'est appuyé sur la vente des bureaux occupés par Alstom à des gestionnaires d'actifs afin d'alléger le coût de portage des terrains.

En outre, des enjeux d'*intégration institutionnelle* interviennent dans le rapport de pouvoir entre la municipalité et les promoteurs. D'une part, les entreprises locataires s'intéressant aux Docks ont régulièrement mis en concurrence Saint-Ouen avec d'autres communes, et les promoteurs se

sont parfois appuyés sur des prospects pour peser auprès de la municipalité. Cette stratégie a sans doute été confortée par le fait que Saint-Ouen est demeurée en marge de l'intercommunalité, jusqu'à son entrée tardive dans Plaine Commune. D'autre part, l'intégration institutionnelle s'est accompagnée de la formalisation d'une stratégie de développement économique sur le secteur de la « *culture et de la création* », renforçant l'importance de projets comme la halle mais sans pour autant renforcer le pouvoir de contrainte de la municipalité.

Chapitre 4. Le Carré de Soie : L'intégration des standards d'investissement tout au long du projet

Introduction

L'aménagement du Carré de Soie figure parmi les grands projets d'agglomération portés par le Grand Lyon et s'inscrit à ce titre dans l'agenda de compétition entre les métropoles européennes fixé par Gérard Collomb depuis 2001. Il vise à l'émergence d'une polarité d'agglomération, notamment à travers marché de l'immobilier tertiaire, grâce à de lourds investissements publics initiaux pour améliorer la desserte, et une démarche résolument partenariale favorisant l'initiative des promoteurs pour redévelopper le territoire, secteur par secteur. À partir de 2011, ces objectifs se concrétisent à travers la multiplication des projets de construction d'immobilier tertiaire. Les opérations se concentrent sur trois secteurs opérationnels à proximité du Pôle multimodal de transports. En l'espace de quelques années, près de 115 000 mètres carrés y ont été construits, ou sont en cours de livraison (voir Tableau 11).

À la différence des Docks de Saint-Ouen, le Carré de Soie se distingue par l'absence de négociations avec les promoteurs en immobilier tertiaire quant à l'ajustement du projet au marché de l'investissement. Dans ce chapitre, nous allons montrer que les risques de friction ont été désamorcés en amont du projet par l'intervention répétée des services communautaires de développement économique, ainsi que par l'adhésion de la Mission du Carré de Soie à l'agenda entrepreneurial du Grand Lyon. En d'autres termes, les standards d'investissement sont non seulement relayés par les promoteurs immobiliers, mais aussi par certains techniciens du Grand Lyon au titre du développement économique. Ces techniciens ont bénéficié de l'appui de l'exécutif, à la fois parce qu'ils sont perçus comme dépositaires de sa feuille de route politique, mais aussi parce que ce dernier s'est impliqué pour peser dans les choix d'implantation sur le site des premières grandes entreprises, avec pour effet d'amorcer un effet « d'adresse » sur le marché de l'investissement.

Notre démonstration va nous conduire à nous intéresser plus précisément à deux groupes professionnels au sein du Grand Lyon : les techniciens de la Direction générale du développement économique et international (DGDEI), qui se chargent de la politique économique de l'agglomération, et leurs collègues chargés de l'aménagement et de l'urbanisme qui sont pour certains rattachés à la Direction générale du développement urbain (DGDU), et pour d'autres détachés au sein de la mission territoriale du Carré de Soie – que nous qualifierons

pour des raisons pratiques d' « urbanistes ». Mais cette division des tâches, qui reproduit une logique d'organisation sectorielle, n'empêche pas un certain degré de porosité. Les techniciens chargés du développement économique ont en effet imprimé leurs préconisations sur l'aménagement urbain du Carré de Soie, forts d'une légitimité technique bénéficiant d'un appui politique fondamental.

Dans la première section de ce chapitre, nous retraçons la diffusion des standards d'investissement dans le projet par l'entremise de ces techniciens, qui sont parvenus à flécher son volet économique vers la réalisation d'un pôle tertiaire. La Mission s'est appropriée cet objectif qu'elle a cherché à mettre en œuvre avec les propriétaires fonciers et les promoteurs, tout en la relayant auprès des communes et des habitants. Nous montrerons dans la section suivante que la concrétisation de ces objectifs s'est cependant avérée difficile, nécessitant la mobilisation de l'exécutif communautaire pour créer une « *adresse* » sur le marché tertiaire en pesant auprès des grandes entreprises locales. L'annonce des premières implantations a entraîné de nouveaux projets occasionnant quelques négociations avec les promoteurs, qui, si elle témoigne de leur volonté d'ajuster encore davantage leurs produits aux standards d'investissement, sont toutefois demeurées limitées contrairement à Saint-Ouen.

Tableau 11 - Synthèse des opérations d'immobilier tertiaire livrées ou en cours de livraison sur les trois secteurs opérationnels d'étude au Carré de Soie

	Woopa	*Chrysallis*	*Usine TASE*	*Vert Anis 1*	*Vert Anis 2*	*Organdi*	*View One*	*Silky*	*Adely*
Secteur	TASE					Yoplait		Alstom-Les Brosses	
Tènement foncier	Sytral	Sytral	TASE	TASE	TASE	Grilliat	Ineo	Alstom	
Surface (m²)	9 000	11 620	8 500	2700	2 700	16 000	14 000	36 000	13 400
Promoteur	Premier plan	Cardinal	Bouwfonds	Bouwfonds	Bouwfonds	Cardinal	Altarea	DCB	DCB
Année de vente		2013	2013	…	…	2017†	2015†	2013†	2014†
Acquéreur	Propriétaire occupant	Foncière Cardinal	Unofi	Crédit Agricole		Caisse d'assurance vieillesse des pharmaciens	Predica (Crédit Agricole)	ANF 65% CERA 30% DCB 5%	ANF 50% CA 45% DCB 5%
Véhicule		SCPI Accimmo Pierre	SCPI Notapierre						
Locataire		Veolia Environnement	Technip	Technip	Technip, Salt, Agemetra	Commercialisation en cours		Alstom Transport	Adecco
Revente		BNP Paribas REIM (2014)							

Sources : Entretiens et recension de la presse spécialisée
† Vente « en blanc », sans pré-commercialisation locative
Note : CERA, Caisse d'épargne Rhône-Alpes ; CA, Crédit Agricole

Section 1. Un projet sous influence de l'agenda du « *top 15* »

Le redéveloppement urbain du Carré de Soie s'inscrit dans l'agenda entrepreneurial porté par le Grand Lyon, auquel il contribue à travers la production de nouvelles surfaces de bureaux permettant d'accueillir des activités et ainsi de stimuler le développement économique. Cette production se matérialise par la réalisation d'un pôle tertiaire d'envergure autour du Pôle multimodal, c'est-à-dire la concentration spatiale de programmes de bureaux denses. Il constitue en retour l'un des leviers pour faire émerger le territoire comme l'une des centralités clefs de l'agglomération, dans la continuité de l'équipement commercial et récréatif réalisé lors la première phase du projet. Ce sont les services communautaires du développement économique qui ont introduit en amont ce scénario d'aménagement et l'on soutenu tout au long du projet. Les urbanistes s'y sont ralliés, négociant sa concrétisation avec différents acteurs au titre de l'agenda de développement économique porté par l'exécutif.

1.1. Les interventions répétées des services communautaires de développement économique

Le positionnement du Carré de Soie comme polarité à l'échelle de l'agglomération, et plus spécifiquement comme l'un des sites majeurs dans l'offre d'immobilier tertiaire est d'abord le résultat de l'intervention répétée des services techniques du Grand Lyon en charge du développement économique tout au long du projet. Comme le rapporte un intervenant, qui replace cette vocation économique dans le développement du polycentrisme de l'agglomération lyonnaise du début des années 2000, le territoire du Carré de Soie

> *devenait le laboratoire du renouvellement de l'Est lyonnais pour arriver à offrir une densité acceptable et une qualité à la fois dans la situation géographique par rapport au lieu d'emploi, et surtout arriver à maintenir un équilibre entre le secteur résidentiel et l'emploi, faire donc en sorte qu'on arrive dans ce projet urbain à ancrer le développement, notamment d'activités tertiaires, qui devient la petite-sœur de Part-Dieu. (Entretien B02, maîtrise d'ouvrage, responsable projet)*

À l'occasion de la phase de redéfinition du projet, le territoire est donc envisagé par rapport à la géographie des activités tertiaires : il est situé directement par rapport à l'hypercentre de l'agglomération, qui constitue le foyer du marché de l'investissement depuis son développement à la fin des années 1960, et suite aux nombreuses opérations d'aménagement confortant cette place (voir chapitre 2). Dans ce contexte,

> *[l']intention de départ était de dire : l'activité tertiaire ne pourra exister que si on y rassemble suffisamment de mètres carrés de bureau pour qu'elle soit identifiable dans l'agglomération […] ; mais pas seulement avec deux immeubles de bureau, ce n'est pas assez significatif pour une vision, vis-à-vis notamment des réseaux économiques internationaux. (Entretien B02, maîtrise d'ouvrage, responsable projet)*

La déclinaison chiffrée de ce principe de concentration d'une quantité importante de bureaux est apportée par le service de développement économique, « *qui nous a dit que pour eux, pour que ça soit identifiable et que ça existe* vraiment, *il fallait au moins 100 000 mètres carrés* », seuil qui constitue « *une donnée d'entrée* » (Ibid). L'intervention précoce des services communautaires de développement économique est confirmée par d'autres praticiens, qui leur attribuent ce scénario (Entretiens B02 et B13, maîtrise d'ouvrage, responsable projet ; B13, collectivité, chef de projet aménagement). Cette intervention se manifeste tout du long du projet, à commencer par (i) la définition de la stratégie générale dans le cadre de l'élaboration du projet (2004-2007), pendant (ii) la stabilisation de la programmation de l'immobilier d'entreprise (2008-2009), et enfin (iii) à l'occasion de la redéfinition de ces deux premiers éléments dans le cadre d'une réflexion stratégique sur l'offre en immobilier tertiaire à l'échelle de l'agglomération, entamée en 2010.

Le cadrage des possibles dans le Projet urbain (2004-2007)

L'évolution du projet urbain du Carré de Soie vers un projet plus large de redéveloppement urbain visant à restructurer des secteurs industriels pour réaliser des quartiers mixtes s'accompagne d'une phase de redéfinition stratégique du projet, entamée à partir de 2004. Alors que ces réflexions débouchent sur plusieurs scenarii pour le volet économique du projet, c'est l'option d'un pôle tertiaire qui est finalement retenue dans le projet élaboré de 2005 à 2007.

Afin de redéfinir les objectifs et le contenu du projet du Carré de Soie, le Grand Lyon organise des tables-rondes thématiques d'octobre 2004 à janvier 2005, dont il confie le pilotage à l'Agence d'urbanisme de l'agglomération. La mise en place de ces instances de réflexion fait suite à des expertises antérieures sur le développement d'activités économiques au Carré de Soie, dans le cadre de la réalisation du Pôle de commerces et de loisirs. En juillet 2002, le « *workshop* » qui réunit les architectes-urbanistes identifie par exemple un potentiel de développement le long de la rue Léon Blum, sur le secteur Yoplait (voir Annexe 13). Le mois suivant, les experts de l'AIVN sont invités à se prononcer sur le futur du territoire par le maire de Vaulx-en-Velin Maurice Charrier, qui dans sa lettre de mission situait déjà le territoire par rapport aux « *principaux centres d'affaires de la ville-centre : Part-Dieu et Cité Internationale* »[155]. Dans leurs conclusions, ils estiment que « *cette zone devrait être affectée au développement d'un projet d'importance urbaine et régionale* », puisqu'elle est le « *meilleur emplacement possible pour un centre d'affaires comprenant des espaces bureaux 'de standing' et des services associés* » (INTA 2002, 34). Cependant, ce ne sont pas ces préconisations fonctionnelles que retiennent les techniciens et élus en charge du projet, mais plutôt des

[155] Archives du Grand Lyon, Réf. n°4338W/004-7, consultation le 30 janvier 2015.

précautions stratégiques quant à l'encadrement de la mutation foncière du territoire (Entretiens B02 maîtrise d'ouvrage, responsable projet ; B20, collectivité, élu). Ainsi, si l'implantation d'activités tertiaires au Carré de Soie, jusqu'alors absentes hormis sous la forme de bureaux associés à des locaux d'activité, a été préalablement soulevée, elle ne semble pas avoir été retenue comme principal scénario d'évolution.

L'analyse des documents de préparation et de compte-rendu des tables-rondes animées par l'Agence d'urbanisme témoigne en effet d'une réflexion plus large, dans laquelle la tertiarisation n'est que l'*une* des options parmi d'autres envisagées. Dans le dossier préparé par les techniciens de l'Agence d'urbanisme, la question de la place de l'économie dans les vocations potentielles du site est abordée, notamment par rapport à la problématique de « *l'inadéquation actuelle entre la population résidente et les emplois créés* » (Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise 2004). Dans leur diagnostic, ils soulignent le caractère industriel du tissu économique, dont les entreprises cohabitent avec l'habitat et les commerces au point que le territoire est « *aujourd'hui sans doute l'un de ceux où la mixité de fonctions urbaines […] est la plus marquée* ». Cependant, alors que « *l'ancrage territorial* » de ces industries « *n'est absolument pas remis en cause à l'heure actuelle* », les techniciens anticipent des bouleversements liés à la future desserte en transports en commun grâce à la réutilisation du CFEL et la réalisation du Pôle de loisirs et de commerces. Mais la question de la « *part souhaitable* » entre activité tertiaire, industrielle, ou artisanale reste entière ; et le maintien d'entreprises de petite taille dans le secteur de la production ou des services est identifié comme un enjeu.

Dans la synthèse de la table-ronde consacrée au volet économique, le cabinet de consultants Algoé qui accompagne l'Agence d'urbanisme souligne la possibilité de développer l'activité tertiaire, mais sous la forme de locaux d'activités mixtes, en raison d' « *un marché peu porteur pour le bureau en dehors* » de ce type d'opérations (Algoé 2005). Ce diagnostic se reflète dans les quatre *scenarii* proposés dans le développement de l'activité tertiaire dans le cadre du projet urbain : un seul concerne la réalisation d'immobilier tertiaire dédié, mais sur des fonctions supports, à l'échelle de l'agglomération. Cette difficulté à envisager l'implantation d'activités tertiaires dans des immeubles de bureau monofonctionnels est renforcée par « *une impression de profusion des projets urbains (et économiques) sur l'agglomération* », ainsi que « *la difficulté d'imaginer et d'afficher une spécialisation sectorielle ou fonctionnelle du territoire* ». Les possibilités d'évolution du tissu économique dans le cadre du projet d'aménagement apparaissent encore ouvertes, notamment du point de vue de la place respective des activités industrielles et tertiaires. De plus, le développement de ce second type d'activité ne paraît pas du tout évident pour les intervenants, car il suppose de « *dépasser des réticences du secteur économique pour la transformation du site, qui seule permettra d'assurer la cohabitation*

acceptable avec la fonction résidentielle », à condition d'« *anticip[er] un marché tertiaire encore absent aujourd'hui* » (Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise 2005). Ces « *réticences* » sont l'un des principaux obstacles au scénario de développement d'une « *nouvelle centralité emblématique* » grâce à l'accueil de fonctions tertiaires, et à la relocalisation concomitante de l'industrie dans la zone industrielle voisine. Mais cette dernière option est pourtant mise à l'étude quelques mois après par la Mission, qui envisage dans cette optique de « *préserver la tertiarisation possible autour du pôle multimodal* », tout en admettant « *ne pas se faire d'illusions en matière de mutation des activités économiques au fil du projet* », c'est-à-dire quant à l'éviction des industries (Compte-rendu réunion de travail, 13 juin 2005)[156].

En l'espace d'une année, un double glissement a eu lieu : le futur projet est fléché vers l'accueil d'activités tertiaires ; le départ des industries, plutôt que leur maintien, est posé comme un enjeu. Cette réflexion sur l'implantation d'activités tertiaires aboutit dans le *Projet urbain* adopté deux ans plus tard (Communauté Urbaine de Lyon 2007). Son volet économique est le plus développé par rapport aux autres thématiques, comme l'habitat ou les commerces. Il fixe trois objectifs, dont la « *diversification des activités* », c'est-à-dire le développement d'activités tertiaires. Pour justifier cette mutation du tissu économique, l'architecte-urbaniste et la Mission mettent en avant la création d'une nouvelle desserte de transports en commun, dont les investissements « *doivent permettre, voire exiger, l'implantation d'activités tertiaires* », et le renforcement de la desserte routière. Ils avancent aussi un objectif de mixité fonctionnelle : selon eux, les activités tertiaires « *s'avèrent en effet plus adaptée[s] à un partage harmonieux de l'espace entre activités économiques et habitat* » car « *moins consommatrices d'espace, générant moins de nuisances* » (Ibid., 73). Il s'agit ainsi d' « *afficher une ambition et [de] faire exister le quartier dans l'offre tertiaire de l'agglomération* » (Ibid., 75).

Pour cela, le *Projet urbain* fixe en guise d'objectif un seuil de réalisation de 200 000 mètres carrés de surfaces tertiaires à l'horizon 2020. Ce niveau est censé positionner le Carré de Soie « *très directement […] comme un pôle tertiaire alternatif à la Part-Dieu* », c'est-à-dire au quartier central des affaires lyonnais historique. De plus, « *compte tenu de l'absence totale actuelle de ce marché sur le quartier* », la réalisation de ces opérations tertiaires est fléchée sur les fonciers les plus attractifs situés à proximité immédiate du Pôle multimodal de transports. Enfin, le document soulève la question de l'opportunité du positionnement thématique du site à l'échelle de l'agglomération. Il affirme la nécessité d'une réflexion sur une potentielle spécialisation thématique, s'appuyant notamment sur les premières implantations, et évoque le souhait d'accueillir des fonctions du

[156] Archives du Grand Lyon, Réf. n°4338W, consultation le 30 janvier 2015.

« *tertiaire supérieur et pas seulement du tertiaire opérationnel* ». Dans le même temps, le projet prévoit l'accompagnement au cas par cas des activités industrielles, dont certaines peuvent être maintenues « *au regard de la mixité souhaitée* », par exemple sous la forme de parcs d'activités, ou de mixité du tissu urbain (juxtaposition de locaux d'activités et d'immeubles d'habitation, ou intégration en rez-de-chaussée).

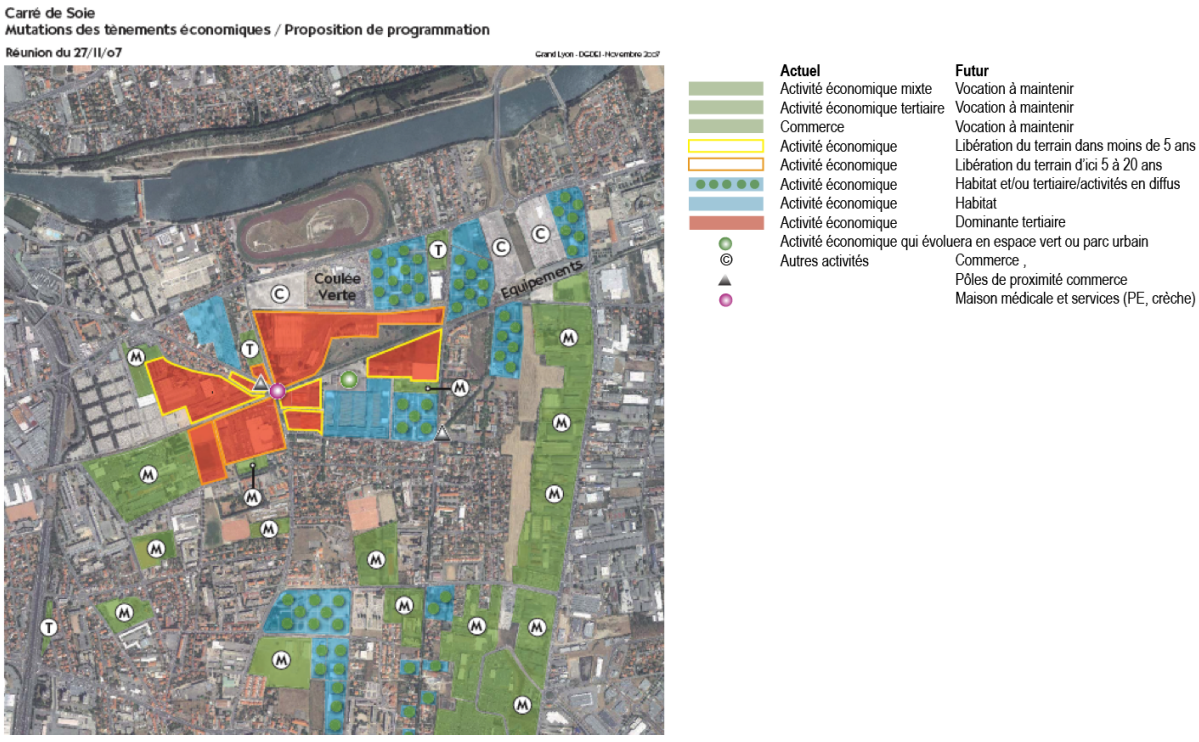
Le projet porté par la Mission prévoit ainsi la réalisation à moyen terme d'une polarité tertiaire d'agglomération, matérialisée par une concentration des activités tertiaires à proximité du Pôle multimodal, plutôt que leur répartition sur l'ensemble des 500 ha. Or ce choix résulte des préconisations des services communautaires de développement économique. Ces techniciens ont participé de longue date au projet, y compris dans sa première version lorsqu'il portait encore sur la réalisation d'un équipement, mais étaient alors plus réservés que le maire de Vaulx-en-Velin quant à sa faisabilité (Belmessous 2008, 73). Par la suite, ils participent aux côtés de leurs collègues de l'urbanisme aux tables-rondes de l'automne 2004, et dans les phases suivantes durant lesquelles le volet économique bascule vers l'option unique de polarité tertiaire. Et ce sont eux qui contribuent à ce basculement : d'autres participants à ces phases préliminaires leur attribuent ainsi les préconisations concernant la réalisation d'un seuil minimum de programmes tertiaires, concentrés autour du Pôle multimodal (Entretiens B04 et B26, bureau d'études, architecte-urbaniste ; B31, maîtrise d'ouvrage, responsable projet). Lors des exercices de définition la programmation de l'immobilier d'entreprise, ces services de développement économique vont continuer à peser sur le contenu du projet, en l'articulant de plus en plus explicitement au marché de l'investissement.

De la fonction « relais » à la fonction « support » du quartier central des affaires (2008-2009)

Dans la foulée de l'adoption du *Projet urbain* en juin 2007, les services communautaires de développement économique poursuivent leur implication dans le projet, en approfondissant leurs préconisations concernant la réalisation d'un pôle tertiaire. Pour cela, ils mobilisent le concept de « *masse critique* », qui renvoie dans leur acception à la nécessité d'un seuil quantitatif de programmes tertiaires, ainsi qu'à sa nécessaire densité grâce à la polarisation des opérations. Ces éléments sont explicitement mis en relation avec des critères de marché, et plus particulièrement du marché de l'investissement dont les standards sont versés dans le projet. Il en va de même pour le type de bâtiments préconisés par les services de développement économique, qui si il évolue en raison d'une concurrence avec le projet de relance de Part-Dieu, n'en demeure pas moins calquée sur les critères d'investissement des gestionnaires d'actifs.

À l'automne 2007, les techniciens communautaires du développement économique formulent un ensemble de préconisations concernant la programmation immobilière du volet économique du projet. D'une part, ils apportent des éléments de diagnostic qui replacent le projet par rapport à l'offre et la demande de locaux tertiaires à l'échelle de l'agglomération, et du territoire de l'Est lyonnais. Le Carré de Soie est projeté parmi les « *grands projets tertiaires* » qui sont « *déjà bien identifiés* », comme plusieurs territoires lyonnais (Part-Dieu, Confluence, Vaise et Gerland). D'autre part, les techniciens formulent une « *proposition de positionnement économique* » visant à la réalisation d'un « *pôle tertiaire émergent* » (Direction des services aux entreprises, présentation, 20 novembre 2007). Plusieurs facteurs de réussite sont identifiés, à commencer par la production d'une « *masse critique* ». La concentration autour du Pôle multimodal de 100 000 à 150 000 mètres carrés d'immobilier de bureau vise ainsi à garantir la réalisation d'un « *centre tertiaire identifiable* » à l'échelle de l'agglomération. Cette forme d'aménagement est matérialisée par une carte, produite par les services communautaires de développement économique (voir Figure 16). Celle-ci flèche la programmation et la construction d'immobilier de bureau neuf sur quelques secteurs à « *dominante tertiaire* » sur des emprises foncières situées à proximité immédiate du Pôle multimodal, à court (5 ans) et moyen terme (entre 5 et 20 ans).

Figure 16 – La localisation des activités économiques à l'échelle du Carré de Soie



Source : DGDEI, Direction des services aux entreprises, présentation pour le Comité technique, novembre 2007
Note : la légende a été reproduite pour améliorer la lisibilité.

De plus, cette proposition prévoit trois types de produits immobiliers susceptibles d'accueillir des activités sur le territoire :

- *en premier rideau, programmes grandes hauteurs (IGH) notamment pour capter les investisseurs*
- *deuxième rideau, possibilité de clés en main utilisateur (hauteur selon utilisateurs)*
- *troisième rideau, copropriétés pour PME tertiaire (hauteur moyenne)*

(Direction des services aux entreprises, présentation, novembre 2007)

Les services communautaires de développement économique préconisent ouvertement de calquer l'offre autour du Pôle multimodal sur des produits destinés au marché de l'investissement, c'est-à-dire aux gestionnaires d'actifs. Ils proposent par ailleurs d'autres éléments concernant l'offre immobilière (niveau de prix, prestations comme les services aux salariés) et son positionnement à l'échelle de l'agglomération à travers des pistes de marketing territorial, mais aussi l'attention prêtée au risque de concurrence avec d'autres projets.

Ce dernier point entraîne une modification de cette première version de la programmation économique, à la demande de l'exécutif communautaire. Comme l'explique un technicien des services communautaires de l'urbanisme, impliqué dans le projet lors de l'exercice de programmation,

> *Il était déjà acté de regrouper les activités autour de la gare […] Mais attention, Gérard Collomb était farouchement opposé à toute concurrence à Lyon ! En l'occurrence à un projet de tours, qui était alors d'actualité, à proximité des transports. Pour lui les tours c'était seulement ici [à La Part-Dieu], il ne fallait pas développer à Carré de Soie, car ça allait faire concurrence. Il a finalement cédé sur l'idée de développer autour du métro, mais à condition que le Carré de Soie reste un centre secondaire, afin de ne pas faire de concurrence. (Entretien B13, collectivité, chef de projet aménagement)*

L'exécutif communautaire, en la personne du Président, désapprouve la réalisation de « *programmes de grande hauteur* » proposée par les services communautaires de développement économique dans le but de « *capter les investisseurs* » au Carré de Soie. Lors de la préparation du *Projet urbain* de 2005 à 2007, le quartier central des affaires de Part-Dieu souffre d'une pénurie de projets. Dans ce contexte, l'amélioration de la desserte du Carré de Soie grâce à des investissements publics, combinée à d'importantes disponibilités foncières, consacre le territoire comme une alternative très attractive par rapport à un hypercentre saturé. C'est dans cette perspective que le site a vocation à constituer un « *relais* » du quartier d'affaires (Entretien B31, maîtrise d'ouvrage, responsable projet).

Mais entre temps les choses évoluent rapidement, de sorte que le Carré de Soie devient une fonction « *support* » de Part-Dieu (Ibid.). Le Président du Grand Lyon souhaite en effet préserver son monopole sur l'accueil de tours de bureaux dans l'agglomération lyonnaise, considérant que la construction d'une nouvelle « *skyline* » dans à La Part-Dieu permet de peser dans la

compétition interurbaine. Outre la production de nouvelles surfaces de bureaux susceptibles d'accueillir des entreprises, la construction de tours à Part-Dieu a pour objet de signaler l'appartenance de l'agglomération lyonnaise au club fermé des métropoles européennes comme Barcelone ou Francfort, dont le Président souhaite adopter la « *grammaire architecturale* » globale (Entretien B32, université, chercheur ; et voir Kaika 2010 sur le cas de Londres). Dès lors, l'exécutif cherche à prévenir ce projet étendard de toute concurrence : d'abord face au risque potentiel qui se fait plus pressant avec les préconisations des services pour le Carré de Soie, puis afin de conforter le projet de relance qui émerge à partir de 2009 (voir Encadré 10).

Encadré 10 – Les projets de relance de la construction de tours de bureaux à Part-Dieu

Dès les années 1990, Part-Dieu est l'objet de tentatives de redéveloppement de la part du Grand Lyon. Le projet de la « *colline européenne* » porte sur le doublement de la surface de l'immobilier tertiaire, notamment grâce à des projets de tours, afin de renforcer le statut de centre d'affaires à l'échelle européenne. Cependant, ces velléités sont freinées par la multiplication d'opérations tertiaires sur d'autres sites (desserrement du quartier d'affaires le long des voies ferrées, projets de redéveloppement urbain à la Cité Internationale et Confluence). Seuls quelques projets aboutissent tardivement, comme la tour Oxygène.

La relance du quartier d'affaires est remise à l'agenda à la fin des années 2000, suite à une réflexion des services communautaires d'urbanisme et d'un consultant, qui débouche sur la création d'une Mission dédiée, puis les travaux du cabinet d'urbanisme AUC qui produit plusieurs documents stratégiques de 2010 à 2012. L'enjeu est de taille pour le Grand Lyon, qui fait face à l'emballement du marché immobilier dans le quartier d'affaires. Il souhaite se doter d'une stratégie pour faire face à d'abondantes propositions des promoteurs et investisseurs, la plupart situées sur des fonciers privés sur lesquels ses marges de manœuvre sont limitées.

Le site est stratégique pour l'institution communautaire, non seulement en raison de son poids sur un marché tertiaire encore largement monocentrique, mais des possibilités de développement de tours de bureaux, comme l'opération « Incity », livrée en 2016 par le promoteur lyonnais Sogelym Steiner. Il figure à ce titre au centre de la « *stratégie tertiaire* » formulée à partir de 2010 par les services de développement économique (voir chapitres 8 et 9).

Sources : Entretiens ; Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise (2009) ; Soubirou (2013)

Afin de déverrouiller ce veto politique, les techniciens font évoluer le type de bâtiments prévus au Carré de Soie. La vocation d'une polarité tertiaire est maintenue, mais sous une autre forme : il s'agit désormais de réaliser des immeubles d'une dizaine d'étages, et des les concentrer autour du Pôle multimodal afin de maintenir le principe de « masse critique » (voir Figure 17 et Figure 18). Comme les projets de tours envisagés dans un premier temps, ces opérations s'inscrivent dans le marché de l'investissement locatif, ainsi que l'explique un interlocuteur invité à qualifier ce type de bâtiments :

> *J'appelle ça des bâtiments classiques, type investisseur, de 10 000 à 15 000 mètres carrés qu'on trouve aujourd'hui de plus en plus souvent à Gerland ou au Carré de Soie […] Ce sont vraiment des bâtiments classiques. Et ce sont souvent des produits, si on s'intéresse à la question du financement, des produits de promotion et d'*investissement. *(Entretien B17, collectivité, chef de projet économie)*

Alors que les bâtiments « *classiques, type investisseur* » constituaient l'essentiel de l'offre produite dans le quartier central des affaires au cours des décennies précédentes (voir chapitre 2), les projets sur des territoires industriels péricentraux comme à Gerland ou au Carré de Soie s'emploient désormais à « *siphonner cette partie des offres classiques* » (Entretien B17, collectivité, chef de projet économie). La modification de la programmation suite à l'opposition de Gérard Collomb sur la construction de tours ne modifie pas les objectifs fondamentaux du projet, à savoir l'émergence d'une polarité tertiaire grâce à la réalisation d'une « *masse critique* », mais seulement sa forme. Il s'agit toujours d'y réaliser une offre correspondant à des opportunités d'investissement, par rapport au gabarit des bâtiments, leur densité, et leur polarisation autour du Pôle multimodal.

Figure 17 – Principes d'aménagement urbain et paysager sur le secteur TASE

Source : © Atelier Dumetier Design

Figure 18 - Principes d'aménagement urbain et paysager sur le secteur Yoplait

Source : © Atelier Dumetier Design

Le positionnement économique dans le cadre de la « stratégie tertiaire » (2010-2012)

L'intervention répétée des services communautaires de développement économique se poursuit au fur et à mesure du projet. Elle culmine avec l'élaboration portée par ces services d'une « *stratégie tertiaire* » à partir de 2010. Il s'agit alors de définir un positionnement pour quelques projets retenus comme polarités tertiaires clefs, dont le Carré de Soie, et leur articulation à l'échelle de l'agglomération. Nous reviendrons plus en détail dans la troisième partie sur la fabrique de cette politique publique, en montrant comment elle s'inscrit dans un processus d'*institutionnalisation* d'une approche par l'offre immobilière du développement économique qui se fait le vecteur des standards d'investissement. Pour le moment, notons que cette démarche représente un point d'aboutissement de l'implication des services communautaires de développement économique dans le projet du Carré de Soie.

L'élaboration d'une première version de la « *stratégie tertiaire* » représente en effet l'opportunité pour ces techniciens de réaffirmer les préconisations édictées jusque là dans le cadre d'une démarche qui n'était pas encore formalisée comme politique économique à part entière. Les orientations stratégiques et la programmation de l'offre tertiaire pour le Carré de Soie sont reconduites. La position du territoire comme « *support* » par rapport à Part-Dieu est maintenue, et redoublée par une fonction d'interface en lien avec les territoires de l'Est lyonnais. Il est toujours

question d'y réaliser des bâtiments « *classiques* » sur le modèle des opérations réalisées à Part-Dieu dans les dernières décennies[157], d'un gabarit allant de 7 000 à 10 000 mètres carrés, et de les concentrer autour du Pôle multimodal.

1.2. La sécurisation du pôle tertiaire par la Mission et les services d'urbanisme

Par leurs interventions répétées à différentes phases du projet, les techniciens du développement économique parviennent aussi à transmettre leurs préconisations aux urbanistes et architectes qui sont en charge du projet. Ces derniers s'approprient et partagent l'objectif de réalisation d'un pôle tertiaire, si bien qu'un consensus se forme sur la nécessité d'une « *masse critique* ». Cet alignement se reflète dans l'action de la Mission, épaulée par les services communautaires d'urbanisme opérationnel chargés des secteurs à proximité du Pôle multimodal, en particulier à trois niveaux : (i) les négociations avec les propriétaires fonciers et promoteurs immobiliers pour densifier les lots tertiaires autour du Pôle multimodal ; (ii) l'organisation de concours d'architectes pour ces programmes ; et (iii) la défense de ce type d'aménagement auprès des communes et des habitants.

Garantir la densification et la polarisation de l'immobilier tertiaire autour du Pôle multimodal

La volonté d'accueillir des activités tertiaires dans des programmes de bureaux denses situés autour du Pôle multimodal, dont font preuve les urbanistes de la Mission et des services communautaires, est sans doute le signe le plus manifeste d'une appropriation du scénario de pôle tertiaire porté par leurs collègues du développement économique. Elle transparaît dans les négociations engagées avec les propriétaires fonciers et promoteurs immobiliers qui interviennent sur les secteurs opérationnels situés de part et d'autres du Pôle multimodal, afin de rendre compatible leurs projets avec cette orientation.

Sur le secteur TASE, la Mission souhaite profiter d'opportunités foncières situées en vis-à-vis immédiat du parvis du Pôle multimodal pour y implanter des activités tertiaires, à l'occasion de la réalisation de deux premiers programmes de bureaux (voir Figure 19). Pour cela, elle s'engage dans une négociation avec le syndicat communautaire des transports (SYTRAL), propriétaire de plusieurs parcelles, afin d'en changer l'affectation. La Mission plaide pour une modification du projet de parking initial souhaité par le SYTRAL, afin de libérer du foncier de part et d'autre de

[157] Ils en donnent la définition suivante dans une note datée de mars 2012 que nous avons pu consulter : « *la forme urbaine donnée à l'usage tertiaire la plus fréquente des trois dernières décennies. Ce sont des bâtiments non-IGH, généralement en R+7 […] C'est un immeuble qui est plébiscité des utilisateurs d'une part et des promoteurs / investisseurs d'autre part. Cependant, il ne constitue pas une réponse adaptée à la rareté du foncier dans les quartiers centraux.* »

la parcelle pour réaliser des programmes de bureaux. Elle défend la construction d'un parking « *en superstructure afin qu'il occupe le moins d'emprise au sol possible* », et pour « *réserver la surface la mieux placée par rapport aux transports en commun à des bâtiments de bureaux qui eux allaient ramener beaucoup plus de clients* » (Entretien B26, bureau d'études, architecte-urbaniste). Pour convaincre le SYTRAL, chargé de l'exploitation des lignes de métro et de tramway, les urbanistes font donc valoir l'apport potentiel de clients que constituerait l'arrivée de nouveaux salariés.

Figure 19 – Les programmes de bureaux « Woopa » et « Chrysallis » de part et d'autre du parking relais

Source : Auteur, mars 2014

Parallèlement, le Grand Lyon annonce dès décembre 2005 le principe d'une consultation auprès des promoteurs, dont le lancement interviendrait officiellement en mars 2006 lors du Marché international des professionnels de l'immobilier (Mipim) à Cannes. Le SYTRAL finit par accepter, et rétrocède la parcelle au Grand Lyon en février 2008[158]. Dans le même temps, ce

[158] D'après les éléments rendus publics dans le cadre d'une action en justice déposée par les propriétaires initiaux à l'encontre du SYTRAL, le syndicat des transports réalise au passage une plus-value de 200 euros par mètres carrés, correspondant à la différence entre le prix d'achat en 2005 et de revente au Grand Lyon trois ans plus tard (*Le Progrès*, 18 février 2011). En revanche, la presse ne fait pas état d'une potentielle modification de l'état des terrains (p. ex. dépollution) dont les coûts, supportés par le SYTRAL, pourraient expliquer cette différence. Quoi qu'il en soit, puisque le Grand Lyon a revendu ces parcelles à deux promoteurs, ces derniers ont économisé le coût du portage foncier pris en charge par le SYTRAL, et

dernier modifie le règlement urbain afin de refléter l'évolution de la programmation contractualisée dans le PAE TASE, où la part des bureaux atteint désormais les deux tiers de la constructibilité totale contre un tiers dans la version précédente (délibération n°2008-4763, Conseil de communauté 21 janvier 2008).

Sur le secteur Yoplait, la programmation arrêtée par les urbanistes du Grand Lyon et l'architecte-urbaniste prévoit le regroupement des programmes de bureaux autour de la future Esplanade de l'Union (voir Figure 18). Dans le cadre de la ZAC Villeurbanne-La Soie 1, les quatre lots situés autour de l'esplanade sont fléchés vers la réalisation de programmes tertiaires denses. Certains promoteurs s'en félicitent, et soulignent le volontarisme du Grand Lyon en la matière :

> *C'est vraiment le Grand Lyon qui le demande, et nous on y croit bien aussi. Parce que c'est vrai qu'il y a une vraie logique […] d'avoir quelque chose de plus calme et résidentiel dans ces franges là, et d'avoir aussi quelque chose de plus monumental, c'est leur demande, quand on a fait des concours sur nos opérations ici ils voulaient* vraiment *un front bâti. (Entretien B10, promoteur, chef de projet)*

Ce consensus entre urbanistes et promoteurs concernant la polarisation de l'immobilier tertiaire permet de garantir l'objectif fixé par le Projet urbain, en dépit d'une maîtrise foncière publique limitée. En effet, comme nous l'avons exposé dans le chapitre 2, l'acquisition par le Grand Lyon est volontairement réduite à quelques parcelles, dans une optique de négociation avec les promoteurs qui se rendent directement propriétaires. Dans ce schéma, les moyens à disposition de l'organisme communautaire pour contraindre ces derniers se réduisent au règlement urbain encadrant la mutation des terrains. La convergence entre urbanistes et promoteurs quant à la réalisation d'un pôle tertiaire permet de pallier cette situation, en désamorçant les possibles négociations sur la localisation des programmes de bureaux. Mais elle ne dissipe pas celles concernant leur densité. Les urbanistes conçoivent alors leur rôle comme l'exercice d'une synthèse entre l'objectif de « masse critique » et l'insertion urbaine des programmes tertiaires nécessitant de diminuer la densité des lots individuels qui est souhaitée par les promoteurs, afin d'atténuer la rupture du bâti entre le tissu pavillonnaire et les futurs bureaux autour de l'Esplanade (Entretien B15, collectivité, chef de projet aménagement, voir Figure 18, p. 231).

Organiser des concours d'architectes pour assurer la renommée du quartier

Pour les urbanistes, la mise en place de concours d'architectes négociés représente un facteur supplémentaire dans la matérialisation du pôle tertiaire grâce au prestige symbolique de

---

ont bénéficié de la déclaration d'utilité publique mobilisée par le syndicat pour acquérir ces terrains auprès de particuliers.

signatures architecturales (Entretiens B15 et B27, chefs de projet aménagement). Trois concours d'architectures ont été organisés par les promoteurs immobiliers pour la réalisation de programmes tertiaires dans le cadre du PAE TASE (siège de Veolia) et de la ZAC Villeurbanne-La Soie 1 (voir Figure 20 et Figure 21) à la demande de la Mission qui a négocié pour obtenir leur tenue, et des garanties sur la sélection des candidats (nombre de lauréats, participation des élus et techniciens aux jurys). Le principe et les règles des concours ont été sanctuarisés dans les conventions partenariales signées par les promoteurs pour ce qui concerne les lots de la ZAC Villeurbanne-La Soie 1 (Entretien B15, collectivité, chef de projet aménagement).

Pour les services d'urbanisme du Grand Lyon, l'organisation de ces concours d'architecture répond à plusieurs enjeux. Certains rappellent préalablement que ce choix renvoie à une pratique qui tend à se généraliser dans les opérations d'aménagement situées sur le territoire du Grand Lyon (Entretiens B15 et B27, collectivité, chefs de projet aménagement). Dans le cas du Carré de Soie, l'organisation de ce type de concours renvoie à deux enjeux. D'une part, ces dispositifs apporteraient « *une espèce d'indépendance plus forte de l'architecte retenu par concours que si le promoteur vient le chercher directement* » (Entretien B27, collectivité, chef de projet aménagement) : les concours seraient le gage d'une meilleure qualité architecturale grâce au surcroît d'indépendance des architectes par rapport aux promoteurs, qui considèreraient de leur côté ces procédures comme coûteuses. D'autre part, les urbanistes font l'hypothèse que « *les promoteurs l'exploitent en termes de commercialisation* », car « *un Grand compte va aussi acheter la gueule du bâtiment* » (Ibid) : la tenue de concours permettrait de conforter le caractère « *étendard* » des immeubles, et en particulier des programmes de bureaux, c'est-à-dire leur capacité à être remarquables et singuliers.

La qualité architecturale autant que la renommée de certaines signatures, renforcée par l'appel à des architectes internationaux et la mise en scène de l'annonce des résultats lors des salons immobiliers internationaux[159], constitueraient des facteurs susceptibles de contribuer à la matérialisation d'une polarité tertiaire. La renommée du quartier serait assurée par le truchement du prestige symbolique des architectes, et elle bénéficierait en retour aux promoteurs en termes de commercialisation[160].

---

[159] Les résultats pour les deux premiers lots tertiaires de la ZAC Villeurbanne-La Soie 1 ont officiellement été annoncés à Cannes lors du salon immobilier du MIPIM en mars 2014. Pour l'opération « View One » (lot H) réalisée par Altarea Cogedim, le jury a retenu Dietmar Fiechtinger, architecte de la passerelle Simone de Beauvoir à Paris et du siège social de Veolia Environnement à Aubervilliers (*Businessimmo.com*, 13 octobre 2014). En ce qui concerne l'opération « Organdi » (lot H) réalisée par Cardinal, le jury a désigné l'agence d'architecture lyonnaise AFAA).

[160] Dans l'extrait d'entretien, notre interlocuteur fait allusion à une commercialisation auprès de grandes entreprises occupantes (les « *Grands comptes* »). Cependant, ces grandes entreprises sont de moins en moins propriétaires de leurs locaux. En outre, les programmes évoqués lors de l'entretien ont été depuis achetés

Figure 20 – Rendu du projet « View One » (lot H) réalisé par Altarea Cogedim

Source : © Dietmar Fiechtinger

Figure 21 – Rendu du projet « Organdi » (lot O) réalisé par Cardinal

Source : © AFAA Architecture

par des investisseurs : « View One » a été acquis par l'une des sociétés d'assurance du groupe bancaire Crédit Agricole (Predica), et « Organdi » par la Caisse d'assurance vieillesse des pharmaciens.

Relayer l'agenda communautaire du « top 15 » auprès des communes et des habitants

L'appropriation par les urbanistes du pôle tertiaire est également manifeste dans le relais de ce scénario d'aménagement par la Mission auprès d'autres acteurs du projet, à commencer par les habitants. Comme le relèvent d'autres travaux centrés sur des enjeux de participation, lorsque ces derniers sont interrogés sur le degré de mixité fonctionnelle souhaitable et s'expriment en faveur d'une prédominance de l'habitat au détriment de l'activité économique, certains responsables du projet s'y opposent et « *insiste[nt] vraiment sur le fait que c'est un territoire important pour le tertiaire, qu'on ne trouve qu'exceptionnellement ailleurs* » (Baty-Tornikian et al. 2011, 112). Cet exemple témoigne non seulement d'une appropriation du scénario de polarité tertiaire, mais aussi d'une démarche de préservation face à d'autres alternatives, même si celles-ci sont soutenues par les habitants dans le cadre du processus de concertation.

C'est une posture analogue que les urbanistes adoptent auprès des élus et techniciens municipaux, face auxquels ils se posent en garants des enjeux d'agglomération. Ces enjeux, en premier chef l'accueil d'activités tertiaires, échapperaient aux communes alors qu'ils sont considérés comme cruciaux pour l'entrée dans le « *top 15* » des métropoles européennes, objectif structurant pour l'agenda communautaire. Les responsables de la Mission et les services d'urbanisme du Grand Lyon se posent ainsi comme porteurs et défenseurs d'une vision d'agglomération face aux communes, comme le rapportent ces interlocuteurs :

> *c'est un sujet assez permanent, pour les communes le territoire du Carré de Soie n'est qu'un territoire parmi d'autres dans leur commune. Par contre si on se met au niveau de l'agglomération, le Carré de Soie c'est un projet d'agglomération, ce n'est pas l'équivalent de tous les quartiers ; on le compare aux autres projets : Confluence, Part-Dieu, Gerland. C'est porteur de problématiques* autres *que des problématiques quotidiennes. Notamment par exemple en matière tertiaire : les communes n'ont pas forcément envie d'en avoir, elles se disent qu'il leur faut de la diversité économique, notamment des locaux pour artisans. Si vous reculez d'un cran et que vous vous mettez à [l'échelle] d'agglomération, vous vous dites qu'il y a besoin de développer le tertiaire. (Entretien B02, maîtrise d'ouvrage, responsable projet)*

> *Le Grand Lyon se positionne très souvent entre la commune et les opérateurs, parce que la commune a une position qui est quand même plus … [hésitation, silence] – plus attentive je pense, peut-être, que nous, à ces questions [d'insertion urbaine des programmes de bureaux denses]. Enfin voilà le Grand Lyon et les communes n'ont pas tout à fait le même rôle : je pense que nous aussi on est attentifs mais enfin on a aussi conscience de l'importance qu'il y a à rendre faisable ces opérations, parce qu'elles font effet de levier sur la dynamique générale du projet, parce qu'on a souhaité, et on a – le Grand Lyon est porteur d'une vision d'un pôle tertiaire, et non pas un pôle tertiaire diffus, un pôle tertiaire qui ait de la notoriété, qui accueille des groupes, des sièges. Enfin voilà, ça entraîne* aussi *des choix en termes de formes urbaines » (Entretien B15, collectivité, chef de projet aménagement)*

Cette divergence de perspectives se traduit par une tension dans les objectifs assignés au projet d'aménagement par le Grand Lyon (accueil d'activités tertiaires, sous la forme d'un pôle conséquent) et les communes (p. ex. activités artisanales). Elle renvoie à une divergence quant à

l'occupation du foncier, et l'accès aux nouveaux services apportés dans le cadre du projet, comme les transports en commun.

Pour autant, si les élus et techniciens municipaux sont renvoyés par ces interlocuteurs à des « *problématiques quotidiennes* » prévenant leur sensibilité aux orientations portées par le Grand Lyon, leur position paraît en réalité plus ambivalente. Bien que certains rapportent (Entretien B02, maîtrise d'ouvrage, responsable projet) ou revendiquent (Entretien B30, collectivité, responsable aménagement) de tels désaccords sur l'accueil d'activités au sein d'un pôle tertiaire, ces déclarations tendent à se dissiper devant les opportunités qui se présentent. Ainsi, les actions de certaines municipalités « *peuvent ne pas toujours être complètement en phase* » avec les objectifs de diversité du tissu urbain et économique définis sur le papier, ou revendiqués en entretien – objectifs qui s'effacent devant la volonté des élus et techniciens de « *ne pas rater les Grands comptes* » (Entretien B27, collectivité, chef de projet aménagement). Comme nous l'expliquerons dans la section suivante, la municipalité de Villeurbanne s'est par exemple rangée du côté d'Alstom et d'Adecco afin d'obtenir leur relocalisation sur le site des Brosses. Les tensions qui peuvent exister avec les communes sont pour le moment contenues au nom du réalisme économique.

1.3. De la préconisation à la prescription d'un pôle tertiaire

Jusqu'ici, nous avons montré *comment* les urbanistes de la Mission et du Grand Lyon se sont faits les courtiers des préconisations des services de développement économique concernant la réalisation d'un pôle tertiaire auprès de divers acteurs. La négociation de la localisation et de la densité des programmes tertiaires autour du Pôle multimodal, leur renommée grâce à des concours d'architecture, et le rappel à l'ordre concernant les enjeux d'agglomération sont autant d'activités garantes de ce scénario d'aménagement. Il reste pourtant à comprendre *pourquoi* les urbanistes se sont rangés derrière celui-ci. D'autant que ce scénario s'est semble-t-il rapidement imposé comme une « *donnée d'entrée* » (Entretien B04, bureau d'études, architecte-urbaniste), sans avoir été controversé, ni même discuté par les urbanistes faute de « *débat de fond* » sur les préconisations portées par les services de développement économique (Entretien B13, collectivité, chef de projet aménagement). Quelles sont les raisons de l'évidence du consensus partagé par les services communautaires de développement économique et les urbanistes ? Nous en discutons trois principales : (i) la légitimité politique reconnue à l'agenda porté par l'exécutif communautaire ; (ii) la légitimité technique accordée aux services communautaires de développement économique ; et (iii) l'appropriation de l'objectif de développement économique par sa reformulation par rapport aux doctrines de l'urbanisme.

Le poids de la commande politique communautaire

La première explication du ralliement des urbanistes au scenario d'aménagement porté par les techniciens communautaires du développement économique tient à l'appui politique dont ces derniers disposent en plus haut lieu, c'est-à-dire auprès de l'exécutif, et en particulier de son président Gérard Collomb. Dans la perspective entrepreneuriale qui structure l'agenda communautaire, l'offre immobilière s'affirme progressivement comme un levier clef de la compétitivité et de l'attractivité du territoire, et par conséquent de sa capacité à rivaliser avec les autres métropoles européennes. La réalisation d'un pôle tertiaire à l'échelle du Carré de Soie garantirait l'offre d'accueil à l'échelle de l'agglomération, et partant, sa capacité à peser dans la compétition interterritoriale. Cette articulation entre le particulier et le général, entre l'aménagement du site et le développement de l'agglomération, est perçue par les urbanistes comme légitime, car s'inscrivant dans un agenda politique sanctionné par le vote. Les urbanistes relient directement la réalisation d'un pôle tertiaire au Carré de Soie au projet politique porté par Gérard Collomb :

> *C'est une volonté politique actuelle de dire 'on est une métropole, dans le top 10 ou le top 15'. Et les plombiers zingueurs ne jouent pas dans ce top 10 ou ce top 15. Il y a cette volonté […] de mise en visibilité de l'agglomération mais pas du Carré de Soie, là vous voyez on est vraiment une fonction servante de la renommée – enfin une fonction servante, c'est vrai à un moment on a pris des cimetières, et là – enfin non tout de même c'est pas comparable, mais c'est ça : notre écho à l'agglo. (Entretien B02, maîtrise d'ouvrage, responsable projet)*

Ici, l'emploi hésitant du terme de « *territoire servant* », et sa contradiction immédiate, reflète à la fois le poids de la commande politique pour les urbanistes, et ses ambiguïtés. Le terme désigne traditionnellement, dans un contexte d'industrialisation et d'urbanisation, le rejet par le centre de certaines fonctions dans les périphéries. Ainsi des cimetières, usines de production d'énergie, de traitement des déchets, ou encore entrepôts de stockage, que l'on retrouve tant à Saint-Ouen qu'à Villeurbanne et Vaulx-en-Velin. L'utilisation anachronique de ce terme pour évoquer l'accueil d'activités tertiaires concentrées autour du Pôle multimodal reflète et matérialise la mise du Carré de Soie au service de l'agenda entrepreneurial. De plus, l'interlocuteur laisse entrevoir les conséquences de cet agenda pour le tissu économique et urbain du territoire, en rappelant que toutes les activités ne seraient pas susceptibles de garantir une place dans la compétition interterritoriale. C'est pourquoi il s'agit d'accueillir des activités tertiaires (plutôt que des activités artisanales comme les « *plombiers zingueurs* »), et pour cela de mettre en œuvre des conditions d'accueil compatibles avec les standards d'investissement afin de stimuler l'offre de bureaux[161].

[161] Par ailleurs, le poids de la commande politique pèse sur les urbanistes au-delà des phases de définition du projet, où s'impose l'option du pôle tertiaire, mais aussi lors des négociations avec les promoteurs

Mais si l'extrait d'entretien ci-dessus suggère que la commande politique pèse sur le projet, en évoquant une contrainte, il faut aussi souligner l'*adhésion* des urbanistes. Non seulement parce que beaucoup partagent cet agenda entrepreneurial[162] mais aussi parce qu'il est perçu comme indiscutable et utile :

> *Pour moi l'émergence d'un pôle tertiaire d'agglomération […] c'est un élément que je n'ai même pas à rediscuter en tant que Chef de projet. Et je suis bien – enfin pour moi c'est évidement précieux de démarrer un projet avec des éléments de cadrage aussi forts politiquement. Il ne sont* même pas *rediscutés, c'est* comme ça *: on y va et on prend le crayon, on fait en sorte que ce qu'on va aménager puisse permettre de faire fonctionner de manière idéale et opportune cette idée là. (Entretien B24, collectivité, chef de projet aménagement)*

Comme l'explique ce chef de projet en charge de secteurs opérationnels, la commande politique est auréolée de l'évidence. À ce titre, elle s'impose aux techniciens, mais dans le même temps elle est susceptible d'être mobilisée par ces derniers, « *avec toute la force qu'a un choix politique* » (Entretien B15, collectivité), afin de peser dans des négociations. Cette légitimité politique représente certainement un point d'appui pour les techniciens, lorsqu'ils négocient par exemple le principe et les modalités d'organisation de concours d'architecture par les promoteurs, ou la réalisation d'immobilier tertiaire avec les communes, au détriment d'autres types d'activités.

Or ce facteur politique va aller croissant dans le projet, en particulier à partir du deuxième mandat de Gérard Collomb (2008-2014). L'approche du développement économique par l'offre immobilière, qui était jusqu'alors liminale lors des phases de définition jusqu'à l'adoption du *Projet urbain* en 2007, est objectivée et dotée d'un instrument dédié avec l'adoption d'un Schéma d'accueil des entreprises en 2008. La mise en place de ce schéma s'accompagne de nouvelles institutions de validation des choix de programmation de l'offre immobilière tertiaire dans l'agglomération. Ces évolutions permettent aux urbanistes de non seulement s'appuyer sur la légitimité politique de l'agenda tel qu'il est défini par l'exécutif dans le *Plan de mandat* adopté au début de la mandature et incarné par son Président, mais aussi sur des échelons et instances intermédiaires dans le cadre de la politique d'offre immobilière (voir chapitres 8 et 9).

---

immobiliers. Certains d'entre eux bénéficient d'un accès direct au cabinet du maire-président, et n'hésitent pas à en faire usage afin de peser face aux urbanistes (Entretien B24, collectivité, chef de projet aménagement). Nos entretiens ne nous ont pas permis de déterminer si ce recours au politique se rapportait à des négociations sur l'immobilier tertiaire.

162 En réalité, hormis quelques rares doutes que l'on peut déceler entre les lignes de nos entretiens, c'est plutôt l'ampleur du consensus chez l'ensemble de nos interlocuteurs qui est frappant, fût-il de façade. D'autres enquêtes récents auprès de ces professionnels signalent toutefois que ce ralliement est aussi l'objet d'un travail en interne : « *on nous rabat les oreilles ici qu'on est dans la même concurrence, qu'on est dans le top 15. […] La direction générale est à fond là-dessus ici. On travaille pour le top 15, pour le rayonnement de l'agglomération lyonnaise […] Je force un peu le trait, mais ouais, vraiment. Faut aller sur le site intranet du Grand Lyon, où il y a un discours comme ça. Même tous les vœux portés par la direction générale sont orientés là-dessus* » (cité dans Adam 2016, 334-35).

Ces observations ancrées dans l'étude du cas particulier du Carré de Soie font écho aux résultats des travaux qui portent plus largement sur le développement urbain et économique dans l'agglomération lyonnaise. La prégnance et le poids de la commande politique concernant l'émergence d'une polarité tertiaire d'agglomération reflète l'hégémonie de l'entrepreneurialisme urbain qui s'est imposé dans l'agenda communautaire, et dans divers secteurs de politiques publiques, depuis l'urbanisme jusqu'à la culture et le tourisme (Linossier 2006). De plus, la légitimité politique de ce scénario d'aménagement renvoie à la concentration du pouvoir au sein de l'exécutif et de quelques cadres techniques du Grand Lyon, en particulier parmi ceux du développement économique (Galimberti 2015). La combinaison de ces deux aspects donne forme à un deuxième facteur d'enrôlement des urbanistes, cette fois technique.

La dépendance technico-politique dans un schéma de division sectorielle des tâches

La mise en œuvre du pôle tertiaire par les urbanistes de la Mission et du Grand Lyon s'explique en second lieu par leur dépendance vis-à-vis de l'expertise technique de leurs collègues du développement économique. Au premier abord, cette dépendance s'exprime sous la forme d'une asymétrie d'expertise entre les urbanistes et leurs collègues du développement économique. Dans les entretiens que nous avons pu mener avec les premiers, ce sentiment est manifeste lorsque les échanges concernent la justification d'un pôle tertiaire au Carré de Soie, ou plus largement du développement d'immobilier tertiaire sur ce territoire. Nos interlocuteurs utilisent fréquemment des précautions orales, signalant pour l'un qu'on « *sort de [s]es champs de compétence* » (Entretien B15, collectivité, chef de projet aménagement), ou confiant pour l'autre que « *je me dis toujours que je ne suis pas la plus légitime* » et ajoutant qu'il s'agit d'une interprétation personnelle (Entretien B27, collectivité, chef de projet aménagement), afin de suggérer qu'ils ne sont pas les plus qualifiés pour s'exprimer sur ces sujets, contrairement à leurs collègues du développement économique. Pour l'un d'entre eux, cette position résulte d'une division du travail : « *notre responsabilité c'est d'avoir connaissance de ce travail, se tenir au courant de l'évolution et de son niveau de validation, et sur la manière dont il doit être ensuite porté dans les projets urbains* » (Entretien B24, collectivité, chef de projet aménagement).

Mais la légitimité des services communautaires de développement économique n'est pas strictement technique, car ils sont potentiellement perçus comme les premiers dépositaires de l'agenda entrepreneurial de l'exécutif. C'est bien parce que cette légitimité technique est auréolé du poids politique qu'elle pèse autant. La montée en puissance du développement économique comme principal objectif et champ d'intervention des politiques communautaires depuis les

années 1990 s'est traduite par la croissance rapide de ce corps de techniciens, son autonomisation progressive par rapport à la direction de l'urbanisme, et sa capacité à peser sur cette dernière (Linossier 2006 ; Galimberti 2015). La légitimité technique bénéficie ainsi d'un poids politique conséquent, au titre de la spécialisation sectorielle de ces techniciens dans le développement économique, et donc de leur capacité à matérialiser les objectifs entrepreneuriaux définis par l'exécutif.

L'asymétrie d'expertise technique et le poids politique se renforcent mutuellement et contribuent à entretenir une situation de dépendance des urbanistes par rapport aux techniciens du développement économique. Ou plus précisément, d'un sentiment d'illégitimité à traiter des questions de développement économique parmi les urbanistes. Cela contribuerait à expliquer pour partie pourquoi l'option du pôle tertiaire est pour les urbanistes « *un entrant en termes de programmation et d'élaboration de projet urbain* » (Entretien B24, collectivité, chef de projet aménagement), qui n'a pas fait l'objet d'une remise en cause, ou d'une discussion. Ici aussi, ce facteur technico-politique est renforcé par l'institutionnalisation de la politique d'offre immobilière à partir de 2008. Comme nous le démontrerons plus en détail dans la partie suivante, le Schéma d'accueil des entreprises renforce à la fois la légitimité technique des services de développement économique sur les questions immobilières, et des processus de transversalité amorcés lors du premier mandat de Gérard Collomb, ayant pour effet de permettre aux services de développement économique de peser plus systématiquement sur les phases de définition stratégique et programmatique des projets urbains.

Mais ce facteur technico-politique ne suffit pas pour autant à expliquer le consensus autour du pôle multimodal. Il apparaît en effet délicat de conclure à l'alignement unilatéral des urbanistes sur l'option du pôle tertiaire. De plus des tensions avec les services de développement économique existent, comme l'ont suggéré de rares interlocuteurs (Entretien B05, collectivité, chef de projet économie ; B16, université, chercheur), ou d'autres enquêtes sur l'agglomération lyonnaise (Linossier 2006, 436-39 ; Galimberti 2015, 371).

L'appropriation par reformulation : l'articulation urbanisme-transports

Les urbanistes du projet, s'ils attribuent explicitement le scénario de pôle tertiaire aux services communautaires de développement économique (Entretiens B02, maîtrise d'ouvrage, responsable projet ; B04 et B26, architecte-urbaniste ; B13, collectivité, chef de projet aménagement), qu'ils reconnaissent par ailleurs comme légitimes, mobilisent simultanément leurs propres catégories professionnelles pour justifier la pertinence de ce choix d'aménagement.

L'efficacité des préconisations des services de développement économique passe aussi par l'appropriation par les urbanistes du pôle tertiaire comme outil d'articulation entre urbanisme et transports collectifs (*transit-oriented development*). C'est par le truchement de cette doctrine d'urbanisme en vogue depuis les années 1990 (voir Gallez et al. 2015) qu'ils réinterprètent les prescriptions de leurs collègues du développement économique[163].

Au-delà de la vertu accordée en soi à l'articulation urbanisme-transports, c'est en raison de ses effets que les techniciens de l'urbanisme justifient la réalisation d'un pôle tertiaire au Carré de Soie. D'une part, l'articulation transports-urbanisme matérialisée par le regroupement de grands programmes de bureaux autour du Pôle multimodal permettrait de rentabiliser les investissements publics consentis pour la desserte du site :

> *On n'a pas investi plusieurs millions d'euros évidemment pour pouvoir prolonger la ligne, enfin aménager le Pôle d'échange multimodal […] et puis réinvestir ces grands tènements industriels comme on le fait aujourd'hui, il ne s'agit pas aujourd'hui de nous disperser. Il faut absolument qu'on optimise l'investissement public fondamental. (Entretien B15, collectivité, chef de projet aménagement)*

En raison d'une densité d'occupation supérieure aux autres fonctions urbaines, l'immobilier tertiaire aurait vocation à assurer des revenus d'exploitation aux opérateurs de transport (Entretien B26, bureau d'études, architecte-urbaniste). Comme nous l'avons vu précédemment, c'est de cette manière que le Grand Lyon a justifié auprès du syndicat transports la réalisation d'un parking en superstructure, afin de libérer des emprises pour la réalisation de deux programmes de bureaux. Il en irait donc de l'amélioration du modèle économique des exploitants des transports grâce à la sécurisation de clients potentiels, mais aussi de la rentabilisation des investissements du Grand Lyon.

D'autre part, l'articulation urbanisme-transports permettrait ainsi de garantir l'efficacité des investissements publics, en s'assurant qu'ils induisent des investissements privés. Cet enjeu renvoie non seulement à des aspects gestionnaires, mais aussi moraux, dans la mesure où il s'agit d'investissements *publics* qui doivent donc s'accompagner de la mise en œuvre d'orientations portées par des responsables politiques élus au suffrage universel :

> *Et que la rentabilité du coup, enfin la rentabilité foncière nouvelle qu'on amène aux emprises foncières […] qu'on ne maîtrise pas toutes, et bien si possible, qu'elles soient convergentes et cohérentes, qu'elle soit créatrice de richesses de notre point de vue, en tout cas par rapport à la vision que l'on porte de nos politiques publiques. Ça je pense que c'est un fondamental. Pour moi c'est la base du partenariat public-*

[163] Chez certains élus, c'est plutôt la doctrine urbanistique de la mixité fonctionnelle qui justifierait la réalisation d'un pôle tertiaire: « *ça ne me gêne pas, car moi je suis pour le foisonnement des fonctions : une ville n'existe que lorsque s'y expriment toutes les fonctions urbaines, l'habitat, les services, la culture, l'éducation, la qualité de l'espace public, les transports publics, etc. C'est bien. Après il y a des signes : il y a le grand patronat et le grand monopole avec Veolia [Rires]* » (Entretien B20, collectivité). C'est là une similarité avec le cas des Docks de Saint-Ouen.

> *privé, sinon il ne se justifie pas : pourquoi aller finalement accompagner des industriels à valoriser des fonciers qui sont ultra amortis aujourd'hui si ce n'est pour accompagner des politiques que l'on juge, à tort ou à raison, comme étant constructives et porteuses de richesses et de développement durable pour notre agglomération ? (Entretien B15, collectivité, chef de projet aménagement)*

Cette portée morale est d'autant plus importante dans un contexte où la contrainte budgétaire pèse sur le projet : soit qu'elle procède de choix politiques liés à la hiérarchisation, comme au début du projet – jugé moins prioritaire par l'exécutif que d'autres sites, comme la Confluence –, soit liés à la volonté de réduire les dépenses intercommunales, comme c'est le cas depuis les années 2010. Elle ne se limite pas à une dimension gestionnaire, mais concerne aussi les relations partenariales avec les acteurs privés. Si ce second point est moins partagé que le premier par l'ensemble des interlocuteurs, il n'en demeure pas moins intéressant. Pour cet urbaniste, l'articulation urbanisme-transports permettrait de donner un sens au « *partenariat public-privé* » et ainsi de le faire fonctionner : la concentration des investissements privés autour du Pôle multimodal occasionnée par le pôle tertiaire serait la garantie d'une relation partenariale, c'est-à-dire de confiance et d'interdépendance, entre la collectivité et les acteurs de l'immobilier.

Section 2. L'émergence du pôle tertiaire à l'épreuve du marché

L'adhésion de la Mission au scenario de pôle tertiaire constitue une première étape de mise en conformité précoce du projet d'aménagement avec les standards d'investissement, en ce qui concerne la localisation et la densité de l'offre tertiaire. L'implantation concomitante de grandes entreprises, ou « Grands comptes », s'avère décisive pour matérialiser cette orientation. La combinaison de ces deux éléments contribue à consacrer le Carré de Soie comme opportunité sur le marché de l'investissement tertiaire locatif, bien que cette consécration mette quelques années à se concrétiser. Elle contribue surtout à désamorcer d'éventuelles négociations avec les promoteurs, sans toutefois les dissiper totalement.

2.1. La difficile création d'une « *adresse* » sur le marché des Grands comptes

Outre la concentration spatiale autour du Pôle multimodal et le gabarit similaire des immeubles, les premières opérations du Carré de Soie ont pour particularité d'être toutes, à une exception près, louées à des grandes entreprises : Veolia, Technip, Alstom et Adecco. Pour ces entreprises, l'implantation sur ce territoire s'inscrit dans des politiques immobilières de rationalisation des coûts et de regroupement de leurs collaborateurs sur des sites uniques. Il serait tentant de considérer le redéveloppement du Carré de Soie comme le produit d'une stratégie

presciente du Grand Lyon cherchant à capitaliser sur ces dynamiques spatiale et managériales, ainsi que certains interlocuteurs se prêtent à le faire :

> *La stratégie a été d'accueillir des Grands comptes, des sièges, pour amorcer l'attractivité et la dynamique du Carré de Soie, la présence du territoire dans les esprits des acteurs économiques qui ne savaient peut-être pas où c'était jusque là, ou pensaient que leurs salariés ne voudraient jamais y venir. L'arrivée de Veolia, Technip, Woopa, a été extrêmement importante pour nous puisque cela a permis de valider l'adresse Carré de Soie sur le marché tertiaire. […] On voit bien que le point de départ c'était des Grands comptes, c'est-à-dire 12 000 à 15 000 mètres carrés de surface de plancher en un seul bâtiment et avec un seul preneur, en général un investisseur, et un preneur locataire. […] On s'aperçoit que ça a vraiment fait partir le marché tertiaire. (Entretien B24, collectivité, chef de projet aménagement)*

Mais plus loin, sur le ton de la confidence, l'interlocuteur reconnaît qu'on « *surfe sur une dynamique, et cette dynamique on la transforme* », en l'occurrence sous la forme de discours de rationalisation *a posteriori*. D'autres soulignent plutôt la tension entre « *une volonté affichée au Mipim et de manière générale de dire 'on va créer un pôle tertiaire'* » et la faiblesse d'outils de mise en œuvre, à commencer par les réserves foncières publiques volontairement réduites (Entretien B02, maîtrise d'ouvrage, responsable projet). Dans cette perspective, la matérialisation du pôle tertiaire à travers l'installation de grandes entreprises est plutôt le résultat d' « *opportunités foncières* » permettant de traduire ces « *grands principes* » (Ibid.), c'est-à-dire d'une dépendance à l'égard de l'initiative des acteurs immobiliers et des entreprises locataires. Cependant, cette initiative peine à advenir durant les premières années du projet. De 2007 à 2011, l'implantation de grandes entreprises au Carré de Soie n'est pas acquise alors que le projet peine à exister sur le marché de l'investissement. C'est pourquoi l'exécutif du Grand Lyon se mobilise pour appuyer les premières implantations et ainsi amorcer l'intérêt des gestionnaires d'actifs pour le site. Ce n'est qu'à partir de 2011 que les projets d'opérations locatives se multiplient, suscitant en réaction les tentatives – au demeurant peu fructueuses – de la Mission pour maîtriser le redéveloppement du site.

Un amorçage difficile (I) : les aléas à la promotion du site (2007-2011)

Alors que le scenario de polarité tertiaire porté par les services communautaires de développement économique s'impose, les urbanistes de la Mission peinent à concrétiser ces orientations stratégiques. Il en va pourtant de la réussite du projet urbain, pour lequel l'immobilier tertiaire constitue un levier de désenclavement grâce à la création d'une polarité d'agglomération. La perspective de l'installation des grandes entreprises sur le territoire, et en particulier dans les bâtiments projetés autour du Pôle multimodal, représente un facteur d'attractivité significatif, voire *sine qua non*, de la crédibilité du projet sur le marché de l'investissement tertiaire locatif. Faute de locataires, ces bâtiments risquent de demeurer à l'état

de plans, en raison du risque de vacance sur un territoire peu identifié sur le marché de l'investissement. À l'inverse, la prise à bail par de grandes entreprises permettrait de compléter le dispositif de pôle tertiaire, de telle sorte que les produits du Carré de Soie apportent une sécurité aux gestionnaires d'actifs.

Pour les urbanistes, la pré-commercialisation locative des bâtiments représente donc un facteur supplémentaire de réussite des premières opérations. Elle est d'autant plus nécessaire que la crise financière survient alors que les urbanistes achèvent à peine de définir le projet publié en juin 2007. D'autres travaux académiques ont souligné comment ce contexte pèse sur le projet du Carré de Soie (Bonard 2011, 248-49). Nous complétons ici cette explication en insistant sur le risque associé par l'industrie immobilière au projet, qui dans un tel contexte apparaît d'autant plus hasardeux faute d'une dynamique préalable en termes de construction d'immobilier tertiaire, et en particulier sur le segment de l'investissement locatif. La programmation d'un pôle tertiaire, si elle est explicitement portée comme facteur de réussite sur le marché de l'investissement par les services développement économique, ne suffit pas à garantir à elle seule sa concrétisation.

Les services de développement économique s'impliquent pour promouvoir le Carré de Soie auprès des investisseurs lors des salons immobiliers, et surtout lors du Mipim à Cannes où ils exposent le projet chaque année depuis 2002[164]. En 2007, le territoire figure dans le portefeuille de projets présentés comme un « *nouveau centre de développement à l'Est* », et « *la vocation tertiaire* » de certains secteurs à proximité du Pôle multimodal revendiquée (Archive B079, 2007). L'année suivante, le Carré de Soie est placé sous le feu des projecteurs du stand de l'agglomération lyonnaise, dont la disposition et l'animation sont organisées autour d'une « *levée de rideau* » sur le projet (voir Figure 22) afin de « *véritablement lancer le projet […] sur le Mipim et attirer les investisseurs* » (Archive B090, 2008). Lors de la conférence de présentation du projet, le Grand Lyon insiste sur son envergure européenne, et présente un projet d'hôtellerie du promoteur Bouwfonds Marignan en recherche d'investisseurs. Le Carré de Soie est présenté à travers une maquette numérique, afin de mettre en avant ses atouts et de donner à voir les opportunités foncières et immobilières. En 2009, suite à la validation du positionnement économique précisant les caractéristiques du pôle tertiaire, le site est présenté comme une polarité d'appui à Part-Dieu, et porteur d'opportunités à court-terme sur le secteur TASE et le long des voies de transport.

[164] Il s'agit alors encore de réaliser un équipement commercial et récréatif. En 2004, le contenu du projet présenté aux visiteurs du salon s'élargit, conformément aux évolutions du projet sur le terrain : le Grand Lyon annonce des évolutions à moyen terme sur une surface totale de 300 000 m².

Figure 22 – Le directeur de la Mission lors de la conférence sur le Carré de Soie au Mipim, en mars 2008

Source : © Communauté urbaine de Lyon, Jacques Leone.

Malgré ces efforts de promotion, le projet peine à convaincre les professionnels de l'immobilier tertiaire. La presse locale évoque alors le Carré de Soie comme la « *dernière roue du carrosse du Grand Lyon* », en rapportant le scepticisme des « *grands acteurs de l'immobilier tertiaire de l'aire urbaine lyonnaise [qui] bottent invariablement en touche* », à l'exemple de « *l'un d'entre eux présent au Mipim [qui] n'a pas hésité à déclarer avec humour 'qu'il vaut mieux vendre des esquimaux au Pôle nord que vendre du tertiaire au Carré de Soie'* » (*Le Progrès*, 19 mars 2010). De leur côté, les techniciens estiment rétrospectivement que « *c'était trop tôt pour les investisseurs* » qui « *n'y croyaient pas* » car « *ce n'était pas un territoire identifié du tout* » (Entretien B05, collectivité, chef de projet économie). Les services du développement économique chargés de l'organisation de la délégation lyonnaise au Mipim éprouvent des difficultés, notamment en matière d'arguments commerciaux : « *le projet n'avait pas de crédibilité, on n'avait pas de discours très étayé* » (Ibid). D'autres observateurs mettent plutôt en évidence le décalage entre ces initiatives de promotion et les difficultés opérationnelles qui rebutent les potentiels investisseurs faute de projets suffisamment aboutis, le tout dans un contexte de crise financière (Bonard 2011, 281). Le désintérêt des investisseurs ralentit la concrétisation du *Projet urbain*, et en particulier son volet économique. Le Carré de Soie ne semble pas avoir sa place sur le marché de l'investissement immobilier locatif. Le seul projet de

construction de bureau qui se concrétise alors est l'opération « Woopa », dont les occupants sont copropriétaires du bâtiment accueillant un Pôle de l'économie sociale et solidaire[165]. Or ce projet n'est pas financé par les gestionnaires d'actifs, mais par les entreprises occupantes du bâtiment qui acquièrent le bâtiment auprès du promoteur. La seule opération tertiaire qui se concrétise ne dépend donc pas du marché de l'investissement.

Un amorçage difficile (II) : les obstacles aux premières opérations tertiaires (2007-2011)

L'installation de grands entreprises dans les bâtiments du pôle tertiaire tels qu'ils sont projetés est plus difficile et parsemée de nombreux aléas. Afin de peser dans les premières décisions d'implantation, l'exécutif communautaire se mobilise pour emporter la décision des potentiels locataires. La combinaison de ces aléas et de l'intervention du pouvoir politique donnent lieu à plusieurs négociations, parfois simultanées, des conditions d'implantation des grandes entreprises au Carré de Soie. La Mission et les élus font alors face à trois types de situations.

Premièrement, des négociations avec des grandes entreprises propriétaires de leur foncier et qui souhaitent se relocaliser sur le site à l'occasion du projet d'aménagement, comme Ineo, filiale de GDF Suez. L'entreprise, située le long de la rue Léon Blum et propriétaire de plusieurs parcelles attenantes, se rapproche dès 2007 de la Mission pour étudier son redéploiement sur son foncier : à la fois afin d'accueillir les salariés au sein d'un bâtiment iconique ou « *étendard* », mais aussi de s'impliquer dans la réalisation d'un îlot-test[166]. Ineo s'adjoint les services du promoteur

---

[165] Cette opération est portée par la banque coopérative La Nef et les bureaux d'études du groupe Quadriplus, installés depuis 1998 dans le centre-ville de Vaulx-en-Velin. Ces deux organismes sollicitent la Mission et l'architecte-urbaniste du projet en 2006. Dans un premier temps, un schéma est envisagé dans lequel le Grand Lyon se porte garant de ces entreprises locataires. Alors que la Mission fait évoluer la programmation du PAE TASE pour faciliter la construction de bureaux autour du parking relais, les entreprises formulent un projet alternatif de Pôle d'économie sociale et solidaire. Elles s'associent avec le bailleur social lyonnais Rhône-Saône Habitat et la coopérative Biocoop pour proposer l'achat en gré-à-gré d'une des deux parcelles afin d'y réaliser un immeuble de bureau (« Woopa », 11 000 m²) et plusieurs programmes de logements. Un accord de principe est acté en février 2007, qui prévoit la cession de la parcelle en échange de l'organisation d'un concours d'architecte.
Source : Site officiel, « La genèse du projet », http://www.woopa.coop/les-etapes-du-projet/la-g%C3%A9n%C3%A8se/, dernière consultation le 3 décembre 2014.

[166] L'entreprise a manifesté sa volonté de ne pas céder son foncier au plus offrant, mais au contraire de s'impliquer dans le processus d'aménagement à travers la conduite d'études sur des services urbains (réseau de chaleur, assainissement). La présence du collecteur des eaux pluviales de l'Est lyonnais en souterrain représentait une opportunité pour tester le brevet d'une technologie (« *degré bleu* ») de production de chaleur à partir des eaux usées qu'elle venait d'acquérir. Cette implication des firmes de services urbains dans l'aménagement n'est pas sans rappeler le « modèle ensemblier » décrit dans d'autres circonstances (Lorrain 1992). Pour ces entreprises, les problématiques de ville durable et numérique représentent des opportunités d'entrée (ou de retour) dans l'aménagement (Souami 2014).

Altarea, afin de mener des études sur le plan urbain et architectural et d'engager des négociations avec la Mission. Celles-ci achoppent rapidement sur la densité projetée par Ineo, que les urbanistes du Grand Lyon souhaitent diminuer significativement. Ces derniers sont partagés entre leur souci d'insertion urbaine et de limiter la valorisation foncière d'une part, et leur souhait de maintenir Ineo sur le site d'autre part (Entretien B15, collectivité, chef de projet aménagement). Ce souhait est partagé par leurs homologues municipaux, pour qui ce projet représente en effet une « *locomotive pour le pôle tertiaire pour le futur* », puisque « *au niveau image, avoir sur le Carré de Soie le centre régional Ineo-Suez, ça veut dire que d'autres groupes vont venir* » (Service technique d'urbanisme de Villeurbanne, cité dans Bonard 2011, 279). C'est pourquoi ils accommodent finalement les besoins affichés par la Direction immobilière de l'entreprise (30 000 m^2), qu'ils proposent de scinder en deux lots. Cependant, la Direction générale de Suez met un terme au projet de redéploiement[167]. Les urbanistes de la Mission et du Grand Lyon maintiennent toutefois ces deux lots tertiaires dans le cadre de la ZAC créée sur ce secteur en 2012. L'offre évolue : il ne s'agit plus d'accueillir Ineo qui demeure dans ses locaux actuels, mais de construire un bâtiment neuf sans preneur identifié (« en blanc »).

Deuxièmement, les négociations ont lieu avec des grandes entreprises qui n'étaient préalablement pas présentes sur le territoire. C'est le cas de la Direction régionale de Veolia, qui s'installe dans un bâtiment sur la parcelle jouxtant le parking relais, libérée par le SYTRAL à la demande du Grand Lyon. Pour les techniciens du développement économique, l'implantation de la multinationale de services urbains est cruciale : ils considèrent qu'il s'agit d'un levier de crédibilité du site sur le marché tertiaire. D'autant que celle-ci peine à advenir, après l'échec du projet de redéploiement d'Ineo[168]. Il reste toutefois à lever les difficultés quant à la commercialisation du bâtiment, et les besoins de Veolia. En ce qui concerne le premier aspect, les réticences des investisseurs sont contournées grâce à la solution de portage proposée par le

[167] Il semblerait que l'abandon du projet soit lié à des tensions entre une « *logique industrielle* » portée par la Direction régionale de Suez (le projet d'îlot-test) et de « *rentabilisation du foncier* » portée par la Direction immobilière située à Paris (Entretien B15, collectivité, chef de projet aménagement). Notre demande d'entretien avec la première n'a pas abouti, au motif que ce projet « *n'est plus d'actualité* » (Communication personnelle, 13 novembre 2014).

[168] Un autre échec concerne le projet d'un Centre mondial anti-criminalité d'Interpol sur une parcelle le long des voies de tramway, annoncé en décembre 2006. Il est identifié dans le *Projet urbain* de juin 2007, comme un levier de « *notoriété du site* » qui participe de l'émergence du Carré de Soie comme polarité d'agglomération. Dès juin 2006, l'institution européenne signe un accord de principe avec le Grand Lyon. Afin de favoriser ce projet, ce dernier est prêt à céder gratuitement le foncier (*Le Progrès*, 21 février 2009), et à engager des dépenses de 15 millions d'euros pour le projet (*Le Progrès*, 24 novembre 2009). Mais Singapour fait une offre conséquente pour attirer l'institution européenne de lutte contre la criminalité. Face à cette concurrence, Gérard Collomb déplore publiquement ce qu'il qualifie comme une absence de soutien de la part de l'État et des ministères qualifiés pour retenir ce prospect (*Le Progrès*, 17 février 2010).

promoteur Cardinal, qui dispose de sa propre réserve foncière lui permettant de porter quelques années le projet sans se soucier de trouver un investisseur dans l'immédiat (voir chapitre 5). Cette compétence apparaît comme un atout face aux réticences des gestionnaires d'actifs.

Cette difficulté étant écartée, les tractations portent principalement sur les conditions d'implantation de Veolia (Entretien B23, collectivité, chef de projet économie). Malgré une parcelle dont la constructibilité ne permet pas d'atteindre les besoins exprimés par Veolia au risque d'entraîner des surcoûts pour le promoteur (Entretien B24, collectivité, chef de projet aménagement), le Grand Lyon obtient l'implantation de l'entreprise dans un bâtiment de 12 000 mètres carrés, livré en octobre 2013 par Cardinal. Par ailleurs, Veolia doit également renoncer à une partie de ses besoins de stationnement, auxquels le bâtiment proposé ne répond pas. Pour compenser ce manque, le Grand Lyon consent à délivrer une autorisation d'occupation temporaire pour le stationnement de véhicules des salariés de l'entreprise sur une friche située à une centaine de mètres. Afin de peser dans le choix de l'entreprise en faveur du Carré de Soie, Gérard Collomb s'implique personnellement pour emporter la décision de Veolia (Entretiens B02 et B31, maîtrise d'ouvrage, responsable projet ; B21, promoteur, responsable programmes ; B28, collectivité, responsable économie). Le poids politique du maire-Président du Grand Lyon permet d'aboutir, malgré les conditions d'implantation en-deçà des attentes de Veolia, à l'annonce de son implantation en avril 2011.

Troisièmement, les négociations ont lieu avec des promoteurs immobiliers qui se sont portés acquéreurs de terrains, comme Bouwfonds Marignan sur le secteur TASE. Elles portent principalement sur les conditions de sauvegarde de l'usine TASE, transformée en siège régional pour l'entreprise Technip. Le projet initial de Bouwfonds sur ses terrains ne comportait pas de bureaux, mais la réalisation de logements et d'un hôtel (Entretiens B08, université, chercheur ; B13, collectivité, chef de projet aménagement). Mais il évolue à la demande du Grand Lyon, et sous la pression des associations locales qui se mobilisent fortement pour la sauvegarde de l'usine qu'elles considèrent comme témoin du patrimoine industriel du territoire et proposent des solutions de reconversion (voir chapitre 2). Leur revendication est reprise par le Grand Lyon, qui la pose comme une des conditions *sine qua non* pour entamer une médiation avec les associations afin de déverrouiller le conflit. L'architecte-urbaniste du projet Bruno Dumetier propose un scenario de réhabilitation portant sur la réalisation de 10 000 mètres carrés de bureaux et de logements (*Le Progrès*, 21 mars 2009). C'est vraisemblablement sur cette base que Gérard Collomb, rallié tardivement au projet, « *porte au plus haut niveau* » auprès de la Direction générale du promoteur l'exigence d'une réhabilitation en tertiaire (Entretien B15, collectivité, chef de projet aménagement). Dans un premier temps, les négociations portent donc davantage sur le

principe d'une conservation, soutenue par les associations et l'architecte-urbaniste, puis reprise par l'exécutif communautaire, que sur les conditions de la réhabilitation en immeuble de bureau[169].

Le promoteur Bouwfonds Marignan finit par se ranger derrière cette option de réhabilitation, alors que les recours déposés par les associations menacent l'ensemble de son projet, au delà de l'usine TASE (voir chapitre 2). De nouvelles études contredisent les précédentes en attestant de la faisabilité technique de la réhabilitation (Entretien B02, maîtrise d'ouvrage, responsable projet). La nouvelle équipe locale de direction de Bouwfonds[170] considère par ailleurs que la structure du bâtiment est parfaitement adaptée à la réalisation d'une trame de bureau similaire aux opérations neuves (Entretien B06, promoteur, cadre dirigeant). La concrétisation de ce projet de réhabilitation, acté sur le papier, dépend alors de sa capacité à placer le produit sur le marché de l'investissement. En janvier 2012, le promoteur parvient à sécuriser un bail de longue durée avec l'entreprise d'ingénierie Technip, cotée au CAC 40. Sur cette base, le promoteur vend le programme pré-commercialisé à l'investisseur Unofi, en septembre 2013. La transformation de l'usine en produit d'investissement grâce à l'installation d'une structure interne classique et l'implantation d'une grande entreprise permet de sauvegarder le bâtiment. Comme pour la halle Alstom aux Docks de Saint-Ouen, cette sauvegarde se fait au détriment du caractère « *atypique* » de l'usine, dont certains interlocuteurs déplorent désormais la banalisation (Entretien B24, collectivité, chef de projet aménagement).

Le basculement : la Mission doublée par les services communautaires de développement économique et la municipalité de Villeurbanne (2012-2013)

Les annonces successives concernant ces premières opérations louées à des grandes entreprises et achetées par des gestionnaires d'actifs contribuent à enclencher une dynamique sur le marché d'investissement locatif à partir de 2012 (Entretien B02, maîtrise d'ouvrage, responsable projet). Deux autres projets importants sont lancés et aboutissent rapidement dans

[169] En raison, sans doute, du caractère conflictuel et du bénéfice symbolique de la réhabilitation de l'usine TASE, plusieurs interlocuteurs rencontrés dans le cadre de notre enquête s'attribuent sa sauvegarde. Les documents que nous avons pu consulter, et surtout d'autres enquêtes sur la mobilisation des associations (Ben Ameur 2008 ; Salamon 2009 ; Baty-Tornikian et al. 2011) s'avèrent un précieux recours pour reconstruire *a posteriori* les évènements.

[170] Outre une expérience de longue date dans le financement de l'immobilier d'entreprise au sein d'une structure de défaisance en charge de gérer les créances bancaires douteuses liées à l'éclatement de la bulle immobilière dans les années 1990, le nouveau Directeur régional bénéficie d'un ancrage local du fait de ses responsabilités dans une banque locale, impliquée dans l'aménagement du quartier de la Buire dans le troisième arrondissement de Lyon (voir Verhage et al. 2008).

les années suivantes sur le secteur des Brosses situé le long de la ligne de tramway, du côté de Villeurbanne : le siège d'Alstom Transport, et celui d'Adecco[171].

Ces projets sont réalisés par le promoteur lyonnais DCB International, sur des réserves foncières constituées préalablement au développement du marché de l'investissement sur le site. Dans le contexte du plan de redressement *Restore Value* d'Alstom (voir chapitre 3), le promoteur s'est porté acquéreur plusieurs années auparavant d'un portefeuille de terrains détenus par l'entreprise (*Business Immo*, 1er janvier 2006). L'externalisation par l'entreprise de ses locaux d'activité et de terrains permet au promoteur de prendre une position foncière, sur un secteur en pleine gestation. Cette prise de position repose sur un modèle similaire au montage opéré par Nexity aux Docks de Saint-Ouen, quoique sur une surface plus réduite : en attendant d'éventuels projets, DCB bénéficie des loyers versés par Alstom. Or l'attractivité de ces terrains est bientôt renforcée par la desserte en tramway du territoire, puis par les premières opérations autour du Pôle multimodal.

Dans ce contexte, cette réserve foncière devient le support de deux projets de relocalisation de grandes entreprises déjà installées à Villeurbanne. C'est d'abord Alstom qui se rapproche de DCB pour étudier un projet de redéploiement sur le site en 2011, suite à l'évolution de son activité et le souhait de disposer de nouveaux locaux. Le projet aboutit en juin 2012 avec la signature d'un bail avec le promoteur, suivie quelques mois plus tard par la mise en vente de l'opération (36 000 m^2). La commercialisation aboutit rapidement, avec l'annonce l'année suivante de la vente de l'opération à un consortium d'investissement composé d'ANF Immobilier (65%), de la Caisse d'Épargne Rhône-Alpes (30%), et de DCB Partners[172] (5%). Par la suite, le promoteur lyonnais conclut une nouvelle affaire avec l'entreprise Adecco en vis-à-vis des futurs locaux d'Alstom. En s'associant à nouveau avec la foncière cotée ANF Immobilier, DCB conclut une opération de cession-bail : en échange de la construction d'un nouvel immeuble pour Adecco (13 400 m^2) sur les terrains maîtrisés par le promoteur au Carré de Soie, le tandem rachète le siège actuel de l'entreprise afin d'y redévelopper une autre opération[173]. Cet accord est scellé par la signature en février 2014 d'un bail par Adecco. En mai 2015, Crédit

171 Au sein du secteur TASE, signalons également le cas de l'îlot Kaeser, qui fait l'objet d'un Projet urbain partenarial (PUP) entre le Grand Lyon et Icade prévoyant la construction de deux immeubles de bureaux. L'un d'entre eux (« Karre », 9 800 m^2) a été acheté sur plans par un fonds géré par BNP Paribas REIM (*Businessimmo.com*, 26 juillet 2016).

172 DCB Partners est une structure capitalistique détenue par les membres de la famille Caudard-Breille, dirigeants de l'entreprise, destinée à prendre des participations minoritaires dans des tours de table.

173 L'ancien siège d'Adecco (8 000 m^2) est situé dans le quartier du Tonkin, au Nord-Ouest de Villeurbanne, pour lequel ANF et DCB envisagent de réaliser une nouvelle opération de 20 000 m^2.

Agricole Assurances annonce un partenariat avec ANF Immobilier, les deux investisseurs formant un consortium propriétaire du futur bâtiment[174].

Ces deux projets bénéficient d'un fort soutien politique et technique permettant leur aboutissement rapide. Au niveau de la municipalité de Villeurbanne, les élus et techniciens se mobilisent d'abord, notamment afin d'alerter les responsables du Grand Lyon et de susciter leur soutien. Au niveau de l'institution communautaire, les services de développement économique, et en particulier le responsable de la fonction Grands comptes chargé de la relation avec ce type d'entreprise[175], ainsi que le Président de l'exécutif, s'impliquent aussi. Cette mobilisation est alimentée par la volonté de maintenir ces deux entreprises sur le territoire, face au risque explicitement affiché d'un départ (Entretiens B09, promoteur, cadre dirigeant ; B26, bureau d'études, architecte-urbaniste ; B30, collectivité, responsable aménagement). Il s'agit alors principalement de modifier le règlement urbain, afin de pouvoir autoriser la construction d'immobilier tertiaire :

> *La ville l'a beaucoup soutenu. Là-dessus, on a fait évoluer le PLU […] on a sollicité le Grand Lyon afin de le faire évoluer. Comme Alstom c'est un gros dossier il y a eu une sensibilité aussi des homologues du Grand Lyon, et du président Collomb pour soutenir Alstom, donc on a obtenu gain de cause. Et en […] vis-à-vis d'Alstom, on avait encore des terrains, et rebelote […] En quinze jours à trois semaines on a défendu la candidature d'Adecco sur ce terrain […] un peu en catimini du Grand Lyon, parce qu'il fallait encore faire évoluer le PLU. Et puis finalement tout le monde est d'accord pour dire que c'est une très bonne affaire. (Entretien B30, collectivité, responsable aménagement)*

Pour le promoteur, les investisseurs et les entreprises l'enjeu est aussi d'obtenir « *une écoute sur le fait que le dossier ne soit pas en bas de la pile, non pas qu'il soit traité de manière prioritaire, mais normale, sinon rapide, si c'est possible* » (Entretien B09, promoteur, cadre dirigeant).

---

[174] Respectivement à hauteur de 45% et 55%.

[175] Le dispositif des Grands comptes est issu des préconisations du cabinet de consultants lyonnais Algoé dans le cadre du *Schéma de développement économique* adopté en 2002. Il consiste en un exercice de suivi d'un portefeuille d'une vingtaine d'entreprises, assuré par un technicien au sein de la Direction du service aux entreprises. Ces entreprises sont sélectionnées en fonction de leur poids en termes d'emplois et de fiscalité locale. Il s'agit de développer une « *relation […] globale, du groupe à l'institution […] de fidéliser les entreprises sur le territoire […] qu'elles se sentent bien et qu'elles souhaitent se développer* » (Entretien B28, collectivité, responsable économie). Cette relation se veut « *globale* », et pas uniquement réduite à des problématiques immobilières. Mais ce sont celles-ci qui dominent dans le cadre d'un projet d'aménagement. La fonction de l'interlocuteur des Grands comptes est alors de faire du « *lobbying interne* » permettant de « *faire remonter [leurs] enjeux* », car « *c'est vrai que chacun est un peu dans son truc : l'urbaniste va penser à l'organisation et la vie d'un quartier, la circulation, la mixité, l'agrafe urbaine ; et puis en même temps nous on va dire 'l'entreprise c'est tant d'emplois, ce qui contribue à ce que le quartier vive bien, mais par contre cela a quelques contraintes qui s'imposent aussi'* » (Ibid). Le maintien des entreprises constitue l'un des arguments mobilisé par le responsable des Grands comptes pour faire entendre la voix des entreprises : « *si on veut les garder sur place, ils ne rentreront pas forcément dans la case qu'on avait prédéfinie* ».

Mais ce soutien volontaire ne va pas sans tensions, en particulier avec les urbanistes de la Mission. Ces derniers, qui mènent depuis plusieurs années des négociations avec d'autres promoteurs sur la ZAC Villeurbanne-La Soie, notamment afin d'y développer des immeubles tertiaires autour de l'Esplanade pour mettre en œuvre le pôle tertiaire, sont doublés par leurs collègues des services de développement économique sur un secteur qui « *ne faisait pas partie des priorités dans le développement du projet urbain du Carré de Soie* » (Entretien B26, bureau d'études, architecte-urbaniste). Les opérations sur le secteur des Brosses et de la ZAC rentrent en effet en concurrence. D'abord, de grandes entreprises comme Alstom ou Adecco auraient pu prendre à bail la quasi-totalité des surfaces proposées dans les quatre lots tertiaires autour de l'Esplanade, facilitant l'opération d'aménagement sur ce secteur. Or ces projets tardent à trouver des locataires, ce qui sème le doute chez les promoteurs (Entretien B10, promoteur, chef de projet). Ensuite, le secteur des Brosses n'est soumis à aucun dispositif d'urbanisme opérationnel spécifique. L'obtention d'une contribution financière des promoteurs pour la réalisation de voiries ou d'équipements publics est donc limitée aux dispositifs de droit commun (Entretiens B04 et B26, bureau d'études, architecte-urbaniste). De fait, il s'agit d'un projet entre parties privées, et la Mission manque d'outils permettant d'en retirer des contreparties (Entretien B09, promoteur, cadre dirigeant). À l'inverse, le dispositif de ZAC permet de négocier des contributions financières, comme c'est le cas avec les promoteurs Altarea et Cardinal. Certains défendent rétrospectivement que « *naturellement, l'idée était de les faire venir sur l'Esplanade de l'Union* » mais que « *ni la temporalité, ni les prix ne fonctionnaient* » (Entretien B30, collectivité, responsable aménagement). Mais d'autres interlocuteurs sont plus critiques : ces implantations posent des difficultés opérationnelles, et sont le résultat d'un jeu de « *chaises musicales* » (Entretien B26, bureau d'études, architecte-urbaniste) correspondant à la relocalisation d'emplois situés auparavant à quelques rues.

2.2. Les négociations résiduelles des standards d'investissement locatif

À la différence du projet des Docks, les négociations entre la Mission et les promoteurs au titre des standards d'investissement se font bien plus rares au Carré de Soie, en raison de leur diffusion par l'entremise des services de développement économique, et de la multiplication des implantations des grandes entreprises à partir de 2011. Malgré cette compatibilité du projet avec le marché de l'investissement, quelques négociations parcellaires subsistent. Même dans un projet intégrant donc les attentes des gestionnaires d'actifs, les promoteurs immobiliers se mobilisent pour obtenir quelques concessions supplémentaires afin d'ajuster certains éléments à leurs attentes. Ceci étant, la portée de ces négociations est limitée : elles concernent seulement deux

opérations de bureaux, et n'ont pas de répercussion globale sur le projet contrairement aux Docks de Saint-Ouen.

L'architecture : la divisibilité du siège d'Alstom Transport

Outre les négociations relatives à la constructibilité autorisée par le règlement urbain, le projet de siège d'Alstom a été l'objet de tractations entre DCB et la Mission en ce qui concerne l'architecture du bâtiment (Entretiens B04 et B26, bureau d'études, architecte-urbaniste ; B09, promoteur, cadre dirigeant). Pour le promoteur, l'enjeu était de pouvoir garantir une divisibilité du bâtiment, en cas de départ d'Alstom. Cet élément était explicitement soulevé par l'un des futurs propriétaires du bâtiment, la foncière cotée ANF Immobilier (Entretien B15, collectivité, chef de projet aménagement). C'est dans cette perspective que les premiers projets portaient sur la réalisation d'un bâtiment longiligne, à la manière d'une barre, qui puisse être découpé selon les besoins de relocation. Mais cette proposition a été amendée à la demande de la Mission et son architecte-urbaniste conseil, qui s'inquiétait de l'insertion urbaine d'un tel projet. L'alternative qu'il propose porte sur la réalisation d'un bâtiment en forme de peigne, c'est-à-dire de différents plots reliés par un ensemble central (voir Figure 23). Le promoteur accepte cette proposition, car elle ne contrevient pas fondamentalement au critère de divisibilité : le système de plot permet en effet de maintenir une capacité à aménager et commercialiser l'immeuble en plusieurs parties si besoin. C'est d'ailleurs le même principe architectural qu'il a repris pour le siège d'Adecco situé en vis-à-vis.

Figure 23 – Le siège d'Alstom Transport au Carré de Soie

Source : Auteur, Décembre 2015

Le développement durable : la labélisation de l'opération « View One »

Dans le cadre de la ZAC Villeurbanne-La Soie 1, les services d'urbanisme communautaires ont par ailleurs engagé une négociation avec Altarea, au sujet des niveaux de consommation énergétique du bâtiment « View One » (Entretien B21, promoteur, responsable développement). Ils souhaitent obtenir du promoteur des engagements à respecter les normes définies par le Grand Lyon dans le cadre de sa propre politique énergétique qui contient un volet sur l'immobilier tertiaire (Communauté Urbaine du Grand Lyon 2012). Or ces exigences techniques vont au-delà de celles que le promoteur s'était données pour référence, et qui correspondent au label international BREEAM. Il s'agit en effet pour ce dernier « *de pouvoir démontrer qu'ils respectent le référentiel quand ils sont dans des logiques de commercialisation auprès des investisseurs qui le demandent systématiquement* » (Entretien B24, collectivité, chef de projet aménagement). Or face à ces « *logiques de commercialisation* » le Grand Lyon met en avant la nécessité de fixer des objectifs et des résultats, indépendamment des labels commerciaux (Entretien B26, bureau d'études, architecte-urbaniste). Les services communautaires d'urbanisme souhaitent faire respecter leurs propres critères. D'autant que le *Projet urbain* met l'accent sur les enjeux de développement durable, notamment du point de vue des problématiques de consommation énergétique (Communauté Urbaine de Lyon 2007). Bien qu'il n'ait pas été possible de connaître l'issue de ces négociations dans le temps imparti de notre enquête, cet exemple témoigne d'une tension entre les standards respectés par les promoteurs et la volonté du Grand Lyon d'imposer ses propres critères, sans se limiter aux labels privés qui ont été adoptés par les gestionnaires d'actifs parmi leurs critères d'investissement (Halbert, Attuyer, et al. 2014 ; Rydin 2016).

Conclusion

Contrairement aux Docks de Saint-Ouen, les négociations engagées par les promoteurs au titre des standards d'investissement ont été marginales au Carré de Soie. La dynamique de construction d'immobilier de bureau est pourtant importante, puisque près de 115 000 mètres carrés de surfaces de bureaux ont été livrées depuis 2011. Or, à une exception près, ces opérations sont la propriété de gestionnaires d'actifs. Leurs caractéristiques sont remarquablement similaires par rapport au type d'opérations que l'on peut retrouver aux Docks, que ce soit en termes de gabarit, de localisation, ou de locataires, qui sont pour la majorité de grandes entreprises. Afin d'expliquer ce jeu croisé de différences d'intensité des négociations mais de similitudes des formes urbaines, nous avons démontré que la compatibilité du projet du Carré de Soie avec les standards d'investissement a été construite tout au long du projet et au fur

et à mesure de l'institutionnalisation d'une approche du développement économique par l'offre immobilière.

En amont d'abord, par effet d'anticipation du service de développement économique du Grand Lyon qui a contribué à diffuser les préceptes du marché de l'investissement dès les phases de définition stratégique et programmatique. Cette mise en conformité du projet par rapport au marché de l'investissement tertiaire locatif s'est matérialisée par la préconisation d'un pôle tertiaire, c'est-à-dire la construction d'une « *masse critique* » autour du Pôle multimodal qui permette par la polarisation et la densification des programmes de bureaux l'émergence d'une polarité d'agglomération. Grâce à leur capacité à jouer d'une position dominante basée sur une légitimité politico-technique, les services de développement économique ont réussi à peser sur le projet en ce sens, en privilégiant une approche immobilière du développement économique. Les urbanistes de la Mission et des services communautaires se sont approprié cette orientation, en la reformulant à travers des enjeux d'articulation urbanisme-transport. La combinaison de ces modalités de ralliement et d'alignement de la Mission a débouché sur la stabilisation d'un consensus autour du pôle tertiaire. Les urbanistes se sont efforcés de le concrétiser en négociant ses conditions de faisabilité auprès des propriétaires fonciers, des promoteurs immobiliers, des municipalités et des habitants.

Au cours des premières opérations ensuite, grâce à l'installation de grandes entreprises, dont les premières implantations produisent un effet d'entraînement sur l'intérêt de l'industrie de l'investissement pour le projet du Carré de Soie. La prise à bail de surfaces neuves par de grandes entreprises a permis de renforcer la compatibilité du projet avec les standards d'investissement tout en constituant des opportunités de placement. Cependant, la création d'une « *adresse* » sur le marché d'investissement tertiaire locatif peine à advenir dans les premières années, dans un contexte de crise financière. De sorte que les orientations stratégiques concernant l'émergence d'une polarité tertiaire peinent à se matérialiser avant 2011. Face à ces difficultés, l'exécutif communautaire se mobilise afin de peser dans le choix des grandes entreprises : soit directement pour emporter leur décision (Veolia), soit indirectement en obtenant l'évolution des projets des promoteurs, qui se tournent pour cela vers ce type de locataires (Technip). À partir de 2012, les projets d'investissement locatif tertiaire s'accélèrent. Ceux qui impliquent le maintien de grandes entreprises (Alstom, Adecco) bénéficient d'un fort soutien politique et technique des municipalités et du Grand Lyon, en dépit des tensions qu'ils alimentent par rapport aux efforts de la Mission pour redévelopper les secteurs opérationnels autour du Pôle multimodal.

Ces différents opérations suscitent peu de négociations quant à leur mise en compatibilité avec le marché de l'investissement, du fait des efforts des services économiques et des marges de manœuvre dont bénéficient les promoteurs qui acquièrent directement les terrains. Les quelques négociations qui subsistent demeurent parcellaires, mais attestent néanmoins de la volonté des promoteurs d'obtenir de nouvelles concessions afin de renforcer l'attractivité de leurs produits auprès des gestionnaires d'actifs, malgré la polarisation déjà acquise.

À ce stade, l'analyse de la circulation des standards d'investissement dans deux projets urbains différents nous a permis de mettre en évidence des conséquences remarquablement similaires et structurantes pour l'aménagement, mais selon deux processus distincts. Or ces standards d'investissement *ne vont pas de soi*. Jusqu'ici, nous les avons volontairement pris comme tels dans la mesure du possible, parce qu'ils étaient mobilisés explicitement, soit par les promoteurs immobiliers, soit par les services de développement économique. Ce parti-pris analytique nous a permis dans un premier temps de tracer le déploiement de ces standards dans le projet, ou pour le dire autrement la mise en conformité de l'aménagement avec ces paramètres prescriptifs. Mais ces négociations au titre des standards d'investissement relèvent d'un processus continu pris en charge par l'ensemble des acteurs de la filière de promotion-investissement. Il s'agit maintenant de déconstruire ces standards en analysant de plus près ce processus. C'est l'objet du chapitre suivant, analysant la financiarisation à partir des activités des conseils en immobilier, des gestionnaires d'actifs et des promoteurs immobiliers pour montrer les différentes intermédiations contribuant à articuler marchés financiers et immobiliers d'une part, et relations avec les gouvernements d'autre part.

Chapitre 5. La « *chaîne d'assemblage d'actifs* » immobiliers tertiaires au sein des projets d'aménagement

> « *Dans les gens du bureau il y a une force sous-jacente qui est essentielle mais n'apparaît dans aucun board ou réunion : les investisseurs. Vous avez le promoteur ou le développeur qui lui fera l'opération, mais en réalité celui qui a un poids énorme dans la discussion […] c'est l'investisseur* »
> Entretien A11, bureau d'études, architecte-urbaniste

Introduction

Les standards d'investissement pèsent sur le contenu des deux projets de redéveloppement urbain étudiés en mettant à l'épreuve les objectifs de politiques publiques et les doctrines de l'urbanisme. Pour obtenir l'ajustement des projets, les promoteurs, parfois rejoints par certains techniciens comme dans le cas du Carré de Soie, invoquent souvent des standards d'investissement, soit qu'ils se réfèrent explicitement aux « *attentes du marché tertiaire* » comme aux Docks – et, dans ce cas, du marché d'investissement locatif en particulier, soit qu'ils évoquent les gestionnaires d'actifs comme cible du projet, comme au Carré de Soie. Dans ce chapitre, nous souhaitons poursuivre l'analyse en reliant les standards d'investissement aux pratiques des gestionnaires d'actifs, afin de qualifier la forme de pouvoir de ces acteurs sur la production urbaine. Plus précisément, nous allons montrer que ces standards relèvent de la financiarisation au sens où ils sont le produit de stratégies et pratiques des gestionnaires d'actifs qui, à travers le couple risque-rendement, articulent des logiques financières propre à la finance de marché, et des logiques opérationnelles provenant du métier de gérant de fonds et de la concurrence que se livrent ces acteurs (Halbert, Attuyer, et al. 2014). De plus, nous allons mettre en évidence un processus de circulation de ces attentes à travers l'*intermédiation* assurée par les conseils en immobiliers qui se chargent d'inscrire les projets d'aménagement dans le marché, et surtout par les promoteurs qui négocient les caractéristiques des produits immobiliers avec les gouvernements urbains.

C'est dans cette optique que ce chapitre propose une comparaison de l'intervention des différents acteurs de la filière de promotion-investissement dans les deux projets d'aménagement des Docks et du Carré de Soie : les promoteurs immobiliers qui construisent les immeubles sur les terrains qu'ils acquièrent, les gestionnaires d'actifs qui achètent ces produits immobiliers pour les louer, et les conseils en immobilier qui se chargent des transactions entre ces acteurs et de la réalisation d'études de marché pour leur compte. À la suite de Rachel Weber (2015) qui propose de conceptualiser la production de l'immobilier comme une « *chaîne d'assemblage d'actifs* » (*asset*

assembly line), ce chapitre vise à qualifier la spécialisation de ces acteurs et l'articulation de leur activité. Ce concept la conduit à s'intéresser au « *cycle de vie financier* » (*financial lifecycle*) des bâtiments, qui « *ne sont pas juste des lieux ou des espaces, mais des ensembles d'évènements définis par le flux et le reflux du capital les parcourant* » (2015, 41)[176]. Il permet d'analyser les différentes modalités de financement qui interviennent successivement : acquisition foncière, construction, gestion locative – autant d'étapes impliquant des interactions entre une « *myriade d'agents et d'organisations économiques sur le terrain* » (Ibid., 65) qui se chargent de l'intermédiation entre marchés financiers et immobiliers. Ici, nous nous concentrons sur la gestion locative, c'est-à-dire l'acquisition par les gestionnaires d'actifs d'immeubles tertiaires afin de les louer, pour montrer que cette modalité de financement produit des effets sur ce que les promoteurs construisent.

Outre l'attention à l'intermédiation, le concept de chaîne d'assemblage d'actifs suggère une analogie avec le secteur industriel qui nous paraît particulièrement féconde car permettant d'insister sur trois caractéristiques. Premièrement, elle renvoie à l'ampleur de la production industrielle de masse caractérisant l'intervention de la filière de promotion-investissement. Deuxièmement, le dispositif de « *chaîne d'assemblage* » suggère un processus de production basé sur la spécialisation tayloriste des fonctions selon un schéma de division des tâches. Troisièmement, ce processus de production est marqué par le caractère routinier des opérations effectuées par chaque fonction spécialisée dans un maillon de la chaîne. Nous allons montrer que nos deux cas sont à cet égard très similaires, tant en ce qui concerne la convergence des gestionnaires d'actifs quant aux standards sélectifs d'investissement privilégiés, que l'alignement des promoteurs qui se chargent de les matérialiser à travers leurs interactions avec les gouvernements urbains.

Nous commençons par montrer le rôle des conseils en immobilier dans l'inscription des projets d'aménagement dans le marché de l'immobilier tertiaire (section 1). Cette intermédiation passe par des activités de réalisation de transactions, de représentation du marché à travers la production de données mobilisée par d'autres acteurs, et la contribution à forger la réputation des projets participant de leur évaluation par l'industrie de l'investissement. Le reste du chapitre est centré sur la circulation des standards d'investissement au sein du binôme formé par les gestionnaires d'actifs et les promoteurs immobiliers. Nous montrons d'abord que les stratégies de capitalisation sur les restructurations spatiales des premières couronnes métropolitaines animant les gestionnaires d'actifs reposent sur une division des tâches avec les promoteurs, et sur la sécurisation des investissements reflétée par la sélectivité de leurs critères d'investissement (section 2). L'alignement des promoteurs sur ces critères contribue à leur circulation auprès des

[176] Notre traduction à partir de l'original : « *I conceive of buildings not just as places and spaces, but as sets of events defined by the movement of capital into and out of them* ».

gouvernements urbains. Nous proposons de distinguer trois formes d'alignement (section 3) : par les relations marchandes, par la mobilité et la réputation socio-professionnelles, et enfin par l'intégration de la filière alimentée par les stratégies industrielles de certains promoteurs.

Section 1. L'inscription des projets d'aménagement dans le marché par l'intervention des conseils en immobilier

Les cabinets de conseil en immobilier regroupent différents métiers autour d'une activité traditionnellement centrée sur la commercialisation des biens (location, vente) et l'évaluation de leur valeur. Le secteur se développe fortement à l'occasion de la croissance du marché de l'immobilier tertiaire dans les années 1970 (Chappoz 1984). Dans les décennies suivantes, les plus grands cabinets ont développé des offres de service en matière de production d'études à partir des données récoltées dans ces activités, ainsi que de gestion de portefeuille immobilier pour le compte de clients investisseurs, depuis la création et la gestion de fonds jusqu'à l'exploitation locative de leur patrimoine (J. Bonnet 2003 ; Ball 2007).

Les travaux de recherche ont montré comment ces acteurs contribuent à entretenir la *liquidité* des produits immobiliers attendue par les gestionnaires d'actifs. C'est d'abord le cas à travers la production d'études et la mise en place de systèmes organisationnels contribuant à la transparence des marchés immobiliers (De Magalhães 2001 ; Bitterer et Heeg 2012). La collection de données éparses sur des produits spécifiques et leur traitement standardisé contribue ainsi à les rendre *commensurables* et donc susceptibles d'être échangés par des investisseurs (Espeland et Stevens 1998). L'évaluation du patrimoine détenu par les investisseurs que les conseils effectuent permettant de lui donner une valeur participe aussi de ce processus (Crosby et Henneberry 2016 ; Santilli 2015). Les conseils en immobilier contribuent également à la liquidité à travers leur capacité à fixer des entreprises dans des bâtiments dont la valeur intègre ces revenus locatifs (Weber 2015, 65). Ils alimentent ainsi la croissance du marché, y compris dans ses dimensions spatiales (Pryke 1994a). Ils occupent donc une fonction importante dans la chaîne d'assemblage des actifs immobiliers, dont ils permettent l'échange en agrégeant les prix des différentes transactions afin de donner corps au « marché ».

Dans certains cas, les conseils en immobilier sont directement impliqués dans les projets d'aménagement qu'ils contribuent à ajuster aux normes en vigueur sur ce marché. Ils s'impliquent par exemple aux côtés des aménageurs du quartier d'Euromed à Marseille pour définir la programmation qui s'oriente vers la construction d' « *immeubles de bureaux de classe internationale* » (Bertoncello et al. 2009, 101-2) dont les caractéristiques évoquées par les auteurs se

conforment aux standards d'investissement que nous avons pu observer dans nos deux cas. Dans le cadre du projet EuroNantes, ils préconisent la définition d'un seuil minimal de construction tertiaire aux services de développement économique de la Métropole de Nantes « *afin d'exister au niveau européen* » (Devisme et al. 2007, 19-21). À l'occasion de leur intervention dans la définition de la stratégie et de la programmation de ces projets, les conseils en immobilier relayent ainsi les attentes sélectives des gestionnaires d'actifs, qui constituent par ailleurs leurs principaux clients[177].

Notre enquête apporte des résultats plus nuancés quant au rôle des conseils en immobilier dans nos deux projets. Ces acteurs interviennent dans les projets à travers (i) la réalisation de transactions entre promoteurs, gestionnaires d'actifs et locataires, (ii) la production de données représentant le marché, et (iii) la participation à entretenir la réputation des projets et à exercer ainsi une forme d'évaluation guidant l'opinion de l'industrie de l'investissement. À la différence des travaux sur d'autres projets d'aménagement que nous venons de citer, leur rôle est moins central : ce ne sont pas eux qui définissent la programmation de ces projets, bien qu'ils fournissent les données permettant à d'autres consultants ou techniciens des collectivités de mener cet exercice. Ils sont ainsi moins au contact des gouvernements urbains que les promoteurs, et n'interviennent pas dans les négociations concernant l'ajustement des projets aux standards d'investissement. Nos résultats attestent toutefois de leur rôle dans l'inscription de ces projets dans le marché de l'investissement, fonction qui nécessite d'être appréhendée à l'échelle régionale et dont les quelques transactions dans les projets ne reflètent qu'une infime partie.

1.1. L'incarnation du marché : les transactions

L'intervention la plus systématique des conseils en immobilier dans les deux projets concerne l'accompagnement des transactions portant sur les nouvelles opérations, pour lesquelles ils assurent un rôle d'agent immobilier entre offreurs et preneurs de surfaces. Ce service est assuré dans le cadre d'un mandat de commercialisation prévoyant une commission à l'issue de la transaction, et qui peut être partagé entre plusieurs cabinets. Il existe deux types de transactions : d'une part, sur le marché de l'achat-vente de surfaces[178], les cabinets interviennent auprès des

[177] Parmi les nombreux métiers développés par les conseils en immobilier lors des deux dernières décennies, la plupart sont destinés aux propriétaires investisseurs à qui les cabinets proposent des services de gestion de portefeuille pour compte de tiers (*investment management*), de gestion locative (*property management*), et d'exploitation du bâtiment (*facility management*), outre l'évaluation systématique de leur portefeuille et la livraison d'études.

[178] Les commercialisateurs peuvent également se porter comme intermédiaires sur le marché de l'achat-vente de foncier, et auprès d'entreprises propriétaires qui souhaitent se défaire de leur patrimoine

promoteurs et des gestionnaires d'actifs lors d'une première vente, puis entre gestionnaires d'actifs lors d'éventuelles reventes ; d'autre part, sur le marché de la location, ils accompagnent les locataires dans les signatures de baux. Notre recension des transactions à l'achat et à la location des bâtiments construits dans le cadre des deux projets d'aménagement illustre l'intervention de ces cabinets dans la majorité des opérations (voir Tableau 12).

Tableau 12 – Recension des mandats de commercialisation

Projet	*Bâtiment*	*Location*	*Vente*
Docks	Sigma		JLL, Catella Property†
	Kappa		Catella Property†
	Docks en Seine	BNP Paribas RE	JLL
	Influence	BNP Paribas RE, CBRE	Finae Advisors, Stratégies & corps
	Manufacture II		JLL
Carré de Soie	Usine TASE	JLL	JLL
	Chrysallis		Keops†
	Silky		BNP Paribas RE, Catella Property
	Adely		BNP Paribas RE, Keops
	View One	BNP Paribas RE, CBRE	
	Organdi		BNP Paribas RE

Source : Recension de presse
† Mandat de revente du bâtiment

La place des *majors* est prépondérante dans cette dizaine d'opérations, en particulier pour BNP Paribas Real Estate et JLL[179]. On retrouve également des cabinets d'envergure internationale (Catella Property), ou nationale (Keops[180]). Enfin, quelques cabinets plus modestes, qui se revendiquent « *indépendants* » par rapport à ces grands groupes, interviennent plus ponctuellement (Finae Advisors, Stratégies & corps). Lorsque ces cabinets n'interviennent pas, c'est qu'il s'agit bien souvent d'opérations où le promoteur traite directement en gré-à-gré[181].

immobilier. C'est par exemple le cas sur le secteur des Brosses au Carré de Soie, où c'est BNP Paribas Real Estate qui a sollicité le promoteur DCB pour lui présenter l'opportunité de rachat des bâtiments et terrains d'Alstom.

[179] L'opération Woopa n'est pas incluse puisqu'il s'agit d'un cas où les occupants du bâtiments sont copropriétaires des murs. Bien que ce soient des opérations d'investissement locatif, nous n'avons pas inclus les bâtiments Vert Anis 1 et 2 construits par Bouwfonds Marignan dans le cadre du PAE TASE, faute d'informations disponibles.

[180] Rebaptisé depuis « Nexity Conseil et Transaction » dans le cadre de l'intégration du groupe immobilier.

[181] C'est par exemple le cas des opérations de redéploiement, comme entre Nexity et Alstom aux Docks (Sigma et Kappa), ou entre Cardinal et Veolia (Chrysallis), et DCB et Alstom (Silky), ou Adecco (Adely),

Bien que la dizaine d'opérations neuves de bureaux n'embrasse pas les centaines de transactions conduites chaque mois par ces professionnels, l'intervention systématique d'une poignée de cabinets laisse entrevoir l'intermédiation assurée par ces acteurs entre les promoteurs, investisseurs, et locataires. Ils occupent ainsi une fonction essentielle dans la filière d'investissement locatif, tout au long de la vie des bâtiments, dont ils permettent la matérialisation grâce à la commercialisation. Ils contribuent en ce sens à incarner le marché en organisant la rencontre entre une offre et une demande de locaux sur le marché de l'investissement (promoteurs et gestionnaires d'actifs) et sur le marché de la location (promoteurs ou gestionnaires et entreprises locataires).

1.2. La représentation du marché : la production de données

Le second type de contribution des cabinets de conseil en immobilier aux projets de redéveloppement urbain porte sur la production de données qualifiant l'existence d'un « marché » de l'investissement tertiaire locatif à travers une batterie d'indicateurs. À travers la collecte de données brutes obtenues lors des transactions et des missions de conseil, leur centralisation et leur transformation en indicateurs, ces cabinets contribuent à une activité de représentation du marché. Dans nos deux cas d'étude, ces données sont utilisées par les acteurs qui interviennent dans les phases de définition stratégique et programmation immobilière des projets. Autrement dit, la contribution des cabinets de commercialisation est plus indirecte ; elle se matérialise par l'emploi de données produites par ces cabinets, et éventuellement de leur propre interprétation qui est rapportée aux techniciens et élus en charge des projets.

Aux Docks de Saint-Ouen, le recours à des données et indicateurs produits par l'un des *majors* de la commercialisation transparaît dans les études pré-opérationnelles conduites de 2005 à 2007. L'ensemble de ces études est coordonné par la Sodedat 93, qui fait appel aux consultants de Partenaires Développement afin de conduire des études sur la stratégie économique, en particulier les aspects concernant l'immobilier d'entreprise. Dans leur rapport intermédiaire remis en octobre 2005, ces consultants procèdent à une analyse du marché de l'immobilier d'entreprise par segments : bureau, activités, logistique. Pour le premier type, ils replacent les perspectives de développement des Docks par rapport aux restructurations spatiales en cours dans la région francilienne, et y soulignent la place de Saint-Ouen comme « *pôle de référence constitué* », au même titre que la Plaine Saint-Denis (Partenaires Développement 2005, 2-3). Ce diagnostic, aussi

---

au Carré de Soie. Cette interprétation vaut également pour les ventes à investisseur, comme dans le cas des Docks où Nexity vend directement les bâtiments à des gestionnaires d'actifs.

élémentaire soit-il, s'appuie sur une batterie d'indicateurs concernant l'état du marché : stock disponible, demande placée, répartition des transactions par segments de taille, valeurs locatives pour les immeubles neufs et de seconde main. Ils ne sont pas produits par les consultants eux-mêmes, mais par le service études et recherches du cabinet DTZ, et sont relayés auprès de l'aménageur.

Il en est de même pour le projet du Carré de Soie, où les services communautaires de développement économique intervenant dès l'amont du projet comme nous l'avons vu au chapitre précédent, mobilisent régulièrement des indicateurs fournis par les cabinets de conseil. Lors de la définition de la stratégie tertiaire à l'échelle du site en 2010-2012, ces techniciens ont par exemple recours à des statistiques fournies par Jones Lang Lasalle (JLL) en ce qui concerne la demande placée trimestrielle, ou les perspectives d'évolution du marché lyonnais pour les cinq prochaines années. Ils s'appuient plus généralement sur les services du Centre d'études sur la conjoncture immobilière (Cecim), lequel fournit le même genre d'indicateurs à partir de la collecte de données opérée par l'observatoire de l'immobilier d'entreprise régional auprès d'une quinzaine de cabinets lyonnais (voir chapitre 8). Pour les contributeurs à l'observatoire, cet outil « *essentiel* » permet « *de savoir ce qui se passe sur le marché* », et ainsi de relayer des consignes auprès des acteurs chargés du redéveloppement urbain :

> *Le fait de faire remonter l'ensemble des informations au niveau économique est important pour derrière toute la chaîne immobilière : les urbanistes, les grands architectes vont se dire, on va leur donner le cahier des charges. C'est le cahier des charges ! On va développer tant de mètres carrés parce qu'on sait qu'il va se placer tant de mètres carrés de bureaux. […] Si on avait pas tous ces volumes, je ne vois pas comment on pourrait faire, c'est évident. C'est l'évidence même. (Entretien B03, conseil immobilier, cadre dirigeant)*

Mais ces indicateurs, qui relèvent pour cet initié de « *l'évidence* », ne parlent pas toujours d'eux-mêmes. C'est pourquoi il arrive que les cabinets de conseil en immobilier accompagnent leurs statistiques de commentaires qui apprécient la situation que ces indicateurs sont censés représenter et qualifier. Ici aussi, ces commentaires sont portés à la connaissance des élus, services techniques, et aménageurs, par le truchement des acteurs impliqués dans les phases d'études. Dans le cas des Docks, les consultants de chez Partenaires et Développement rapportent que « *les commercialisateurs n'éprouvent pas de crainte particulière concernant le placement de ce type de produits [immeubles aux standards internationaux], encore qu'on note actuellement une vacance sur une partie des opérations du Landy-France* » (Partenaires Développement 2005, 6). De même, lors de la définition du positionnement du Carré de Soie dans le cadre de la stratégie tertiaire d'agglomération, les techniciens communautaires du développement économique accompagnent les indicateurs (voir Figure 24) par un commentaire, rapportant que « *même sans livraisons à prévoir,*

JLL voit une suroffre sur le territoire » de l'agglomération lyonnaise (Direction des services aux entreprises, présentation, 24 novembre 2010). Les cabinets de conseil permettent ainsi, pour les acteurs impliqués dans la programmation immobilière comme l'aménageur des Docks ou les services d'urbanisme et de développement économique du Grand Lyon, de « *connaître le marché* », c'est-à-dire « *savoir qu'est-ce qui se commercialise bien, en termes de sites ou de produits* », mais aussi d' « *obtenir [une] vision* » de leurs projets (Entretien B19, bureau d'études, cadre dirigeant).

Figure 24 – Exemple d'indicateurs mobilisés dans la définition de la stratégie tertiaire au Carré de Soie

		Offre			Demande placée	
Secteur	Parc tertiaire neuf (< 5 ans)	Offre neuve (< 5 ans) disponibles à 6 mois	Livraison certaine disponible horizon 2013	Total offre neuve	Moyenne sur des surfaces neuves 2006 - 2009	Commentaires
Nord Ouest	56 378 m²	5 768 m²	3 328 m²	9 096 m²	10 165 m²	Risque de tension
Villeurbanne La Soie	12 819 m²	7 507 m²	0 m²	7 507 m²	4 162 m²	Marché offreur
Hôpitaux 8è	23 621 m²	13 037 m²	0 m²	13 037 m²	3 660 m²	Marché offreur
Vaise Fourvière	81 622 m²	8 396 m²	5 345 m²	13 741 m²	12 400 m²	Risque de tension
Presqu'Ile-Confluence	42 471 m²	5 591 m²	8 349 m²	13 940 m²	22 594 m²	Risque de tension
Part-Dieu	74 256 m²	15 633 m²	8 906 m²	24 539 m²	24 355 m²	Risque de tension
Est	117 028 m²	24 486 m²	1 409 m²	25 895 m²	16 039 m²	Marché offreur
Gerland 7è	87 311 m²	30 452 m²	29 569 m²	60 021 m²	6 648 m²	Marché offreur

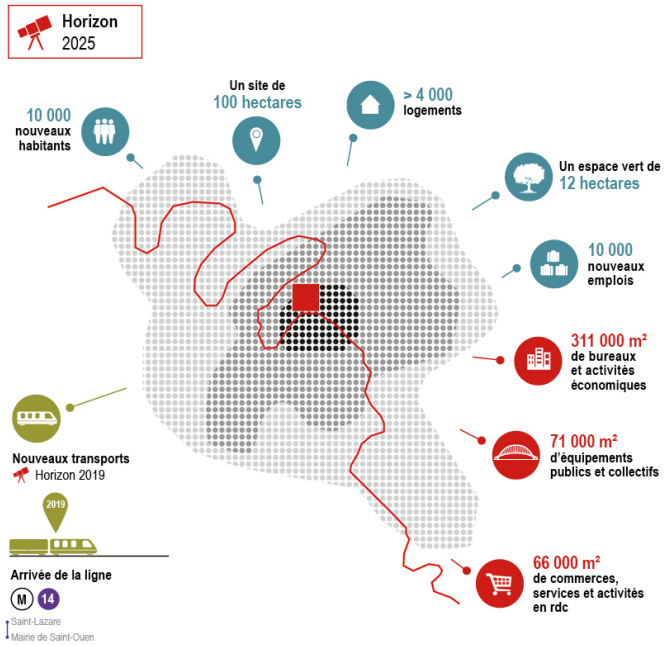
Source : DGDEI, Direction des services aux entreprises, présentation, 24 mars 2010

1.3. La réputation des projets et leur évaluation : la publication d'études

Le troisième et dernier type d'intervention des cabinets de conseil en immobilier concerne la production d'études portant sur les projets d'aménagement que nous avons étudiés, ou qui les retiennent parmi les quelques territoires clefs présentés comme des opportunités d'investissement pour les gestionnaires d'actifs, et des opportunités d'implantation pour les entreprises. Si les études monographiques détaillées sont rares dans la production – ou, tout du moins, dans celle qui est publiquement accessible – par rapport au reste des rapports, *briefings*, et autres notes d'analyses qui sont réalisés à l'échelle de marchés régionaux (l'Île-de-France, le Grand Lyon), de sous-marchés géographiques (p. ex. la première couronne parisienne) ou typologiques (les bureaux, les commerces, la logistique, etc. ou encore par taille), elles constituent de précieux relais de notoriété pour les projets, et donc pour la commercialisation de leurs opérations ainsi que pour leur prestige symbolique. Les conseils en immobilier participent ainsi à présider aux destinées des projets dont ils contribuent à forger la réputation sur les marchés. Les

exemples que nous avons étudiés montrent que la production de cette réputation n'est pas neutre, mais relève d'une d'évaluation selon les critères des gestionnaires d'actifs.

Figure 25 – Infographie sur le projet des Docks accompagnant l'étude de Jones Lang Lasalle



Source : JLL, « Les Docks de Saint-Ouen », 29 janvier 2014, http://www.grand-paris.jll.fr/fr/jll-etudes-grand-paris/docks-de-saint-ouen/

Pour le service d'études du cabinet Jones Lang Lasalle, les Docks de Saint-Ouen figurent parmi les opportunités qui « *préfigure[nt] en quelque sorte ce que le Grand Paris pourrait à terme générer* » suite à la réalisation du nouveau réseau de transport (JLL 2015, 4). À ce titre, il figure parmi l'une des études dédiées aux territoires incarnant l'avenir du marché de la métropole parisienne (voir Figure 25). Afin de rendre cet avenir plus familier, le projet des Docks est replacé par rapport au quartier Victor Hugo, lequel est présenté comme un « *pôle de bureaux véritablement établi et bénéficiant d'une image tertiaire auprès des entreprises et des investisseurs* » (JLL 2015, 70). En rapprochant ainsi les deux projets, le cabinet d'études contribue à créer un effet de familiarité auprès des intervenants du marché. La référence à la polarité tertiaire indique en outre quels critères sont privilégiés par ces experts pour évaluer les « *incroyables perspectives de développement* » offertes par le projet des Docks (Ibid., 26). Les indicateurs qu'ils mobilisent pour apprécier le projet renvoient en effet directement aux standards d'investissement privilégiés par les gestionnaires d'actifs, à savoir la « *masse critique* » de l'offre de bureaux, et la desserte par rapport aux principaux axes de circulation, notamment en transports en commun. D'autres facteurs d'évaluation mobilisés,

comme la « *mixité des fonctions qui permet d'apporter les services nécessaires à la population résidente et aux salariés* » (Ibid., 4), sont astreints, nous l'avons vu dans les deux chapitres précédents, à ce que ces gestionnaires d'actifs tolèrent comme degré de déclinaison. Cette mixité est contrariée par la polarisation de l'immobilier de bureau contribuant à la « *profondeur* » du marché, autre élément d'appréciation mobilisé par ces experts afin d'évaluer le projet.

En ce qui concerne le Carré de Soie, le projet n'a pas fait l'objet d'études aussi détaillées mais figure dans les quatre projets retenus dans l'étude annuelle coéditée depuis 2014 par Ernst & Young et JLL « *qui vise […] à recadrer un déficit de notoriété auprès des investisseurs immobiliers internationaux* » (Laurent Vallas, Directeur de JLL Lyon cité dans Business Immo 2014, 38). L'étude consiste principalement à présenter les grandes caractéristiques du projet, en insistant sur sa desserte par rapport à l'hypercentre et ses disponibilités foncières, en caractérisant son positionnement sur une offre de type « *campus* » à destination des activités tertiaires, et citant pour preuve les implantations de Veolia, Technip, et Alstom (EY et Jones Lang Lasalle 2014, 17). Ici aussi, les cabinets de conseil en stratégie et en immobilier produisent des formes d'évaluation en interprétant le lancement d'opérations en blanc (p. ex. « View One » d'Altarea) comme un signe positif du potentiel du projet auprès des investisseurs internationaux (EY et Jones Lang Lasalle 2015, 17 ; EY et Jones Lang Lasalle 2016, 23). D'autres cabinets de commercialisation réalisent la même fonction dans la presse spécialisée à l'image de BNP Paribas Real Estate pour qui le Carré de Soie est un « *quartier plein d'avenir* » grâce au respect des critères du marché, notamment pour ce qui concerne les entreprises locataires (Business Immo 2014, 20).

À travers la mise en lumière de ces projets d'aménagement, les commercialisateurs contribuent non seulement à leur publicité auprès de l'industrie de l'immobilier tertiaire – et en particulier des gestionnaires d'actifs et des potentiels locataires, mais aussi à asseoir leur crédibilité en tant qu'opportunités d'investissement ou de location au regard des critères relatifs au marché. Dans la formulation de diagnostic et l'esquisse de *scenarii* élaborés à partir des dynamiques observées sur ces territoires, et de leur expertise revendiquée du marché, ils construisent aussi des perspectives par rapport à l'évolution de ces projets. Dans la production de données relatives à la conjoncture, et sa comparaison avec d'autres territoires ou par rapport au marché régional, ils contribuent aussi à inscrire ces projets sur le marché de l'investissement et de la location. Nos entretiens avec les gestionnaires d'actifs attestent de leurs contacts avec les cabinets de conseil en immobilier « *qui connaissent très bien le terrain* » (Entretien B12, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant) et avec lesquels ils sont en relation quotidiennement (Entretien B25, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant). Outre ces échanges informels, les gestionnaires d'actifs sont abondés par les études publiées par ces conseils : « *on lit beaucoup d'analyses, parce qu'on reçoit*

énormément d'études de tous les grandes marques de commercialisateurs puisqu'ils ont des services d'études très étoffés » (Entretien B12, cadre dirigeant). Les conseils en immobilier contribuent donc à l'articulation entre les projets d'aménagement et le marché de l'investissement. Il s'agit à présent d'examiner comment les produits immobiliers qu'ils traitent sont construits par les promoteurs immobiliers et financés par les gestionnaires d'actifs.

Section 2. La production d'actifs immobiliers dans les premières couronnes métropolitaines

La totalité des opérations d'immobilier tertiaire neuf construites par les promoteurs dans le cadre des deux projets ont été, à une exception près, acquises par des gestionnaires d'actifs afin de les louer à des entreprises. Ce constat s'applique également aux deux opérations de réhabilitation du patrimoine industriel, la halle Alstom et l'usine TASE, où les entreprises occupantes sont locataires de surfaces détenues par des gestionnaires d'actifs. L'analyse de la production de surfaces suppose donc de s'intéresser à la relation entre promoteurs et investisseurs, cette dernière étant plus importante que le tandem traditionnel auparavant formé par les promoteurs et les banquiers lors du cycle précédent (Malézieux 1995 ; Nappi-Choulet 1997 ; Crouzet 1999). Notre enquête met en évidence une stratégie de capitalisation sur les restructurations spatiales des premières couronnes métropolitaines qui se caractérise par une division des tâches conduisant les promoteurs immobiliers à intervenir comme des intermédiaires entre les gestionnaires d'actifs et les gouvernements urbains, et à relayer les attentes sélectives des premiers en termes d'espaces, de formes urbaines et d'usagers.

2.1. La division des tâches entre gestionnaires d'actifs et promoteurs face aux gouvernements urbains

La comparaison des deux projets d'aménagement montre que la relation entre les gestionnaires d'actifs et les gouvernements urbains est intermédiée par les promoteurs immobiliers. Ce sont donc les promoteurs qui se chargent de faire circuler les critères sélectifs des gestionnaires d'actifs auprès des élus, services techniques et aménageurs. Cette division des tâches entre gestionnaires d'actifs et promoteurs résulte d'une position différenciée dans la chaîne d'assemblage de actifs, reposant elle-même sur des métiers différents. Cette spécialisation est d'autant plus renforcée par les stratégies de capitalisation privilégiées par les gestionnaires d'actifs dans nos deux cas, qui se caractérisent par la recherche de revenus locatifs pérennes.

Le métier de gestionnaire d'actifs : la traduction entre marchés financiers et immobiliers

Notre enquête montre que les activités des gestionnaires d'actifs et les représentations qu'ils ont de leur métier sont très homogènes d'un projet à l'autre, et quel que soit le statut juridique ou la taille de leur société. Elles reflètent une position charnière entre des critères financiers privilégiés par leur clientèle ou leur actionnariat, et des opportunités d'investissement dans l'immobilier d'autre part. Les gestionnaires d'actifs ont un pied dans le secteur financier, et l'autre dans l'immobilier, charge à eux de réaliser le passage de l'un à l'autre pour exercer leur mandat d'allocation des capitaux. Comme le résume l'un d'entre eux :

> *Notre travail c'est de trouver des cibles d'investissement en ligne avec nos critères de qualité d'investissement et les critères financiers ou autres recherchés par nos clients investisseurs. […] Nous on essaye de spotter[182], et ça c'est une stratégie globale chez nous et qui le sera dans d'autres sociétés, c'est essayer d'identifier et de spotter des terrains d'investissement auprès des axes de transport. (Entretien A24, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant)*

La définition que nous livre ce gestionnaire est représentative des propos tenus par ces collègues lors des entretiens que nous avons effectués avec ces derniers. Il s'agit, pour ces spécialistes de l'immobilier, de prospecter des espaces dans lesquels investir leurs capitaux.

Ces professionnels sont chargés d'articuler ces paramètres urbains *et* financiers à travers un processus de traduction itératif et permanent. Ils entreprennent ces opérations de traduction à partir de critères financiers élémentaires fixés lors de la définition du fonds et discutés avec les clients ou actionnaires qui leur confient leurs capitaux (Entretiens A13 et A27, gestionnaire d'actifs, responsables investissement ; A24, cadre dirigeant). Parfois, les gestionnaires ont toute latitude pour formuler les caractéristiques immobilières et urbaines qui viendront satisfaire le niveau de risque-rendement visé. Dans d'autres cas, ces éléments sont fléchés en amont par une documentation juridique plus prescriptive, ou par les unités opérationnelles en charge de la formulation de la stratégie générale d'investissement. Mais les gestionnaires d'actifs peuvent être amenés à faire évoluer ces prescriptions en faisant valoir leur connaissance du marché immobilier français afin « *d'éduquer progressivement les fund managers* », par exemple en les amenant à considérer des opportunités d'investissement hors des quartiers d'affaires traditionnels et dans des territoires dits « émergents » comme Saint-Ouen :

> *Quand le bâtiment est acheté en 2008, il y avait énormément de demande, c'était une très mauvaise période pour acheter. Pour obtenir les retours sur investissement attendus par le fonds il fallait aller en dehors du quartier d'affaires. […] On leur fait des propositions dans le QCA [quartier central des affaires], et ils comprennent que le niveau de retour attendu ne va pas avec la situation dans Paris. (Entretien A13, gestionnaire d'actifs, responsable investissement)*

[182] De l'anglais « *to spot* » : repérer, identifier.

Il existe donc une « *marge de manœuvre* », qui permet aux gestionnaires d'actifs de discuter non pas les objectifs du fonds, mais sa traduction dans tel ou tel type d'opération immobilière en fonction de la conjoncture. Au-delà d'une première étape de traduction effectuée par les gestionnaires d'actifs qui présentent les dossiers d'investissement, calculs à l'appui, afin de démontrer sa viabilité au regard des critères financiers prérequis, les comités d'investissement constituent des cénacles où la traduction se poursuit, et peuvent donner lieu à des ajustements comme dans l'exemple mentionné ici[183]. Le comité d'investissement qui réunit les équipes chargées de la gestion des actifs est le creuset où se « *construit une synthèse dans laquelle des représentations portant sur les effets prêtés aux caractéristiques des immeubles, des lieux ou des utilisateurs sont jaugées au regard d'exigences financières* » (Halbert, Attuyer, et al. 2014, 264).

Outre la définition de produits d'investissement immobilier faisant appel à leur connaissance du marché local, les gestionnaires d'actifs revendiquent aussi un statut de spécialistes du financement capables de négocier de meilleures conditions avec les banques par rapport aux promoteurs :

> *Nous on est investisseurs, on a la possibilité de parler d'égal à d'égal, parce que notre métier c'est d'acheter des projets et de les financer. Nous on a des compétences financières quand il s'agit d'aller parler à des banquiers, de monter des business plans, de les convaincre, qui sont supérieures à celles d'un promoteur. On se finance moins cher qu'un promoteur. (Entretien B12, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant)*

Ces « *compétences financières* » reposent sur une connaissance revendiquée des instruments financiers alimentant un sentiment légitimité face au banquier qu'il s'agit de convaincre pour accorder des prêts pour financer les politiques d'investissement. Cette connaissance s'appuie pour certains sur leur formation initiale : plusieurs gestionnaires d'actifs que nous avons rencontrés sont titulaires de diplômes d'économie financière (Entretiens A09, A24, A27) et ont occupé des postes au sein de sociétés bancaires ou financières chargées de produit de la création et la gestion de financement complexes (Entretiens A13, A27), quand les profils des promoteurs sont plus variés.

Enfin, l'activité des gestionnaires d'actifs se caractérise par la rareté des interactions avec les gouvernements urbains, en particulier lors des projets d'aménagement. Lors de nos entretiens, ces acteurs insistent sur le fait que ces tâches incombent aux promoteurs, quand eux se

[183] Ces comités peuvent aussi être le lieu d'un rapport de force entre plusieurs unités opérationnelles d'une même société de gestion d'actifs, comme il nous a été rapporté par un interlocuteur pointant les divergences d'interprétation entre lui et les gestionnaires du fonds dont il a souligné l'approche jugée excessivement financière les conduisant à « *rarement voir les immeubles mais [à] regarder les investissements financiers sur un tableur Excel* » (Entretien A12, gestionnaire d'actifs, responsable investissement).

concentrent sur la gestion des fonds immobilier n'impliquant pas d'établir de relations avec les gouvernements urbains :

> *En tant qu'investisseur pour le compte de propriétaires institutionnels qui achètent pour garder je n'ai pas de relations avec les collectivités locales. […] Mon métier n'est pas d'aller voir les collectivités, c'est plutôt le travail des promoteurs et des développeurs ça ; moi ça consiste à identifier des immeubles, connaître le nom des propriétaires, les démarcher, faire des offres et gérer les immeubles, et puis faire des investissements qui soient rentables. (Entretien A12, gestionnaire d'actifs, responsable investissement)*

> *Je pense que [les collectivités] aimeraient parler aux investisseurs mais ce n'est pas notre job de sécuriser du foncier, de budgéter des travaux, etc. : on achète un package. […] Les risques permis, la prospection foncière, tout ça c'est un job de promoteur. Nous on arrive un peu derrière. (Entretien A27, gestionnaire d'actifs, responsable investissement)*

Dans la culture financière de ces acteurs, ces interactions avec les gouvernements urbains sont liées à des stratégies de prise de risque de construction qu'ils ne souhaitent pas endosser (Ibid.). C'est pourquoi ils revendiquent une distribution des rôles où les promoteurs se chargent de négocier les conditions de constructibilité avec les élus et techniciens, par exemple sur les parkings (Entretien A24, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant). La relation des gestionnaires urbains avec ces acteurs sont par conséquent la plupart du temps *indirectes* et *intermédiées* par les conseils en immobilier et surtout les promoteurs qui font office d'interface : « *tous les jours on est en relation avec les commercialisateurs, avec les promoteurs qui vous parlent de leurs projets car eux-mêmes sont en connexion avec les mairies, les communautés d'agglo, ou les utilisateurs* » (Entretien B25, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant).

Les gestionnaires d'actifs se situent ainsi en retrait par rapport aux gouvernements urbains. Ils concèdent bien quelques interactions avec les élus et services techniques, mais celles-ci se limitent tout au plus à des cas particuliers de gestion locative de leur patrimoine immobilier, lorsqu'il s'agit par exemple de réclamer l'entretien des voiries, ou d'obtenir des autorisations administratives pour procéder à des travaux d'extension (Entretiens A12 et A27, gestionnaires d'actifs, responsables investissement). Certains entretiens reflètent même une méconnaissance des politiques et dispositifs mis en place par les collectivités, par exemple en ce qui concerne l'action des services de développement économique en matière d'immobilier. Ainsi de la surprise de notre interlocuteur lorsque nous lui avons suggéré l'idée de contacter ces services, qui sont par ailleurs en interaction avec certaines entreprises dont ils recensent les besoins immobiliers. Ce dernier nous a ensuite confié sur le ton de l'aveu que ses seules interactions avec les « *organismes publics* » se bornaient à leur louer des surfaces pour leurs propres besoins, avant de souligner la différence avec les promoteurs « *qui travaille[nt] toujours avec les mairies* » (Entretien A13, gestionnaire d'actifs, responsable investissement). Alors que les gestionnaires d'actifs

définissent des produits immobiliers sur lesquels les gouvernements urbains ont un pouvoir de contrôle, par exemple en matière de taille ou de localisation, ils n'entretiennent pas d'interaction avec ces acteurs.

Le métier de promoteur : la production d'actifs immobiliers

Cette distribution des rôles est corroborée par les promoteurs qui, lorsqu'ils évoquent leur métier, se présentent comme des intermédiaires spécialisés dans le montage d'opérations consistant à transformer des terrains ou des immeubles existants, et à entreprendre à cet effet les démarches administratives nécessaires auprès des gouvernements urbains :

> *Mon métier c'est […] de sourcer du foncier ou des immeubles à restructurer, de faire le montage de l'opération, juridique, urbanistique, architecturale, technique et de revendre l'opération […] Ça va de la recherche d'un terrain à la fabrication du permis de construire et les négociations avec les élus, puis les négociations avec les locataires et les investisseurs. (Entretien A08, promoteur, cadre dirigeant)*

L'exercice par les promoteurs de leur activité suppose de gérer deux contraintes. D'une part, la transformation des terrains suppose d'obtenir l'autorisation de construire de la part de la collectivité, ce qui nécessite de négocier avec les élus et leurs services techniques sur la constructibilité autorisée par le règlement urbain, et sur d'éventuelles contreparties financières afin par exemple de financer les équipements et espaces publics dans le cadre d'une ZAC. D'autre part, afin de lancer cette opération les promoteurs s'attachent souvent à trouver des locataires ou des investisseurs qui s'engagent à occuper ou acheter le futur bâtiment. Les promoteurs immobiliers cherchent donc à réduire leur exposition au risque en s'assurant qu'ils ont capacité à le transférer à ces derniers, et ce d'autant plus que la taille de leur société est réduite :

> *Nous n'avons pas la capacité à démarrer [nos opérations] sans qu'un client investisseur ou locataire soit préalablement identifié, nous permettant de sortir du risque. […] C'est notre métier que de trouver, par rapport à notre identité, un adossement, de sorte que le jour où nous passerons devant le notaire pour l'achat du terrain, nous vendrons de manière concomitante, dans la salle d'à côté […] Sauf exception, […] nous n'achèterons pas le terrain sans le revendre dans la minute qui suit avec notre obligation de faire vis-à-vis d'un tiers investisseur ou locataire. (Entretien A17, promoteur, responsable de programme)*

Alors que le promoteur occupe une place de premier rang dans la production urbaine puisqu'il se charge de négocier avec les élus et de réaliser un bâtiment, cet extrait reflète combien cette place dépend de la capacité à trouver de quoi minimiser la prise de risque. Dans ce cas, il s'agit pour le promoteur de ne pas acquérir le foncier sans immédiatement s'engager à le céder une fois qu'il sera transformé en immobilier. Aussi les promoteurs recherchent ce qui est souvent qualifié dans le jargon comme un « adossement », c'est-à-dire un locataire ou un investisseur dont

l'engagement contractuel leur permettra de s'assurer d'une perspective de futurs revenus à travers la location ou la vente. Pour le promoteur immobilier, cet adossement permet de transférer toute une partie des risques au gestionnaire d'actifs, en particulier les risques financiers qui pèsent sur les fonds propres qu'il a bloqués dans l'opération, et l'endettement qu'il a contracté auprès de la banque pour compléter cette mise initiale de capitaux.

Nos entretiens reflètent ainsi une situation sensiblement différente par rapport au tableau brossé par les travaux d'économie immobilière (Nappi-Choulet 1997) et de géographie économique (Malézieux 1995 ; Crouzet 1999). Leurs auteurs ont en effet souligné l'accès des promoteurs à une masse de capitaux bancaires les conduisant, dans un contexte de libéralisation financière et immobilière, à s'engager dans des opérations de construction-vente – bien souvent très risquées – sans assurance de pouvoir les revendre, si ce n'est la certitude dans la croissance du marché entretenue par la formation d'une bulle spéculative. L'éclatement de la bulle immobilière en 1992 scelle la faillite de nombreux promoteurs entraînant dans leur sillage de nombreuses banques dans la tourmente financière (voir Annexe 1). Bien que leur modèle économique reste sensiblement identique – monter des opérations avec peu de fonds propres et un financement bancaire important – les promoteurs cherchent aujourd'hui à s'assurer de façon plus certaine de la capacité à revendre leurs opérations. L'identification de locataires ou de gestionnaires actifs est de plus en plus fréquemment posée comme un prérequis par les banques qui distribuent des prêts aux promoteurs immobiliers afin de financer les opérations. Elle l'est d'autant plus depuis la crise financière de 2008, qui s'est suivie d'un resserrement des conditions d'octroi du crédit par les banques : il n'est pas rare que certaines exigent désormais que la moitié des futures surfaces construites soit prises à bail avant construction.

Or la recherche de cet « adossement » permettant de transférer le risque s'inscrit dans un marché immobilier caractérisé par deux évolutions : d'une part, le recours d'un nombre croissant d'entreprises à la location, surtout parmi les plus grandes ; de l'autre, la diffusion de techniques de gestion « active » parmi les investisseurs. Dès lors, le métier de promoteur consiste à s'assurer que son produit immobilier constitue un placement attractif. Le métier de promoteur ne requiert plus uniquement des compétences concernant la pondération de différents postes économiques dans un bilan (charge foncière, coûts de travaux, honoraires, aléas) afin de dégager un profit, mais aussi une capacité à formuler des hypothèses quant à la valorisation de tel ou tel bail auprès des investisseurs :

> *C'est un métier que de dire qu'on peut faire plus de 100 000 m², et que ça va coûter tant. Et il y a un risque pris par l'opérateur, c'est-à-dire nous, de dire 'je loue à Veolia et je prends le risque de vendre, et si mes hypothèses de vente ne sont pas bonnes, c'est pour moi'. (Entretien A23, promoteur, cadre dirigeant)*

Les baux types qu'ils proposent de signer aux locataires sont aussi calqués sur les modèles des investisseurs, c'est-à-dire des baux commerciaux dit « triple net » permettant de reporter de nombreuses charges sur les locataires : « *on négocie des baux avec les entreprises utilisateurs qui sont assez contraignants et bien bordés pour que l'investisseur n'ait pas à redire sur la qualité du bail à signer* » (Entretien B06, promoteur, cadre dirigeant).

C'est pourquoi la position en retrait revendiquée par les gestionnaires d'actifs ne signifie pas pour autant qu'ils sont totalement absents des interactions entre promoteurs et gouvernements urbains. Certains interlocuteurs soulignent qu'ils constituent au contraire une « *force sous-jacente qui est essentielle* », car si c'est « *le promoteur ou le développeur qui fera l'opération* », « *en réalité celui qui a un poids énorme dans la discussion mais n'apparaît dans aucun des boards ou réunions, c'est l'investisseur* » (Entretien A11, bureau d'études, architecte-urbaniste). Alors que les investisseurs sont dans l'ensemble prompts à revendiquer une division des tâches entre les promoteurs et eux, laissant bien volontiers aux premiers le soin de négocier avec les gouvernements urbains, quelques-uns reconnaissent leur emprise, fût-elle indirecte, sur le contenu de ces interactions :

> *Enfin, [le promoteur] ne sortira pas son opération sans quelqu'un pour la financer derrière. Le promoteur n'a pas notre parole mais est notre porte-parole. Moi j'aurais été Nexity je me serais dit 'bon, Alstom me vend ses terrains, il m'a signé un BEFA de 9 ans, cela a une valeur considérable mais en face j'ai ce point rouge des parkings, vais-je être capable de vendre ou pas ?'. Donc c'est au promoteur d'évaluer ces risques, c'est en ce sens qu'il se fait notre porte-parole. (Entretien A13, gestionnaire d'actifs, responsable investissement)*

Les promoteurs se font en ce sens le relais des attentes des gestionnaires d'actifs auprès des gouvernements urbains et des aménageurs afin de sécuriser leur activité de transformation de terrains en produits d'investissement immobilier.

La capitalisation sur les restructurations urbaines des premières couronnes métropolitaines

Cette distribution des rôles entre promoteurs et gestionnaires d'actifs reflète des positions différentes au sein de la chaîne d'assemblage des actifs immobiliers tertiaires. Elle s'explique par des positions et des trajectoires professionnelles différentes, mais aussi par les niveaux de risque-rendement privilégiés par les gestionnaires d'actifs. Dans nos deux cas d'études ces derniers interviennent en effet dans le cadre de stratégies plutôt orientées sur la location, pour un niveau de risque-rendement vraisemblablement situé entre 5% à 10%. Ces stratégies proscrivent une prise de risque trop importante, en particulier en ce qui concerne le risque de développement impliquant d'acheter les terrains pour réaliser directement la promotion. Ce cas de figure, où les investisseurs se substituent aux promoteurs, comporte en effet de nombreuses incertitudes en matière de transformation du foncier (p. ex. dépollution) et de construction (p. ex. modification

de la constructibilité, obtention du permis). Cette activité de développement foncier est réservée à quelques fonds spécialistes[184]. Dans le cas des Docks de Saint-Ouen et du Carré de Soie, ces risques sont pris en charge par les promoteurs. La plupart des fonds propriétaires des programmes tertiaires neufs dans ces quartiers sont orientés sur des stratégies de recherche de recettes locatives pérennes supposant une intervention plus tardive dans l'aménagement (voir Tableau 13). C'est par exemple le cas des fonds destinés au grand public, comme les SCPI Sélectinvest 1, Notapierre et Accimmo pierre gérées respectivement par La Français REM, B&C pour le compte de l'Unofi, et BNP Paribas REIM. De même pour les fonds qui sont destinés à une clientèle institutionnelle, comme le Hines European Core Fund (HECF) qui vise à constituer un portefeuille immobilier à l'échelle européenne dans cette optique.

Après la livraison et l'achat des premières opérations, certains gestionnaires d'actifs ont privilégié des stratégies un peu plus risquées, en achetant sur plan auprès des promoteurs des bâtiments sans locataire pré-identifié. Le développement de ces montages « en blanc » a été plus précoce aux Docks, les gestionnaires d'actifs étant familiers de la commune de Saint-Ouen par rapport au quartier d'affaires Victor Hugo (Entretien A27, gestionnaire d'actifs, responsable investissement). La société foncière cotée Gecina (2011) et le groupe immobilier Tishman Speyer (2014) ont par exemple acheté deux bâtiments à Nexity, qu'ils ont fini par louer plusieurs années après[185]. Dans la ZAC Villeurbanne-La Soie, les deux premiers lots d'immobilier tertiaire ont été plus récemment acquis par des sociétés d'assurance (voir Tableau 13). Nos deux cas se différencient ainsi d'autres opérations de redéveloppement urbain comme la Plaine Saint-Denis, où pour l'essentiel les opérations étaient montées « en blanc » (Nappi-Choulet 2006), dans un contexte de forte reprise de l'activité sur le marché tertiaire.

Les stratégies d'investissement de ces différents gestionnaires d'actifs consistent à capitaliser sur les restructurations urbaines en cours dans les communes de première couronne. Ils escomptent ainsi tirer parti des dynamiques de mutation spatiale et socio-économique de ces territoires accueillant un nombre croissant d'activités tertiaires dans le cadre d'un processus de desserrement péricentral (Halbert 2004). Dans cette perspective, les Docks sont par exemple

[184] Citons par exemple le cas des fonds gérés par l'américain Carlyle, ou l'assureur Axa qui s'occupe par exemple pour le compte de ses fonds *Development ventures* de l'aménagement de plusieurs terrains, comme la « Corne Ouest » dans le quinzième arrondissement de Paris à proximité du nouveau Ministère de la Défense (Halbert, Attuyer, et al. 2014, 171-72).

[185] La signature de la promesse de vente entre Gecina et Nexity est intervenue en juin 2011, et celle d'un bail en l'état futur d'achèvement pour la société SVP deux ans et demi plus tard en octobre 2013. Gecina mettra ensuite plus de trois ans et demi à louer le reste du bâtiment à la Caisse régionale du régime social des indépendants, qui a signé un bail en février 2017. Pour Tishman Speyer, la signature de la promesse de vente est intervenue en octobre 2014, et l'annonce du Conseil régional d'Île-de-France, futur locataire des surfaces, en juillet 2016 soit un an et demi plus tard.

qualifiés comme un « *bout de territoire émergent* », et l'enjeu du projet d'aménagement interprété comme une « *masse critique en train de se constituer […] l'émergence d'un pôle secondaire de bureau au sein d'un marché de Saint-Ouen* » (Entretien A27, gestionnaire d'actifs, responsable investissement). Les gestionnaires d'actifs cherchent ainsi à identifier et analyser des dynamiques afin de déterminer « *si le quartier a les moyens de devenir une vraie zone tertiaire* » (Entretien B12, cadre dirigeant) à plus ou moins court terme, dans l'optique de « *trouver la création de valeur au sein de localisations en devenir* » (Entretien A24, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant).

L'évolution de ces territoires intéresse ces acteurs à double titre, conformément à leurs pratiques de gestion « active » de leur patrimoine immobilier. D'une part, ils espèrent que l'aménagement de ces quartiers permettra de maintenir les entreprises locataires en place, voire de négocier des hausses de loyer lors de la renégociation du bail. Ces perspectives d'appréciation peuvent inciter les gestionnaires d'actifs à acquérir des bâtiments qui seraient plus risqués à leurs yeux, comme la halle Alstom : « *ils achètent aujourd'hui avec un locataire qui va arriver pour neuf ans […] s'il part au bout de neuf ans ils loueront plus cher que le loyer indexé actuel, puisqu'entre temps le quartier sera fini et la ligne 14 arrivée* » (Entretien A23, promoteur, cadre dirigeant). Elles concernent également ceux qui ont acheté des bâtiments plus standards, certains que « *les loyers vont repartir à la hausse* » et donc que « *c'est le moment de prendre des positions sur des quartiers un petit peu plus périphériques qui proposent des loyers attractifs* » (Entretien A24, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant).

D'autre part, bien qu'ils recherchent en grande majorité d'abord des revenus locatifs, les gestionnaires d'actifs intègrent également des perspectives de plus-value à la revente, évoquant « *l'idée du coup d'après qu'on se fait, la revente, comment ça sera dans dix ou quinze ans* », et essayant ainsi d'anticiper si « *ça sera liquide […] si ça va se valoriser* » (Entretien A09, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant). Ces deux éléments sont d'ailleurs liés, car la négociation d'un loyer à la hausse dans quelques années permettrait à ces propriétaires de « créer de la valeur » selon leur jargon, et de céder le bâtiment loué à un prix supérieur par rapport à celui qu'ils ont payé. Nous manquons certes de recul pour apprécier si ces gestionnaires cherchent davantage des loyers qu'une plus-value à la revente, mais soulignons tout de même que quelques bâtiments ont déjà fait de l'objet de revente à d'autres investisseurs. L'analyse du parc immobilier plus ancien sur la commune de Saint-Ouen confirme toutefois une tendance à la rotation des immeubles. À titre d'exemple, le siège d'Alstom Transport installé le long de la « *rue tertiaire* » des Docks a changé quatre fois de

mains en moins de vingt ans[186]. De même, pour certains bâtiments du complexe « Le Colisée » construit le long du Périphérique dans le quartier Victor Hugo.

Tableau 13 – Les gestionnaires d'actifs dans les projets des Docks et du Carré de Soie

Projet	*Nom*	*Type*	*Véhicule*	*Groupe*	*Secteur d'origine*	*Montant investi*	*Actifs sous gestion*
Docks	Gecina‡	Foncière cotée (SIIC)		Gecina	Immobilier	69 M€	1 million m² (bureaux) 12,9 Md€ (2015)
	Generali & Nexity REIM	Joint-venture	Generali Real Estate Fund	Generali/Nexity	Assurance, immobilier	…	27 Md€ (Generali)
	Hines	Gestion pour compte de tiers	Hines European Core Fund	Hines	Immobilier	…	3,4 Md€
	La Française REP	Gestion pour compte de tiers	Mandat (Eraſp)	Groupe La Française	Finance	…	4 millions m² 13,6 Md€ (2016)
	La Française REM†	Gestion pour compte de tiers	SCPI Selectinvest 1	Groupe La Française	Finance	85 M€	4 millions m² 13,6 Md€ (2016)
	Rreef Real Estate†	Gestion pour compte de tiers	Grundsbestiz Europa	Deutsche Bank	Banque	99 M€	23 Md€ (2016)
	Tishman Speyer‡	Gestion pour compte de tiers		Tishman Speyer	Immobilier	…	400 000 m²
Carré de Soie	ANF Immobilier	Foncière cotée		Eurazeo	Finance	82 M€	401 000 m² 1,1 Md€ (2015)
	B&C	Gestion pour compte de tiers	SCPI Notapierre	Unofi	Conseil patrimonial	24, 5 M€	766 600 m² 1,8 Md€
	BNP Paribas REIM†	Gestion pour compte de tiers	SCPI Accimmo Pierre	BNP Paribas Real Estate	Banque	43,8 M€	326 960 m² 1,1 Md€ (2015)*
	Caisse d'Épargne Rhône-Alpes	Banque		BPCE	Banque	30 M€	
	Foncière Cardinal	Foncière privée		Cardinal	Immobilier	…	
	Caisse d'assurance vieillesse des pharmaciens‡	Fonds de pension			Retraite	…	59 000 m², dont 36 000 m² de bureaux, 471 M€ (2013)
	Crédit Agricole Assurances‡	Société d'assurances		Crédit Agricole	Banque	…	3,5 millions m² 800 M€

Sources : Entretiens, consultation des rapports d'activité et recension de la presse spécialisée
† Investissement dans le cadre du rachat de l'opération auprès d'un premier investisseur
‡ Investissement sans pré-commercialisation locative (« en blanc »)
** Actifs sous gestion au niveau du groupe*

186 Lors du rachat de l'immeuble par Unibail en 2000, sa valeur s'élevait à 43 millions d'euros. En 2014, il a été racheté par Primonial REIM pour 97 millions d'euros.

2.2. Les sélectivités socio-spatiales et matérielles des critères d'investissement

Pour s'assurer de ces perspectives et prendre leur décision d'investissement, les gestionnaires d'actifs produisent et mobilisent des critères qui se caractérisent par une grande sélectivité. Il ressort de notre enquête que ces standards d'investissement sont remarquablement stabilisés au sein de la communauté professionnelle des gestionnaires d'actifs, qui partage ainsi des critères d'investissement très homogènes d'une société à l'autre. Ces standards constituent des normes professionnelles communément admises par ces professionnels sur ce qui constitue un « bon investissement », c'est-à-dire une allocation de capitaux susceptibles de générer le niveau de rendement défini par rapport aux risques. Ils reflètent donc des conventions, à savoir des « *proposition[s] […] [auxquelles] une communauté d'acteurs adhèrent […] nécessairement contextuelle[s], située[s] dans le temps et dans l'espace* » (Tadjeddine 2006, 195).

Ils sont historiquement et spatialement situés : leur sédimentation au sein de l'industrie de la gestion d'actifs est le fruit d'un processus de stabilisation au fur et à mesure de leur diffusion parmi les pratiques des chargés d'investissement et de leur matérialisation par les promoteurs. Le développement des opérations « en blanc » lors des cycles précédents de l'immobilier avait déjà entraîné une certaine forme de banalisation des programmes immobiliers afin de réduire le risque locatif pris par les investisseurs en concevant des immeubles qui puissent accueillir n'importe quel occupant (Crouzet 1999, 150 ; Nappi-Choulet 2009, 19). Parmi les professionnels que nous avons rencontrés, certains soulignent le rôle des promoteurs anglo-américains [187] dans l'émergence de « *normes internationales* » impliquant la réalisation d' « *immeubles extrêmement banalisés* » (Entretien A08, promoteur, cadre dirigeant). Pour cet interlocuteur, la conjonction de ces produits proposés par les promoteurs et de l'afflux massif de capitaux apportés par les fonds

[187] En l'occurrence, notre interlocuteur cite HRO et Capital & Continental, qui sont deux sociétés de promotion-investissement basées sur le modèle anglo-saxon du *developer*, c'est-à-dire des promoteurs qui ont capacité à garder le patrimoine qu'ils construisent en portefeuille sans nécessairement le céder immédiatement à un tiers.
HRO a été fondé par le promoteur britannique Howard P. Ronson, qui a débuté son activité en 1979 à Manhattan, New York, en construisant une douzaine de tours de bureaux (*New York Times*, 25 mars 2007). La société a repris ses activités en France à la fin des années 1990, où elle a acquis trois immeubles (*Les Échos*, 12 mars 1998). Depuis, elle a développé de nombreux produits dans la Première couronne parisienne, et notamment à Saint-Ouen où il a construit trois bâtiments dans le quartier Victor Hugo au début des années 2000 (voir chapitre 1).
Capital & Continental a été cofondé par deux associés, Christopher Holloway et Michael Hawkes, en 1971. Ce développeur s'est spécialisé dans les immeubles de bureaux à Paris et en Première couronne. C'est notamment le cas du complexe de bureaux « Le Colisée » situé à Saint-Ouen. Capital & Continental a collaboré avec un expert pour définir un concept propre à sa marque, à la manière d'un brevet : le « *New Office* » définit un certain nombre de caractéristiques, comme la présence d'un « *hall d'entrée prestigieux double hauteur* », la flexibilité et la profondeur des plateaux grâce à l'absence de poteaux, une hauteur sous plafond, une gestion centralisée du bâtiment assistée par ordinateur, etc. (Source : Capital & Continental, brochure « *Investing in Paris* », http://www.capitalcontinental.com/pdf/corporate.pdf, dernière consultation le 26 juillet 2015).

immobiliers à la fin des années 1990 expliquerait la stabilisation de ces prescriptions constructives concernant le gabarit des immeubles (hauteur sous plafond, profondeur des plateaux, longueur de trame des bureaux). Ces éléments reflètent le fait que ces standards sont des *constructions sociales situées* acquérant au fil de leur stabilisation une certaine rigidité.

La production de ces standards à travers des pratiques d'investissement résulte des opérations de traduction entre les marchés financiers et immobiliers constituant, nous l'avons vu, le métier des gestionnaires d'actifs. Il faut souligner que ces opérations de traduction sont *itératives* et *collectives*. Elles sont itératives, au sens où elles résultent donc de cet incessant aller-retour opéré par ces professionnels entre les catégories de la finance de marché (liquidité, risque, rendement) et de l'immobilier (types de produits, localisation, locataires). À ce titre, les standards sont susceptibles d'être enrichis au fur et à mesure que les gestionnaires d'actifs intègrent de nouveaux critères dans leurs politiques d'investissement. C'est par exemple le cas des labels dits « verts » attestant de niveaux de consommation énergétique des bâtiments qui ont désormais intégré les critères auscultés par les gestionnaires d'actifs afin de se prémunir contre l'obsolescence réglementaire créée par les obligations de performance en la matière imposées par les évolutions législatives comme nous l'avons évoqué ailleurs (Attuyer et al. 2012 ; Halbert, Attuyer, et al. 2014). Dans nos deux cas d'études, tous les bâtiments acquis par des gestionnaires d'actifs sont par exemple dotés d'une certification de ce type.

La production des standards est aussi collective, car ils ne sont pas seulement le résultat d'une production isolée, mais d'échanges permanents. D'une part, entre les professionnels de la gestion d'actifs qui forment un groupe social – que nous avons qualifié ailleurs de « *milieu territorial* » (Halbert, Attuyer, et al. 2014) – localisé dans le même quartier central des affaires parisien, fréquentant les mêmes conférences et salons, passant de société en société lors de leur carrière. D'autre part, ces professionnels nourrissent également des contacts permanents avec les autres acteurs de la filière, comme les promoteurs et les conseils en immobilier qui contribuent à informer leurs décisions, mais aussi leurs locataires. Cette socialisation contribue à la reproduction des standards d'investissement, par exemple à travers les publications des conseils en immobilier que nous avons analysées et qui reproduisent ces critères en les mobilisant comme outils d'analyse. Elle participe de la « *résonance* » de ces standards d'investissement au sein du secteur de l'immobilier tertiaire (Sanfelici et Halbert 2016)

Bien qu'ils soient avant tout le produit de l'activité des gestionnaires d'actifs, ces standards d'investissement ne proviennent pas tous *ex nihilo* de leurs modèles financiers, à l'image de l'exigence de parkings privatifs. Nous avons vu au chapitre 3 que la présence des parkings

privatifs a constitué l'un des points de négociation entre les promoteurs et la municipalité audonienne au titre des « *attentes du marché tertiaire* » selon la formule retenue dans le compromis. Le raisonnement sous-jacent est qu'en l'absence de parkings, les promoteurs auront du mal à vendre le bâtiment aux investisseurs, car les locataires de ces derniers souhaitent des parkings. Or comme les investisseurs souhaitent acquérir des immeubles leur apportant des loyers, ils attendent donc des promoteurs que ces derniers intègrent, et pèsent si nécessaire auprès des gouvernements urbains pour obtenir des parkings privatifs. Plutôt que d'identifier une raison unique (les attentes des gestionnaires d'actifs *ou* des locataires), ce qui nous paraît important est de souligner la combinaison des attentes des locataires *et* des gestionnaires d'actifs, tout en montrant comment celle-ci a été stabilisée comme l'un des standards d'investissement dont il est « *impensable de sortir* » (Entretien A08, promoteur, cadre dirigeant). Il faut en outre souligner le fait que puisqu'il y a une tendance à l'externalisation par les entreprises de leur patrimoine immobilier, les gestionnaires d'actifs se trouvent bien souvent en position de force auprès des promoteurs immobiliers du fait de leur position d'acheteur, point sur lequel nous reviendrons par la suite. De plus, certains standards sont sans doute plus liés aux propres critères des gestionnaires d'actifs que d'autres : c'est en particulier le cas des caractéristiques des bâtiments en matière de flexibilité ou divisibilité, qui renvoient à l'enjeu d'optimisation face au risque de vacance locative.

Précisions enfin que le degré de sensibilité aux standards d'investissement dépend avant tout du niveau de risque-rendement défini par les gestionnaires d'actifs. Aussi, par rapport au tableau de ces standards sélectifs que nous allons dresser, tous les standards ne sont pas nécessairement réunis dans chaque programme tertiaire construit dans nos deux projets : certains bâtiments, comme les sièges d'Alstom et d'Adecco à Villeurbanne, sont plus éloignés des transports en commun que celui de Veolia par exemple. De même, tous les locataires ne présentent pas nécessairement les mêmes garanties, ni n'étaient engagés au moment de l'achat sur plans du bâtiment par les gestionnaires d'actifs. Plus les gestionnaires d'actifs vont rechercher un niveau de risque-rendement élevé, plus ils vont faire varier certains standards. Comme le résume l'un d'entre eux à propos du métier de gestion d'actifs, « *il y a trois choses importantes : les locataires et donc les baux, la qualité du bâtiment, et la qualité de l'emplacement. Plus on va vers de l'opportuniste et plus on peut jouer sur ces variables* » (Entretien A13, gestionnaire d'actifs, responsable investissement). Dans nos deux cas, la convergence des gestionnaires d'actifs en matière de stratégies de risque-rendement relativement modérées fait peser un degré assez élevé de sélectivités. Ces standards concernent ainsi trois types de caractéristiques des opérations immobilières acquises par les gestionnaires d'actifs (voir Tableau 14), à commencer par (i) leur localisation inter- et intra-urbaine, et en

particulier la polarisation à proximité des transports en commun ; puis (ii) les caractéristiques de l'immeuble, tant en ce qui concerne le gabarit, les prestations ; et enfin (iii) le type et le nombre de locataires

Tableau 14 – Grille analytique des standards d'investissement

Critères	*Caractéristiques*	*Standards d'investissement*
Localisation inter- et intra-urbaine	Accessibilité (route et transports en commun), nombre de transactions, densité des immeubles comparables à proximité	Concentration dans quelques métropoles, et polarisation au sein des espaces urbains (effet de « *masse critique* »
Caractéristiques des immeubles	Taille, profondeur et hauteur sous plafond, ratio de surface utile, dispositifs de sécurité et surveillance, parkings, consommation énergétique	Immeubles monofonctionnels de grande taille, flexibilité et divisibilité des plots et des plateaux, services internalisés (y compris parkings privatifs), certifications « vertes » (HQE, BREEAM, LEED)
Nombre et types de locataires	Durée d'existence, solidité financière, taille des surfaces prises à bail, durée des baux, secteur d'activité	« Grands comptes » capables de s'engager sur des grandes surfaces et des baux fermes de longue durée (min. 9 ans), dans des secteurs diversifiés

Source : Entretiens
Adapté d'un article soumis à Espace et Sociétés avec Ludovic Halbert

Avant de procéder à l'analyse de ces trois types de sélectivités socio-spatiales et matérielles, précisons quelles sont les logiques qui les sous-tendent. Les standards d'investissement résultent en effet de deux logiques qui s'articulent. D'une part, une logique *financière* de génération de rendements récurrents (s'accompagnant éventuellement d'une plus-value à la revente) : pour ces gestionnaires, les opportunités d'investissement sont analysées par rapport à une doctrine de la finance de marché selon laquelle les rendements sont ajustés au risque. La liquidité des investissements, autrement dit la capacité à s'en défaire rapidement, entre également en compte dans l'équation risque-rendement. Le recours des gestionnaires d'actifs à la catégorie de « liquidité », principe cardinal des marchés financiers (Carruthers et Stinchcombe 1999 ; Orléan 1999) signale de ce point de vue la pénétration des doctrines de la finance de marché dans la culture de ces professionnels.

D'autre part, une logique *opérationnelle* propre au modèle d'affaires de la gestion de portefeuille[188] : afin d'améliorer la rentabilité de leur activité et de rester concurrentiels face à leur clientèle, ces professionnels tentent de diminuer le coût de leur travail pour une valeur de portefeuille égale. Ils cherchent à optimiser les coûts de gestion de leur patrimoine, par exemple en réduisant les temps de transport, le nombre et le type de baux locatifs à gérer au détriment du résidentiel, ou encore les prestataires de services qu'ils emploient pour réaliser des travaux. De fait, ces tentatives renforcent la réduction et la concentration spatiale des actifs qu'ils gèrent en portefeuille (Entretiens A09 et B25, gestionnaires d'actifs, cadres dirigeants). Ces deux logiques ont en effet tendance à se combiner en pratique et ainsi à se renforcer mutuellement. L'achat de grands bâtiments est par exemple pour les gestionnaires d'actifs autant une « *manière d'accompagner la stratégies des grands utilisateurs* », qu'une « *manière d'augmenter la taille unitaire de nos immeubles* » (Entretien A09, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant). Leur inclinaison pour les grandes surfaces résulte donc autant de leur volonté de réaliser des économies d'échelle que de se prémunir contre la vacance locative, ce qui passe pour eux par la location à de grandes entreprises solvables. Examinons à présent dans le détail ces trois types de sélectivités.

Localisation inter- et intra-urbaine

Les standards d'investissement concernent en premier lieu la localisation des immeubles. Le tri opéré par les gestionnaires d'actifs entre les territoires s'effectue à deux niveaux, à commencer par l'échelle interurbaine. Ces derniers arbitrent par exemple entre plusieurs aires urbaines à l'échelle européenne ou nationale en fonction du volume de transactions qu'ils interprètent comme un indicateur de liquidité financière : « *on pourrait aller dans le quartier central à la Part-Dieu […] mais après il y a des problématiques de volume, on cherche de gros volumes. Et les investisseurs cherchent des marchés liquides* » (Entretien A27, gestionnaire d'actifs, responsable investissement). Parce qu'elles concentreraient un nombre important de transactions à l'achat-vente, une poignée de métropoles figure sur le radar des gestionnaires d'actifs qui les considèrent comme moins risquées que d'autres car permettant d'acheter et de vendre plus facilement.

La localisation intervient aussi à l'échelle intra-urbaine, c'est-à-dire entre les différents territoires d'une même agglomération qui sont analysés comme autant de « *sous-marchés* ». Les gestionnaires d'actifs privilégient ainsi certains territoires, à nouveau en vertu du principe de taille

[188] Afin de rémunérer leur activité, les gestionnaires d'actifs prélèvent une commission sur les résultats financiers générés par le placement des capitaux. Celle-ci se compose classiquement d'un forfait de base, éventuellement agrémenté d'une prime en fonction des performances financières par rapport aux objectifs initiaux (Entretien B25, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant).

du parc de bureau (le chiffre de 300 000 mètres carrés revient fréquemment dans nos entretiens) et du nombre afférent de transactions qui permettraient de constituer une « *taille critique qui est intéressante et qui est reconnue comme telle, comme un marché tertiaire, par les utilisateurs* » :

> *Pour caricaturer, vous n'achetez pas un immeuble au milieu de la pampa : les utilisateurs aiment bien être dans des quartiers, où si vous avez une masse critique de tertiaire vous avez forcément des réseaux de transport qui vont avec, des commerces, des infrastructures qui permettent de les desservir. Un très bon exemple, c'est Saint-Denis, qui s'est développé autour du Stade de France depuis les vingt dernières années, aujourd'hui c'est une masse critique de 1,1 million de mètres carrés. (Entretien A24, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant)*

Comme le signale cet interlocuteur, la taille du parc de bureaux permettrait également de s'assurer de la présence de services associés, en particulier en ce qui concerne les transports.

L'accessibilité des immeubles par rapport aux principaux axes de transport constitue en effet une seconde modalité à laquelle les gestionnaires d'actifs sont très attentifs au motif qu'elle constitue la « *clé de voûte d'un développement économique, d'un développement immobilier* », car « *les utilisateurs viennent quand vous avez les infrastructures et les réseaux de transports qui vont avec* » (Entretien 24). C'est pourquoi ce gestionnaire de fonds souligne que « *dans notre métier, la source, c'est vraiment le réseau de transport* ». La proximité des bâtiments à des stations de transport en commun diminuerait le risque de vacance locative, c'est-à-dire les aléas concernant la matérialisation de revenus locatifs pour les gestionnaires d'actifs. À ce titre, les chargés d'investissement mentionnent par exemple souvent le renforcement de la desserte des Docks de Saint-Ouen dans le cadre du projet Grand Paris Express comme un facteur positif (voir Encadré 11). De même pour la desserte du Carré de Soie provenant de la réutilisation des voies ferroviaires (Entretien B25, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant).

Encadré 11 – Le Grand Paris des gestionnaires d'actifs

Au cours de notre recherche, le Grand Paris est devenu un sujet d'actualité parmi l'industrie de la gestion d'actifs immobiliers. Face à ce vaste sujet, les investisseurs s'intéressent avant tout au futur réseau de transport du Grand Paris Express : « *des grands projets d'aménagement et des grandes réflexions c'est très intéressant […] maintenant si on regarde des stratégies d'investissement […] il faut qu'on arrive sur du concret […] à un moment il faut se confronter au réel, et le réel, c'est le réseau de transport, c'est ce qui est tangible pour les investisseurs* » (Entretien A24, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant).

Les chargés d'investissement espèrent que la nouvelle desserte créée en première couronne permettra de renforcer leur position : « *les marchés irrigués par le Grand Paris vont générer de la croissance de loyer […] En tout état de cause, cela permettra de contrecarrer l'obsolescence des bâtiments […] ça permet de contrecarrer ces chutes de loyer* » (Entretien A09, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant). C'est pourquoi ils sont plusieurs à désormais intégrer systématiquement le projet dans leurs prévisions, par exemple la carte du futur réseau de transport ou le calendrier prévisionnel.

Les services d'études des conseils en immobilier ont accompagné cet intérêt croissant en publiant des études ponctuelles sur le sujet (CBRE Global Investors 2011 ; DTZ Research 2015). Le cabinet JLL a développé un site spécialisé sur le sujet visant à présenter le projet et ses acteurs, et publié plusieurs rapports thématiques sur des territoires desservis par le futur réseau de transport comme Saint-Ouen (JLL 2015). D'autres service d'études issus du secteur financier se sont intéressés aux effets du projet sur la valeur du patrimoine des principales foncières cotées, évalués à une hausse de 5% à 10% (J.P. Morgan Cazenove 2013).

Certains gestionnaires d'actifs s'intéressent certes à d'autres aspects du Grand Paris, comme la gouvernance ou les stratégies économiques des *clusters* lors d'échanges informels ou de conférences comme celles qu'organisent le Cercle du Grand Paris de l'investissement durable. Mais ces échanges sont plus ponctuels et inégalement développés d'une société à l'autre par rapport à l'intérêt pour le réseau de transport.

Sources : Entretiens et observations

La concentration spatiale de bureaux dans un rayon de quelques centaines de mètres constitue une troisième modalité de la localisation considérée par les gestionnaires d'actifs. Aussi, il ne s'agit pas seulement que ce dernier soit situé près des transports en commun, mais qu'il soit également entouré d'autres immeubles aux fonctions similaires :

> *Ce qui compte, pour nous, ce n'est pas qu'il y a une rue de bureau ou que l'immeuble voisin soit du bureau mais bien que le nombre de mètres carrés de bureaux à proximité de la station de métro soit important. […] Quand je vais voir mon fonds, je présente une ZAC de 300 000 mètres carrés de bureaux, dans une ville qui en comptera alors 700 000, avec tel taux de vacance, et le tout situé dans une zone nord à Saint-Denis, le tout à 350 mètres des transports en commun. (Entretien A13, gestionnaire d'actifs, responsable investissement)*

En ce sens, les gestionnaires d'actifs privilégient une polarisation de l'immobilier tertiaire, c'est-à-dire la concentration d'une densité significative d'immeubles de bureaux. Il en irait de ce que ces professionnels interprètent comme la liquidité de leur portefeuille, c'est-à-dire la capacité à le remettre sur le marché de la vente ou de la location afin de prévenir une période de vacance trop coûteuse : « *les premiers prospects en cas de départ de notre locataire, ce sont les locataires autour. Plus on est sur une zone consolidée, par exemple à La Défense, [plus] il y a des locataires qui vont vouloir s'agrandir ou déménager* » (Entretien A13, gestionnaire d'actifs, responsable investissement). Ajoutons que la concentration d'immeubles similaires à proximité contribue certainement à créer un effet de familiarité des gestionnaires d'actifs avec certains territoires, et donc à modifier leur perception du niveau de risque qu'ils présentent.

Ces pratiques alimentent un rapport contradictoire à la mixité fonctionnelle souhaitée par les élus, les aménageurs et les urbanistes. Dans un contexte où cette doctrine de l'urbanisme se diffuse parmi l'industrie de l'immobilier tertiaire, et notamment dans la presse professionnelle, plusieurs gestionnaires d'actif développent un discours positif sur le sujet (Entretiens A13, gestionnaire d'actifs, responsable investissement ; A24 et B12, cadres dirigeants). Au-delà des

discours institutionnels, ils entretiennent pourtant une relation contradictoire et ambiguë à la mixité. Ainsi de ce gestionnaire qui, après avoir défendu « *qu'il y a de l'appétit pour ce genre d'investissement* » affichant une mixité de fonction, reconnaît que ce paramètre intervient plutôt dans les décisions des locataires : « *si on a du logement, on sait aussi qu'on va avoir les commerces de proximité, des pharmacies, des choses importantes pour nos locataires* » (Entretien A13, gestionnaire d'actifs, responsable investissement). La mixité fonctionnelle représentait certes une forme de garantie de loyers, mais ce professionnel reste attentif à « *l'importance du marché tertiaire à l'endroit où [il] achète* », avant de concéder que « *l'inconvénient, pour investisseur, c'est d'être dans un tissu moins dense en bureaux* ». De même, d'autres soulignent qu'ils « *n'achète[nt] pas un immeuble au milieu de la pampa* », signalant par là leur attachement à une « *masse critique* » offerte par la polarisation (Entretien A24, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant).

Cet attachement à la concentration spatiale de l'immobilier tertiaire dans un périmètre réduit est confirmé par d'autres intervenants des projets, comme les aménageurs qui déplorent « *la mentalité des investisseurs face à la mixité* » (Entretien A16, responsable de projet) car ils « *préfèrent être ensemble* » (Entretien A05, chef de projet). Il s'ensuit une tension entre l'échelle de la mixité fonctionnelle recherchée par ces derniers, qui souhaitent mélanger les fonctions à l'échelle de l'îlot voire dans certains immeubles, et celle issue des standards des gestionnaires d'actifs, qui privilégient le regroupement des immeubles de bureaux. La combinaison de la polarisation avec d'autres standards d'investissement, comme le type d'immeubles privilégiés (grande taille, monofonctionnalité), alimente la concentration de ces immeubles, limitant et diminuant donc les possibilités de juxtaposition des fonctions en évacuant les commerces, logements, équipements, un peu plus loin. Il en résulte une polarisation de l'immobilier tertiaire assez nette. Les promoteurs intervenant dans les projets que nous avons étudiés se sont approprié ces sélectivités spatiales. Comme nous l'avons vu dans les deux chapitres précédents, ils privilégient par exemple des emprises foncières situées à proximité des transports en commun et des autres immeubles de bureau existants ou en projet. À l'inverse, lorsque ces conditions ne sont pas réunies, les promoteurs immobiliers préfèrent abandonner les projets, comme sur le secteur des Bateliers dans les Docks (voir chapitre 3).

Caractéristiques de l'immeuble

Les sélectivités des standards d'investissement concernent également les caractéristiques des immeubles. Les gestionnaires d'actifs cultivent un certain nombre d'attendus en ce qui concerne les prestations de ces bâtiments, par exemple en matière de services internalisés : conciergerie,

fitness, restauration d'entreprise, mais aussi parkings privatifs. Ces éléments sont considérés comme des facteurs influençant la rétention des locataires ou la capacité à en attirer de nouveaux, quand ce n'est pas l'occasion de négocier de meilleurs loyers (Entretien A13, gestionnaire d'actifs, responsable investissement). Les gestionnaires d'actifs sont en outre attachés, nous l'avons déjà évoqué, aux prestations constructives du bâtiment allant jusqu'à déterminer la hauteur sous plafond (2,7 mètres), la profondeur des plateaux (18 mètres), et la trame de bureaux (1,35 mètres), la présence de faux plafonds et d'un système de climatisation (Entretiens A08, promoteur, cadre dirigeant ; B25, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant).

Ils attendent par ailleurs une divisibilité ou une flexibilité importante des locaux, qui constituent un critère essentiel, voire *sine qua non*, motivant leur décision d'investir :

> *Là c'est un immeuble dédié […] Alors ceci dit il n'est pas si spécifique que ça, car il est re-découpable, car nous dans nos analyses de risque on y avait quand même fait attention. Si demain [l'entreprise] part, ce qui n'est pas impossible […] on pourrait faire autre chose avec cet immeuble. (Entretien B22, gestionnaire d'actifs, responsable investissement)*

> *Est-ce que si [l'entreprise] part, ce projet est facilement redivisible ? Là oui, parce qu'il a justement cette forme […] qui permet de rediviser très facilement, donc d'avoir plusieurs utilisateurs s'il n'y en a plus un seul. Ça c'est très important pour nous, il faut que ça soit* liquide*, c'est-à-dire que si à un moment donné on a plus de locataire unique il faut qu'avec un minimum de travaux on puisse avoir plusieurs locataires. Donc liquidité et divisibilité du projet sont des critères extrêmement importants. (Entretien B12, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant)*

La capacité à ré-agencer un bâtiment facilement et à moindre frais, parce qu'elle permettrait d'optimiser la remise en location, et donc de diminuer le risque de vacance locative, est considérée par les gestionnaires d'actifs comme un facteur très important de « liquidité ». C'est pourquoi ils recherchent des bâtiments autorisant une certaine souplesse d'aménagement grâce à leur « seccabilité ». La combinaison de ces spécificités constructives concernant le gabarit et la divisibilité des bâtiments débouche sur la banalisation volontairement recherchée par les investisseurs, qui évitent à l'inverse tout bâtiment jugé « *trop spécifique* » :

> *J'ai un autre immeuble où on nous demande d'investir, c'est une boîte cotée du CAC 40, etc. mais l'immeuble est fait pour eux quoi […] c'est-à-dire que demain s'ils s'en vont on en fera rien nous. Cela a beau être une belle signature […] un très bel investissement, je pense qu'on n'ira pas. (Entretien B22, gestionnaire d'actifs, responsable investissement)*

Face à leurs locataires, les gestionnaires d'actifs tolèrent dès lors des aménagements tant qu'ils ne conduisent pas à rendre le bâtiment trop « spécifique » à leurs yeux :

> *Nous ne sommes intervenus en tant qu'investisseurs que lorsque [le promoteur] avait sécurisé [le locataire]. […] Le but c'est qu'ils se sentent chez eux ; et nous, ce n'est pas qu'on s'en lave les mains de la configuration, mais tant qu'ils n'ont pas des demandes qui poseraient problème s'ils devaient partir et*

> *qu'on devait relouer, des choses qui rendraient l'objet tellement atypique qu'il en serait difficile à relouer, on n'a aucun problème. (Entretien A27, gestionnaire d'actifs, responsable investissement)*

Ainsi, si de l'avis de certains praticiens de la filière « *tout va dans le même sens* » entre gestionnaires d'actifs et locataires car « *à partir du moment où le locataire est là, l'investisseur il suit* » (Entretien B07, conseil immobilier, cadre dirigeant), force est de reconnaître que cette convergence a des limites qui sont définies par les gestionnaires d'actifs. De ce point de vue, le gabarit et la divisibilité des immeubles sont des enjeux fondamentaux pour ces gestionnaires.

Ces critères interviennent également dans les opérations de réhabilitation. Le sort des bâtiments existants dépend de la capacité à adapter une enveloppe existante à ces attentes de divisibilité :

> *Vous voyez à la base sur la trame de votre immeuble que vous décidez de conserver, si ça va fonctionner ou pas, si ça va être divisible puisqu'il faut qu'il puisse être divisé entre plusieurs locataires c'est un point important […] Si ça on ne le retrouve pas c'est même pas la peine de faire du bureau, on laisse l'immeuble on le rase pour faire de l'habitation. (Entretien B25, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant)*

La sauvegarde et la reconversion de bâtiments existants, comme la halle Alstom dans le cadre de la Manufacture du Design II, ou l'usine TASE pour y accueillir Technip, dépent de la marge de manœuvre que permet l'enveloppe initiale pour aménager une structure intérieure la plus similaire possible par rapport aux opérations neuves de bureaux. Il s'agit en d'autres termes de transformer ces outils initialement dédiés à la production industrielle en produits financiers.

Ici aussi, nos entretiens avec les promoteurs confirment qu'ils se sont appropriés ces standards d'investissement sélectifs. Les éléments constructifs relatifs au gabarit (profondeur de plateau, hauteur sous plafond, etc.) font ainsi partie du « *minimum de critères à retrouver* » (Entretien B25, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant), ou « *des choses à intégrer* » dans leur activité quotidienne (Entretien B09, promoteur, cadre dirigeant) et des éléments qu'ils transmettent sous formes de consignes aux architectes avec lesquels ils s'associent pour concevoir les bâtiments (Entretien A08, promoteur, cadre dirigeant). Ils privilégient également les bâtiments de grande taille : le seuil de 8 000 à 10 000 mètres carrés représente ainsi un minimum conforme « *au seuil de la masse critique pour la performance financière* » (Entretien A17, promoteur, responsable de programme), quand ils ne visent pas des tailles plus importantes de l'ordre de 15 000 à 30 000 mètres carrés (Entretiens A08 et B10, promoteurs, cadres dirigeants) qui correspondent au gabarit moyen des produits immobiliers neufs dans les deux projets que nous avons analysés. Les promoteurs proposent en outre des produits immobiliers monofonctionnels dont les surfaces sont entièrement dédiées à l'accueil d'activités tertiaires et des services connexes, qu'ils défendent face aux élus et aux aménageurs :

> *Bien évidemment on est à l'écoute de … [léger blanc] des gens qui dirigent sur ces secteurs. Même si on peut ne pas être d'accord du tout avec leurs choix, notamment pour ce qui est de l'occupation des pieds d'immeubles. C'est toujours un débat avec les aménageurs. Dans le logement et surtout dans le bureau, c'est ce qui est incompatible, on a du mal à faire comprendre cela, même si on y arrive au bout du compte. Les investisseurs n'aiment pas les copropriétés et les pieds d'immeubles. (Entretien A17, responsable de programme)*

Les promoteurs que nous avons rencontrés se montrent également sensibles aux limites posées par les gestionnaires d'actifs en matière d'adaptation des produits aux attentes des locataires :

> *Par exemple, si un utilisateur veut faire en rez-de-chaussée un showroom international […] C'est quelque chose qui rentre dans le domaine du spécifique, c'est un peu coûteux et il va falloir le répercuter mais que l'utilisateur peut prendre en charge, mais qui ne sera pas forcément ré-employable pour un tiers. Or l'utilisateur a généralement une durée d'occupation inférieure à la durée de vie de l'immeuble. Donc l'investisseur est obligé de regarder ce qui se passe en matière de travaux utilisateurs. (Entretien A23, promoteur, cadre dirigeant)*

Aussi, même dans les situations où les locataires sont déjà identifiés par les promoteurs, situations avantageuses pour ces derniers car permettant d'offrir aux gestionnaires d'actifs une perspective certaine quant aux loyers, ils demeurent attentifs aux attentes de ces derniers pour ce qui est de la banalisation des locaux quitte à renoncer à facturer des travaux supplémentaires.

Nombre et types de locataires

Les standards d'investissement des gestionnaires d'actifs portent enfin sur le nombre et le type de locataires. D'une part, les gestionnaires d'actifs privilégient, dans la mesure du possible, des bâtiments loués à un nombre limité de locataires. Leurs stratégies de commercialisation accordent la priorité à des monolocataires : « *on privilégie le choix d'un utilisateur unique jusqu'à une certaine date qui précède la livraison, et on s'ajuste en fonction d'un certain nombre de critères à cette date-là pour savoir si on ouvre la division* » (Entretien A09, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant). Dans nos deux cas d'études, la très grande majorité des opérations locatives sont occupées par un seul locataire, dans le cadre de baux de longue durée (voir Tableau 15) : c'est-à-dire la situation la plus désirable pour les gestionnaires d'actifs, et qui favorise les grandes entreprises au détriment des autres activités économiques.

Tableau 15 – Synthèse des locataires des opérations de bureaux livrées ou en cours de livraison

Projet	*Bâtiment*	*Taille*	*Locataire*	*Durée ferme du bail*
Docks	Sigma	16 500 m²	Alstom Transport†	
	Kappa	15 000 m²	Alstom Transport†	9 ans‡
	Docks en Seine	17 000 m²	SVP, Caisse RSI	9 ans‡
	Influence	32 000 m²	Région Île-de-France	10,5 à 14 ans‡
	Manufacture II	4 100 m²	Saguez & Partners	9 ans‡
Carré de Soie	Usine TASE	8 500 m²	Technip†	9 ans‡
	Vert Anis 1 et 2	2* 2700 m²	Technip†, Salt, Agemetra	
	Chrysallis	11 620 m²	Veolia†	
	Silky	36 000 m²	Alstom Transport†	12 ans‡
	Adely	13 400 m²	Adecco†	9 ans‡

Source : Recension de presse
† Entreprise cotée en bourse
‡ Bail en l'état futur d'achèvement (pré-commercialisation locative)

Comme la taille des bâtiments, le nombre de locataires renvoie à une combinaison entre une logique d'optimisation opérationnelle et financière de la gestion de portefeuille. Après nous avoir confié qu'il souhaitait trouver un locataire unique pour un immeuble acheté sur plans auprès d'un des promoteurs, l'un des gestionnaires d'actifs nous explique que c'est « *plus simple, plus rapide* », et que « *une fois que c'est fait…ce n'est plus à refaire* », avant de poursuivre :

> *On a sorti l'intégralité du risque en une seule fois. Et puis c'est un gabarit qui s'y prête bien. Après on peut avoir du multi-locataire mais ça ne nous dérange pas. Par définition, de manière assez évidente, c'est mieux de louer 33 000 mètres carrés d'un coup que louer 15 000 mètres carrés en deux fois. (Entretien A24, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant)*

La location à une entreprise unique permet de faire d'une pierre deux coups, en réalisant à la fois des économies d'échelle grâce à la signature d'un bail unique qui diminue tant les coûts de transaction (une seule commission pour le commercialisation) que de gestion (un seul bail par immeuble), et en neutralisant le risque de vacance locative puisque la totalité des surfaces sont prises à bail.

D'autre part, les standards d'investissement portent aussi sur le type de locataires, qui sont auscultés et triés sur le volet par les gestionnaires d'actifs. Ces derniers préfèrent ainsi louer leurs bâtiments à des grandes entreprises, fréquemment multinationales, qui ont capacité à s'engager sur des durées longues. La « *qualité de signature* » des locataires est l'un des paramètres cruciaux pour les investisseurs : « *avant l'architecture je dirais que ça pour l'investisseur et le banquier c'est le plus important […] une signature comme Alstom Transport sur un bail de douze ans, le projet est quasi en partie gagné* » (Entretien B12, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant). D'autres corroborent cette inclinaison :

> *On va sur cet immeuble car il n'y a pas de risque locatif : il est loué à 9 ans fermes à un locataire de qualité, qu'on connaît et qui ne nous pose pas de souci, car sur le papier ce type de bail c'est bien mais il faut qu'il soit honoré par le locataire. (Entretien B25, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant)*

Ainsi que le suggère ce dernier, l'évaluation des locataires repose principalement sur des critères financiers qui sont auscultés par les gestionnaires d'actifs afin de filtrer l'accès des entreprises à leur parc immobilier. La définition qu'ils donnent des caractéristiques des locataires qu'il privilégient est très homogène de ce point de vue : « *c'est sa solvabilité : ses comptes […] c'est la capacité d'un utilisateur à tenir sur la période en ce cas* » (Entretien B25, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant), « *un locataire imparfait c'est quelqu'un qui peut faire faillite, et défaut sur ses paiements. Alstom n'est pas un bail imparfait : il est très improbable que la boîte fasse faillite ou ne passe pas payer ses revenus* » (Entretien A13, gestionnaire d'actifs, responsable investissement). Ils opèrent ainsi une hiérarchisation entre les secteurs économiques et les types d'entreprises :

> *Mais si juste à côté vous avez un autre locataire d'une industrie plus pérenne ou qui peut justifier d'un niveau d'existence et d'un historique de chiffre d'affaires et de revenus plus longs et moins risqués, c'est sûr qu'on aura tendance à le prendre. (Entretien A27, gestionnaire d'actifs, responsable investissement)*

Afin de se « *faire une religion sur le business […] de se forger une conviction sur la santé et la solvabilité d'un locataire* » (Entretien A27, gestionnaire d'actifs, responsable investissement), quelques gestionnaires d'actifs ont recours à leurs services internes, et plus généralement aux services de prestataires spécialisés dans l'évaluation financière des entreprises. C'est la situation financière de l'entreprise, analysée à travers une batterie d'indicateurs concernant les résultats, l'endettement, les garanties bancaires, etc. qui est le juge de paix. À ce titre, les entreprises cotées font office de bons élèves par le surcroît de transparence accordée à la communication financière trimestrielle et annuelle auxquelles la réglementation boursière les contraint :

> *Quand je vais voir mon fund manager, la question est : est-ce une entreprise cotée ou pas, avec un audit de société que l'on fait faire et qui donne une note, à partir d'un examen de ses marges, son taux d'endettement, son chiffre d'affaires – au final son risque de défaut – et c'est ça qui est essentiel. (Entretien A13, gestionnaire d'actifs, responsable investissement)*

> *Il y a pas mal d'aides à la décision entre les agences de notation : on connaît les très grandes qui* rate[189] *les acteurs listés sur les marchés, mais aussi des acteurs plus petits qu'ils notent et qu'ils estiment […] aussi c'est les synergies avec les valeurs mobilières car dès qu'une entreprise est cotée il y a des analystes qui travaillent dessus. (Entretien A27, gestionnaire d'actifs, responsable investissement)*

Cette sélectivité financière est redoublée pour certains par des enjeux culturels liés au prestige symbolique de telle ou telle signature en fonction des clients des gestionnaires. Aussi, outre le fait de « *préfér[er] Gaz de France et l'État plutôt qu'une PME comme locataire* » au motif que cette dernière

[189] De l'anglais « *to rate* » : évaluer, noter

peut « *faire plus facilement faillite* », ce gestionnaire explique que cette sélection s'ajuste également en fonction de la communication avec le client :

> *Nos investisseurs ce sont des fonds internationaux, et ils préfèrent l'Oréal comme locataire, notamment parce que ça résonne […] nos fonds de pension asiatiques, ils veulent l'Oréal comme locataire, ils connaissent cette enseigne, ils peuvent communiquer ensuite dessus, car c'est prestigieux. (Entretien A13, gestionnaire d'actifs, responsable investissement)*

La sélectivité des standards d'investissement restreint ainsi l'accès de certaines entreprises aux nouveaux quartiers issus des restructurations urbaines, en privilégiant tendanciellement les grandes entreprises capables de prendre à bail l'intégralité des surfaces et sur une longue durée. Quelques interlocuteurs ont certes nuancé cette sélectivité, en soulignant la mauvaise conjoncture du marché locatif de l'immobilier de bureau qui pousserait les propriétaires à être moins regardants (Entretiens A13 et A27, gestionnaires d'actifs, responsables investissement ; B10, promoteur, cadre dirigeant). Toutefois, les effets de filtre se vérifie pour nos deux projets : la majorité des immeubles neufs de bureaux sont occupés par des grandes entreprises du secteur privé ou parapublic dans le cadre de baux fermes de longue durée (voir Tableau 15).

Les sélectivités des gestionnaires d'actifs intègrent aussi des considérations quant au secteur d'activité des locataires qu'ils essayent de diversifier afin de réduire leur risque d'exposition aux aléas macroéconomiques affectant certaines activités. La combinaison de cette sélection par les revenus et par le secteur d'activité induit une articulation problématique avec les stratégies de spécialisation qui sont de plus en plus privilégiées par les gouvernements urbains, à l'image des *clusters*. Nos entretiens avec les gestionnaires d'actifs laissent à entendre qu'ils sont d'ailleurs très peu familiers de ces politiques économiques. De même que la mixité fonctionnelle, ils relient ces politiques plutôt aux considérations des entreprises et de leurs stratégies de localisation (Entretiens A13 et A27, gestionnaires d'actifs, responsables investissement). Cette interprétation s'accompagne toutefois de réserves : soit pour nous confier que « *cependant, pour être franc, on n'y regarde pas tant que ça si c'est un cluster ou pas* » (Entretien A13, gestionnaire d'actifs, responsable investissement), ou pour insister sur le fait que « *ça ne doit pas être restrictif pour les autres industries non plus* » (Entretien A27, gestionnaire d'actifs, responsable investissement).

Ces sélectivités locatives ont été intégrées par les promoteurs comme le reste des standards d'investissement. Ils privilégient ainsi des stratégies de commercialisation similaires favorisant les grandes entreprises malgré les possibilités de divisibilité des immeubles qu'ils conçoivent (Entretien B10, promoteur, chef de projet). Ces stratégies reflètent leur tentative de limiter le nombre d'occupants de l'immeuble afin d'améliorer la gestion des baux locatifs et d'augmenter ainsi la valeur de l'actif (Entretiens A17 et B10, promoteurs, chef de projet et cadre dirigeant).

De même, les promoteurs privilégient des grandes entreprises capables de s'engager sur des baux fermes de longue durée : « *l'idéal c'est un immeuble monolocataire pour le plus longtemps possible, avec la meilleure qualité de signature possible* », par exemple « *douze ans à IBM* », « *ou mieux encore la RATP* » car « *vous êtes sûr qu'ils ne vont pas bouger* » (Entretien A08, promoteur, cadre dirigeant). La signature de ce type de baux permettrait aux promoteurs de proposer de « *transformer un produit d'investissement en obligations* », comparant le niveau de risque-rendement d'un bail de « *douze ans à la RATP* » avec une obligation souveraine « *à cinquante ans* » (Ibid.).

Afin de sélectionner les locataires, les promoteurs adoptent des raisonnements similaires à ceux des gestionnaires d'actifs privilégiant la dimension financière. Bien que certains promoteurs se défendent de travailler uniquement pour eux (Entretiens B09, B10, et B21, cadres dirigeants et responsable développement), les utilisateurs qu'ils retiennent pour occuper leurs futurs projets sont ceux qui honorent les conditions posées par ces derniers. Après avoir insisté sur le fait qu'il « *ne fait pas un immeuble pour l'investisseur, mais pour l'investisseur final* », un promoteur reconnaît par exemple qu'il « *se doit d'être aussi sélectif que si on était un investisseur* », c'est-à-dire :

> *Une société du CAC 40 qui se présente nous sommes bien évidemment prêts à lui faire des conditions bien meilleures qu'une société qui a fait un exercice déficitaire sur la dernière année ou autre […] Mais nous sommes très attentifs à la qualité du locataire : plus le locataire s'engage sur une durée longue, plus il est de qualité, mieux on vendra l'immeuble. (Entretien B06, promoteur, cadre dirigeant)*

Dans le contexte actuel, si l'enjeu est certes de diminuer le risque de vacance en développant par exemple des pratiques de pré-commercialisation systématique, les promoteurs maintiennent un degré de sélection calqué sur les attentes des gestionnaires d'actifs. Au final, la comparaison des deux projets atteste donc d'une très grande convergence entre les critères privilégiés par les différents gestionnaires d'actifs, et entre ces derniers et les promoteurs[190].

Section 3. L'alignement des promoteurs immobiliers

L'étude de la filière d'investissement dans nos deux projets nous a conduit à souligner la division des tâches entre promoteurs et gestionnaires d'actifs, en particulier vis-à-vis des gouvernements urbains avec lesquels les seconds nourrissent très peu d'interactions directes à l'occasion des projets d'aménagements. Nous avons par ailleurs montré que les promoteurs se sont appropriés les standards d'investissement des gestionnaires d'actifs, qui circulent ainsi dans les projets d'aménagement et auprès des gouvernements à travers leur intermédiation. Il nous

[190] Dans un cas significatif, l'alignement des promoteurs s'est traduit par un lapsus fréquent de la part de notre interlocuteur évoquant les gestionnaires d'actifs à la première personne du pluriel (Entretien A23, promoteur, cadre dirigeant).

reste à comprendre pourquoi les promoteurs s'alignent sur les gestionnaires d'actifs, et ce quelle que soit la géographie de leur marché. Les extraits d'entretiens que nous avons jusqu'ici mobilisés contiennent déjà quelques indices sur ces mécanismes d'alignement, qu'il s'agit maintenant d'analyser plus systématiquement. Nous mettons en évidence trois formes d'alignement conduisant les promoteurs à s'approprier les standards d'investissement : (i) par le marché, à travers les relations commerciales qu'ils entretiennent avec les gestionnaires d'actifs ; (ii) par les parcours professionnels et les effets de réputation ; (iii) et par l'intégration de la filière résultant des stratégies de certains promoteurs tentant de développer de nouvelles activités. Précisons que cet alignement concerne l'ensemble des promoteurs que nous avons rencontrés quelle que soit la géographie de leur marché, la taille de leur activité ou leur structure capitalistique (voir Tableau 16).

Tableau 16 – Les promoteurs d'immobilier tertiaire rencontrés des Docks et du Carré de Soie

Nom	*Géographie du marché*	*Segments*	*Groupe*	*Structure capitalistique*
Nexity Entreprises	Nationale	Tous produits	Groupe Nexity	Cotation boursière (73% flottant)
Altarea Cogedim	Nationale	Tous produits	Foncière cotée (SIIC)	Cotation boursière (15% flottant)
Europ-Équipements	Nationale	Tous produits		100% PDG (O. Pelat)
Bouwfonds Marignan	Nationale	Tous produits	Rabo Real Estate Group	Filiale Rabobank (banque)
Cardinal	Régionale	Immobilier d'entreprise, hôtellerie	Groupe Cardinal	50% PDG (J. C. Larose)
DCB	Régionale	Immobilier d'entreprise	Groupe DCB	100% famille Caudard-Breille

Source : Entretiens ; Recension de presse

3.1. Les mécanismes marchands

Le premier et sans doute le plus décisif des facteurs d'alignement des promoteurs sur les gestionnaires d'actifs consiste dans les *relations commerciales* que ces acteurs entretiennent. C'est parce que ces investisseurs sont de potentiels acquéreurs pour les promoteurs que ces derniers se sont appropriés leurs attentes afin d'optimiser le placement de leurs produits auprès de cette clientèle. Les gestionnaires d'actifs apparaissent comme une clientèle financière solvable car disposant d'une masse de capitaux toujours plus croissante. La stabilité de leurs attentes permet

en outre au promoteurs qui savent s'y conformer de développer des routines productives. Ces facteurs conduisent les promoteurs à anticiper ce qu'attend cette clientèle. Mais l'anticipation ne suffit pas toujours à assurer une prise en compte suffisante des standards du point de vue des gestionnaires d'actifs, qui n'hésitent pas à engager des négociations avec les promoteurs, forts de leur position de clients finaux. Le contrôle de l'activité des promoteurs qu'ils assurent constitue ainsi une seconde modalité des mécanismes marchands d'alignement.

L'anticipation des attentes de la clientèle d'investisseurs

Dans un contexte où les entreprises s'orientent vers la location, les promoteurs se tournent désormais vers les gestionnaires d'actifs qui, forts d'une quantité croissante de capitaux sous gestion, représentent une clientèle attractive. Comme le résume ce promoteur, « *nos vrais clients, dans le sens contractuel du terme, ce sont les investisseurs* » qui acquièrent l'immeuble (Entretien B09, promoteur, cadre dirigeant). Ce mécanisme marchand renvoie au modèle économique des promoteurs immobiliers français. À la différence de certains *developers* anglo-américains qui ont capacité à garder en patrimoine les immeubles qu'ils construisent[191], les promoteurs immobiliers français sont pour l'essentiel des intermédiaires spécialisés dans la transformation de foncier en immeuble dans l'optique d'une cession immédiate. Comme l'explique ce promoteur, « *nous construisons pour vendre, mais avant de construire il faut avoir vendu* », avant de poursuivre :

> *Notre métier de promoteurs […] c'est concevoir un produit, un projet immobilier avec pour finalité des* clients *qui* achètent*, que ce soit des investisseurs institutionnels, des futurs locataires, ou des clients particuliers. Et notre métier aussi, c'est d'essayer de trouver ces clients-là avant d'avoir construit. […] La finalité n'est pas de construire mais de vendre ce qu'on construit. (Entretien B06, promoteur, cadre dirigeant)*

Pour les promoteurs, « *le problème […] très souvent c'est qu'ils n'ont pas énormément de surface financière donc ils ne peuvent pas développer des projets eux-mêmes* », d'où un « *besoin de s'adosser à des investisseurs* » en leur cédant le bâtiment (Entretien B12, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant). C'est pourquoi, afin de s'assurer de la vente du bâtiment assurant la rémunération de leur activité, les promoteurs anticipent les attentes de gestionnaires d'actifs. Cette clientèle offre en outre des caractéristiques appréciées des promoteurs :

> *Ce qu'il se passe c'est que généralement avec les utilisateurs c'est beaucoup plus long qu'avec des investisseurs, car on n'est pas avec des sachants – enfin, comment dire, disons qu'il y a beaucoup plus de travail pour faire un clef en main qui est destiné à être revendu, que s'il est destiné à être acheté. Parce que finalement, à un moment, vous avez toujours une discussion tripartite : le promoteur discute avec le*

[191] Dans le contexte français, certaines foncières peuvent aussi adopter ce modèle. Cependant, les foncières cotées (SIIC) qui interviennent dans nos projets jouent soit le rôle de promoteur (Altarea Cogedim, Icade), soit le rôle de gestionnaire d'actifs (ANF Immobilier, Gecina), mais jamais les deux.

futur utilisateur, et puis quand même, s'il ne discute pas directement avec un investisseur, il doit se mettre à sa place, puisque c'est à lui qu'il va revendre. (Entretien A23, promoteur, cadre dirigeant)

En raison de leur spécialisation dans l'immobilier – non sans jugement de valeur de la part de notre interlocuteur évoquant des « *sachants* » – et de leur rapidité de décision permettant de mobiliser d'importantes masses de capitaux, les gestionnaires d'actifs constituent un débouché commercial attractif pour les promoteurs. La stabilité de leurs standards d'investissement offre en outre, à condition de les adopter, une routine productive aux promoteurs réduisant ainsi l'incertitude et les coûts de chaque nouveau projet.

Ces mécanismes marchands se reflètent dans la proportion écrasante de gestionnaires d'actifs parmi les propriétaires des opérations de bureaux construites dans le cadre de nos deux projets, où seulement un immeuble sur la vingtaine de programmes développés a été acquis par ses occupants. L'analyse des portefeuilles de projets des promoteurs intervenant dans nos opérations à partir des informations disponibles corrobore et amplifie ces résultats[192]. Pour les six promoteurs que nous avons pu rencontrer, la vente à des gestionnaires d'actifs représente un débouché majeur pour les programmes de bureaux qu'ils ont construits (voir Tableau 17). Hormis pour le promoteur lyonnais Cardinal[193], la part des surfaces acquises par les gestionnaires d'actifs varie entre 63% et 91% des programmes en cours de livraison, ou déjà livrés. Ce résultat est particulièrement prégnant pour deux promoteurs, DCB International et Bouwfonds Marignan, qui se situent dans la fourchette haute (>90%).

C'est dans cette perspective que les promoteurs entretiennent des contacts permanents avec les gestionnaires d'actifs : « *on travaille avec eux au quotidien, on les côtoie au quotidien, pour connaître leur philosophie d'investissement* » (Entretien A17, promoteur, responsable de programme). La fréquentation des nombreuses conférences et salons immobiliers, ainsi que la consultation de la presse et des études professionnelles constituent autant de manières de « *pratique[r] le marché au*

[192] L'analyse porte sur les projets de construction qui ont déjà été livrés, sont en cours de livraison, ou ont été officiellement annoncés par les promoteurs immobiliers.

[193] Peut-être plus que d'autres, Cardinal affiche et revendique un positionnement spécifique auprès des utilisateurs, et surtout des « Grands comptes », ce qui se traduit notamment par la réalisation de nombreux programmes accueillant des sièges sociaux (Le Progrès, Boucheries André, Maison de la Radio, Euronews, Manitowoc, Acis Consulting Group), ou régionaux (Akka Technologies, Veolia Environnement, Daher Eurocopter), dont plusieurs sont situés dans le quartier de la Confluence à Lyon. Dans la communication de l'entreprise, cette image est entretenue par l'absence de détails concernant les investisseurs qui pourraient avoir acquis ces programmes, contrairement à d'autres promoteurs qui identifient systématiquement les investisseurs dans leur portefeuille de projets. Il en résulte un accroissement mécanique de la part des comptes propres, c'est-à-dire des propriétaires occupants, dans notre recension du portefeuille de Cardinal.

quotidien » (Entretien B09, promoteur, cadre dirigeant) au contact des gestionnaires d'actifs et des conseils en immobiliers qui les accompagnent.

Tableau 17 – L'activité des promoteurs en immobilier tertiaire par ordre décroissant des surfaces livrées

Société	*Période*	*Surfaces livrées (m^2)*	*Vente investisseurs*	*Dont livraisons*
Altarea Cogedim	2004-2016	1 154 090	68%	75%
Nexity Entreprise	2004-2016	595 200	64%	77%
DCB International	2007-2016	164 600	81%	90%
EuropEquipements	2002-2016	163 000	63%	74%
Cardinal	2004-2016	174 155	41%	66%
Bouwfonds Marignan	2009-2016	150 720	91%	90%

Sources : Recension de presse et consultation des rapports d'activités et sites officiels.

Le marquage « à la culotte » des promoteurs par les gestionnaires d'actifs

Malgré les efforts d'anticipation des stratégies et critères des gestionnaires d'actifs, les promoteurs sont parfois pris en défaut par rapport aux attentes de leurs clients investisseurs. Afin d'optimiser les surfaces par rapport à leur modèle économique de construction-vente, certains cherchent par exemple à supprimer les surfaces les moins rentables allant ainsi à l'encontre des attentes des gestionnaires d'actifs en matière de banalisation des locaux (Entretien A23, promoteur, cadre dirigeant). Leurs rapports ne consistent donc pas uniquement dans un alignement fluide, mais présente certaines aspérités que les entretiens laissent entrevoir. La circulation des attentes des gestionnaires d'actifs passe aussi par un contrôle entretenu en amont par ces derniers sur les projets prévus par les promoteurs.

Les gestionnaires d'actifs restent vigilants par rapport aux caractéristiques des immeubles prévus par les promoteurs, dont ils scrutent les projets de construction : « *le gros du travail était défriché – et en l'occurrence on n'avait rien détecté – mais le cas échant on aurait pu décider de ne pas y aller, soit essayer d'influencer les discussions en cours* » entre le promoteur et le locataire (Entretien A27, responsable investissement). Ainsi que le suggère cet interlocuteur, les gestionnaires d'actifs n'hésitent pas le cas échéant à engager des négociations avec les promoteurs afin d'obtenir une mise en conformité par rapport à leurs attentes :

> *Mais c'est vrai qu'on a des standards donc on a fait évoluer la notice de l'immeuble assez considérablement. À la fois sur des aspects techniques, esthétiques, le confort pour l'utilisateur, les services, etc. […] Le promoteur, si on ne regarde pas, il dimensionne a minima. […] Là on ne crée pas*

> *un permis, on adapte une notice, je dirais, aux standards [de notre foncière]. Il peut arriver qu'on dépose des permis de construire modificatifs pour aller aux standards [de notre foncière]. Ça dépend du rapport de force entre le promoteur et nous. (Entretien A09, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant)*

> *On a négocié […] On a travaillé pendant toute la phase de due diligence[194] pour donner nos avis et quelques modifications sur le projet. C'est comme cela que l'on fait, vu que c'est notre ADN. On a eu des discussions très constructives avec le promoteur, afin de faire évoluer tel ou tel point, dans le cadre global de la discussion sur l'acquisition. (Entretien A24, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant)*

Afin d'être certains que les caractéristiques des immeubles qu'ils achètent sont compatibles avec les critères financiers de leurs politiques d'investissement, les gestionnaires d'actifs requièrent des modifications, en ce qui concerne par exemple le gabarit et les prestations des immeubles en matière de taille des postes de travail, ou de configuration des halls et des plateaux.

Afin de justifier ces exigences, ils revendiquent une connaissance du marché locatif, c'est-à-dire des besoins des entreprises auxquels ils louent leurs surfaces :

> *On a un million de m², on est le plus gros opérateur de bureaux, et donc les attentes des utilisateurs on les connaît. […] On est un des acteurs qui maîtrisons le mieux la manière de concevoir un immeuble de bureau. On les serre à la culotte quoi. (Entretien A09, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant)*

> *Vu notre, comment dire, notre attractivité on a des choses à dire sur les immeubles. Donc on a eu des discussions constructives pour pouvoir … – faire un projet qui marche le mieux in fine pour l'utilisateur final. Parce qu'un immeuble c'est quand même un immeuble qui se loue, hein, faire un immeuble fantastique, mais s'il est vide c'est beaucoup moins fantastique » (Entretien A24, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant)*

Dans ces deux cas, les gestionnaires d'actifs font état de la taille de leur patrimoine, dont la gestion quotidienne leur conférerait une connaissance des « *attentes des utilisateurs* », pour justifier leur capacité à adapter les projets des promoteurs. C'est donc sur leur statut de propriétaires-bailleurs qu'ils revendiquent une légitimité face aux promoteurs. Et c'est sur leur rôle de clients finaux qu'ils s'appuient pour faire peser financièrement cette légitimité, quitte pour certains à l'accompagner d'incitations financières supplémentaires afin que « *l'immeuble réponde le mieux aux attentes du marché* » locatif dont ils se prétendent experts (Entretien A09, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant).

3.2. Les mécanismes socio-professionnels

À ces mécanismes marchands s'ajoutent des formes d'alignement qui se rattachent à des *relations socio-professionnelles*. Cette seconde forme de mécanismes fait intervenir des éléments

[194] Terme issu de la législation américaine des années 1930, qui désigne une étape préalable à l'acquisition pendant laquelle l'acheteur potentiel examine, ou fait examiner par des experts, l'ensemble de la documentation organisationnelle, juridique et fiscale de l'actif considéré.

relatifs à la carrière des professionnels travaillant au sein des entreprises de promotion immobilière. D'une part, dans un contexte d'intégration du marché du travail à l'échelle de la filière d'investissement, les circulations des promoteurs au sein de différentes organisations entretiennent leur exposition aux attentes des gestionnaires d'actifs. D'autre part, les enjeux de réputation des promoteurs face à la concurrence peuvent intervenir dans l'alignement sur les standards d'investissement.

La mobilité professionnelle au sein de la filière

L'analyse des entretiens et des profils des acteurs de la filière d'investissement révèle des mobilités professionnelles au sein d'un marché du travail de plus en plus intégré à l'échelle de la filière du fait du décloisonnement des secteurs de la promotion, commercialisation, et de la gestion d'actifs. Nous pouvons faire l'hypothèse que ces mobilités professionnelles s'accompagnent d'une circulation de l'expertise entretenant l'alignement : parce qu'ils ont travaillé directement ou indirectement pour le compte de gestionnaires d'actifs dans d'autres sociétés, les promoteurs sont d'autant plus prompts à intégrer leurs standards d'investissement. De tels parcours peuvent contribuer à renforcer l'internalisation des standards d'investissement par l'entremise des professionnels transfuges, qui importent et diffusent leurs pratiques acquises dans d'autres contextes au sein des sociétés de promotion immobilière.

Dans nos deux cas, cette interprétation est vérifiée à travers la mobilité professionnelle depuis le conseil en immobilier vers des sociétés de promotion en immobilier tertiaire (Entretiens A08, B09). Cette trajectoire est explicitement identifiée comme une source de connaissance des standards d'investissement : « *j'ai été en contact avec des investisseurs pendant plus de dix ans de ma vie professionnelle, puisque je ne faisais que ça, uniquement de la vente à investisseurs. Je sais quelles sont leurs attentes, quels sont leurs réflexes* » (Entretien B09, promoteur, cadre dirigeant). Dans l'autre cas, notre interlocuteur considère rétrospectivement son arrivée dans une société de promotion où « *la sensibilité de investisseurs n'était pas encore évidente* » comme un « *vrai virage* », suite auquel l'entreprise « *cherche beaucoup plus à se rapprocher des utilisateurs et investisseurs pour pouvoir se développer* » (Entretien A08, promoteur, cadre dirigeant). Or les conseils en immobilier évoluent au plus près des gestionnaires d'actifs qui constituent leur principale clientèle, c'est-à-dire leur source de rémunération[195].

[195] Cette rémunération est à la fois matérielle, à travers les commissions versées par les gestionnaires d'actifs lorsque les cabinets trouvent un locataire pour occuper leurs bâtiments, mais aussi symbolique, car ces cabinets sont alors associés à de prestigieux projets (Weber 2015, 65-69).

Les effets de réputation

Par ailleurs, la circulation de jugements professionnels dans le milieu parisien restreint de la gestion d'actifs contribue par hypothèse à discipliner les promoteurs attentifs à leur réputation auprès de cette clientèle financière. Les entretiens avec les gestionnaires d'actifs recèlent en effet des évaluations quant à la qualité de tel ou tel promoteur :

> *On déroule une liste de standards qu'on veut voir appliquer […] Après ça dépend des promoteurs, et du niveau de leurs standards. Je peux donner le nom de ceux qui ont les plus élevés, auprès de qui on achète souvent : Hines, dont on partage la vision, ou HRO, un autre promoteur américain. Les français font des immeubles basiques […] il y a plus de mise à niveau, et éventuellement on paye des surplus de travaux. (Entretien A09, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant)*

> *Alors les bons promoteurs vous le proposent tout de suite, ils y ont pensé eux-mêmes. Après certains mauvais promoteurs, ou moins bons, arrivent avec des immeubles où l'on regarde et on se dit 'non mais attendez là ce n'est pas divisible, donc nous si on a plus de locataires on fait comment ?'. Et il faut qu'il retravaille son projet. (Entretien B12, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant)*

Certains des gestionnaires que nous avons rencontrés opèrent explicitement des distinctions entre les promoteurs en fonction de leur capacité à internaliser leurs standards. D'une part, ceux qui proposent spontanément des projets qui anticipent les critères d'investissement, en l'espèce sur la divisibilité des bâtiments. D'autre part, ceux qui conçoivent des projets nécessitant des ajustements, et éventuellement des dépenses supplémentaires. Pour le premier interlocuteur, cette distinction recoupe une différence de nationalité, entre les promoteurs anglo-américains – dont nous avons vu qu'ils ont contribué à la stabilisation des standards – et les français. À certains égards, cette partition renvoie également à un jugement normatif, tant certaines expressions suggèrent plus ou moins explicitement une appréciation morale entre les « *bons promoteurs* » et ceux qualifiés spontanément de « *mauvais* » (Entretien B12, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant), alors que l'immobilier tertiaire « *c'est pas non plus sorcier* » car ce n'est « *pas de la recherche fondamentale* », sous-entendu une activité complexe (Entretien A09, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant).

Ces jugements sont internalisés par certains promoteurs, qui se font un point d'honneur à concevoir et construire des programmes immobiliers tertiaires respectant les attentes des gestionnaires d'actifs, et à mettre à distance ceux qui ne le font pas :

> *J'ai des opérations que je ne citerai pas par respect pour mes collègues qui les ont montées, ils en étaient très fiers […] mais cet immeuble c'est une caricature du truc resté vide pendant trois ans. […] On a raisonné en termes d'utilisation de l'immeuble et non pas en termes de produit immobilier. Donc on a fait un mauvais deal. On a gagné plein d'argent mais c'est une catastrophe : l'immeuble est vide, l'investisseur à qui on l'a vendu n'est pas content parce qu'il perd plein d'argent. Alors ce n'est pas uniquement notre faute car il a aussi investi, mais le raisonnement n'était pas bon. On ne s'est pas posé les questions de la bonne manière. (Entretien A08, promoteur, cadre dirigeant)*

Pour ce promoteur, l'optimisation du bâtiment dans son intérêt pécuniaire immédiat se retourne *in fine* contre lui, car elle s'oppose à celui du locataire, donc du gestionnaire d'actifs qui a acquis un bâtiment dont les caractéristiques ne permettraient pas de garantir l'occupation. Ce « *mauvais deal* » est assimilé à un échec sur le plan professionnel, une « *catastrophe* » qu'il vaut mieux taire « *par respect* » pour ses auteurs. Pour s'en démarquer, notre interlocuteur met en avant un « *raisonnement […] en termes de produit immobilier* » qui permette de se « *poser les questions de la bonne manière* », c'est-à-dire de proposer un produit compatible avec le marché locatif et donc attractif sur le marché de l'investissement.

3.3. Les mécanismes d'intégration de la filière

La combinaison des mécanismes marchands et socio-professionnels constituent de puissants ressorts de l'alignement des promoteurs susceptibles de s'appliquer dans de nombreuses situations. Un troisième mécanisme intervient, mais pour un nombre beaucoup plus limité de promoteurs qui mettent en place des *stratégies industrielles* d'intégration consistant à utiliser en interne des techniques ou à effectuer le métier de la gestion d'actifs afin de développer de nouvelles activités (voir Tableau 18). D'une part, certains mobilisent des techniques de cession-bail pour constituer des réserves foncières, et ainsi occuper une place plus en amont dans l'aménagement des territoires industriels en reconversion. D'autre part, quelques promoteurs développent aussi des filiales internes d'investissement chargées de se substituer temporairement aux gestionnaires d'actifs pour acquérir les programmes immobiliers avant de leur céder.

Tableau 18 – Les stratégies de diversification de l'activité des promoteurs liées à la gestion d'actifs

	Docks de Saint-Ouen	*Carré de Soie*
Amont : constitution de réserves foncières	Nexity : cession-bail avec Alstom (18,8 ha)	DCB : cession-bail avec Alstom (8 ha)
Aval : portage des immeubles par foncière interne	Nexity : achat-vente de la première opération de bureau	Cardinal : achat-vente de la première opération de bureau

Développer des moyens de portage foncier en amont dans l'aménagement : la cession-bail

Dans nos deux cas d'études, les gouvernements urbains ont été confrontés à des promoteurs immobiliers qui avaient acquis d'importantes emprises foncières, au-delà de la traditionnelle parcelle nécessaire à l'érection d'un bâtiment. Aux Docks, Nexity s'est par exemple rendu propriétaire d'un ensemble de terrains représentant un cinquième de la surface totale du projet, qui a permis au groupe immobilier d'expérimenter une stratégie d'intervention à l'échelle d'un

quartier entier. Au Carré de Soie, les promoteurs Bouwfonds Marignan et DCB ont également fait l'acquisition d'emprises foncières de plusieurs hectares, sur lesquelles ils ont progressivement construit de nouveaux logements et bureaux.

Dans deux cas sur trois, la capacité technique et financière des promoteurs repose sur le fait qu'ils mobilisent des montages en cession-bail pour financer la constitution de réserves foncières. Ces stratégies consistent donc à mobiliser des techniques privilégiées par les grandes entreprises afin de transférer leur parc immobilier aux gestionnaires d'actifs pour en devenir locataire. La cession-bail présente en effet deux avantages par rapport aux promoteurs immobiliers souhaitant constituer des réserves foncières mais disposant d'une surface financière limitée. D'abord, elle permet de bénéficier des loyers versés par les entreprises pendant qu'elles occupent les bâtiments ou terrains qu'elles viennent de céder, ce qui réduit les frais de portage. Ensuite, le promoteur réalise un profit en revendant des bâtiments neufs construits sur ces terrains, qui plus est occupés dans le cas où l'entreprise reste sur place, donc plus attractifs pour les gestionnaires d'actifs.

Au Carré de Soie, cette technique a permis au promoteur lyonnais DCB de se constituer à moindre coût des réserves foncières à proximité des transports en commun et du futur Pôle multimodal, dans un contexte de mutation du quartier[196]. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 4, l'alliance avec de grandes entreprises villeurbannaises comme Alstom et Adecco a permis d'appuyer ses projets auprès des élus et services techniques afin d'obtenir les modifications nécessaires en matière de constructibilité. Ces opérations génèrent des perspectives de développement à moyen terme pour le promoteur, au-delà du Carré de Soie. La réalisation du siège régional d'Alstom Transport (36 000 m^2) constitue une vitrine pour son activité, qui est régulièrement mise en avant par les commercialisateurs lyonnais comme l'un des « mégadeals » qui ont porté le marché tertiaire régional durant l'année 2015. De plus, ces deux premières opérations ont permis de développer un partenariat à moyen terme avec des gestionnaires d'actifs, qui a été rapidement reconduit sur d'autres territoires[197].

[196] Dans ce cas, les loyers permettent à DCB de rembourser le financement bancaire mis en place pour faire l'acquisition d'un portefeuille de terrains et bâtiments datant des années 1970 d'une valeur de 14,5 millions d'euros (*Businessimmo.com*, 1er janvier 2006). Le financement sous forme de crédit-bail, permettant aux établissements bancaires d'être propriétaires jusqu'au remboursement intégral des échéances dues par le débiteur (et de le rester dans le cas d'un défaut) a permis au promoteur une optimisation comptable qui neutralise le poids de la fiscalité dans le montage financier (Entretien B09, promoteur, cadre dirigeant).

[197] En octobre 2014, ANF Immobilier et Crédit Agricole Assurances annoncent avec DCB International l'acquisition du siège d'Areva à Lyon, composé de trois bâtiments situés dans le quartier d'affaires de La Part-Dieu : « Lafayette » (19 800 m^2), « Stratège » (16 500 m^2), « Récamier » (3 800 m^2).

À Saint-Ouen, Nexity a utilisé le même principe pour prendre position aux Docks. Dans ce cas, la cession-bail permet d'amorcer ce qui sera par la suite formalisé comme une stratégie dite « d'ensemblier urbain », c'est-à-dire à se positionner sur le métier de l'aménagement à l'échelle de quartiers à travers la filiale Villes & Projets. Pour les dirigeants de l'entreprise, cette activité est stratégique à double titre. D'une part, parce que la constitution de réserves foncières « *permet de mieux gérer notre argent selon que le bureau ou le logement fonctionne bien ou pas […] c'est un moyen de sécuriser nos placements, entre guillemets de les équilibrer* » (Entretien A09, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant) en répartissant les droits à construire entre les différentes filiales spécialisées en fonction de la conjoncture des différents marchés immobiliers. Cette diversification vise à lisser l'activité de promotion qui est traditionnellement très cyclique. D'autre part, il s'agit de « *faire des villes entières et travailler avec les élus* » (Entretien A09, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant), qui constituent un segment de clientèle stratégique pour les managers et de plus en plus formalisé comme tel (Entretien A15, promoteur, cadre dirigeant). Cette attention aux élus s'accompagne d'une tentative de sortir des logiques sectorielles propres à chaque filiale (logement, tertiaire) pour privilégier une démarche de projet urbain. Ce point est particulièrement apprécié par les élus, qui ont le sentiment que les responsables de Villes & Projets « *comprennent notre langage* », car « *le financier n'est pas toujours là, nous pouvons avoir une discussion sur le fond, sur ce que nous souhaitons comme développement pour le territoire* », qui laisse ensuite la place à la négociation (Entretien A18, collectivité). La mise en œuvre de cette stratégie ne repose certes pas toujours sur la mobilisation des techniques de cession-bail pour constituer des réserves foncières. Cependant, le projets des Docks représente une étape importante dans son application, et une vitrine pour le groupe dans ce domaine d'activité.

La technique d'externalisation par cession-bail permet aux promoteurs qui la mobilisent de remonter en amont dans la chaîne de la production urbaine, en occupant une fonction traditionnellement assurée par les sociétés parapubliques d'aménagement dans le contexte français. Cet usage s'inscrit dans une perspective stratégique plus ou moins formalisée et développée, depuis la phase de croissance de promoteurs régionaux (DCB) à l'intégration de différents métiers de la promotion autour d'une logique « d'ensemblier urbain » (Nexity). Un processus de recomposition de la chaîne de la production urbaine, cette fois-ci à l'aval, passe également par l'internalisation organisationnelle des fonctions d'investissement.

Accélérer la sortie des opérations en aval : la gestion interne de fonds d'investissement

Parmi les fonds d'investissement qui ont acquis des programmes de bureaux construits dans le cadre de l'aménagement des Dock et du Carré de Soie, certains font partie intégrante de groupes de promotion immobilière. Les promoteurs développent ainsi des services de gestion d'actifs leur permettant de diversifier leur activité. Ces services servent aussi à renforcer leur métier traditionnel dans la promotion immobilière grâce à l'intégration de fonctions situées à l'aval permettant de financer à court terme la sortie de bâtiments[198]. Les promoteurs développent pour cela des partenariats d'investissement avec d'autres gestionnaires d'actifs ou recrutent des professionnels de ce secteur, attestant d'un rapprochement avec le métier de la gestion d'actifs. De plus, comme ces fonds d'investissement hébergés au sein des groupes de promotion immobilière ont tendance à intervenir à court terme pour ensuite céder les bâtiments à des gestionnaires d'actifs à part entière, les promoteurs sont toujours soumis aux mécanismes d'alignement marchands que nous avons auparavant présentés. C'est le cas dans nos deux projets, où les fonds des promoteurs ont surtout participé au financement des premières opérations de bureaux permettant ainsi de contourner l'aversion au risque des gestionnaires d'actifs, auxquels ils ont revendu le bâtiment après une courte période de temps d'un à deux ans.

Au Carré de Soie, le siège régional de Veolia Environnement construit par le promoteur lyonnais Cardinal a été acquis par sa foncière interne, dont il est l'un des principaux actionnaires[199]. L'acquisition d'opérations développées par la filiale de promotion constitue l'une des principales activités de la foncière d'après l'analyse de son portefeuille de projets communiqué par le groupe (voir Tableau 19). Pour Cardinal, cette intégration permet d'offrir des solutions plus pratiques et rapides pour les entreprises intéressées par la location. Le recours à une foncière interne permet de lever de nombreuses contraintes administratives qui sont autant de conditions contractuelles suspensives, et en particulier le fait de trouver un futur investisseur supposant de démarcher les « *comités parisiens […] pour présenter le dossier, s'assurer qu'ils veulent bien y aller* » (Entretien B10, promoteur, chef de projet). Une telle offre globale serait plus compétitive pour les entreprises locataires, tout en permettant de céder à un meilleur prix les bâtiments déjà loués. La foncière vise à ainsi à préparer des actifs immobiliers clefs en main pour les

[198] Les promoteurs développent également d'autres métiers situés à l'aval de la filière, comme la gestion locative (*property management*), tel Nexity via sa branche de services immobilier (Saggel), ou DCB avec sa filiale Real Blue Property Management.

[199] Le Groupe Cardinal est actionnaire de la foncière à 32% du capital, aux côtés du fonds Aquasourça, du Groupe Bernard, et de la Caisse d'Épargne Rhône-Alpes. La foncière dispose de 22 millions d'euros de fonds propre et d'une capacité d'investissement totale de 150 millions d'euros.
Source : « Foncière Cardinal », *Groupe Cardinal*, http://www.groupecardinal.com/page-fonciere-cardinal,15.html, dernière consultation le 27 février 2016.

gestionnaires d'actifs qui « *cherchent des biens avec du bon rendement, ou du rendement correct […] mais ne souhaitent pas s'embêter avec la phase constructive, la levée des réserves, la mise en place des locataires, etc.* » (Entretien B22, gestionnaire d'actifs, responsable investissement). Elle se positionne ainsi comme un intermédiaire entre la filiale de promotion et les futurs gestionnaires d'actifs en conservant les immeubles pour une durée de trois à cinq ans avant de leur céder.

Tableau 19 – Synthèse du portefeuille d'opérations de la Foncière Cardinal

Nom	*Localisation*	*Type d'opération*	*Surface*	*Détails*
Loomis	Aubervilliers (93)	Construction (locaux d'activité)	4 200 m^2	Livré 2004
Saône Valley	Lyon (69)	Construction (siège social)	4 400 m^2	Livré 2010
Daher Eurocopter	Marignane (13)	Construction	7 700 m^2	Livré 2010
Manitowoc	Dardilly (69)	Construction (siège régional)	7 800 m^2	Livré 2013
Chrysalis	Vaulx-en-Velin (69)	Construction (siège régional)	11 220 m^2	Livré 2013, revente BNP Paribas REIM 2014
King Charles	Lyon (69)	Réhabilitation	10 000 m^2	Livraison 2017, revente Unofi 2015 (VEFA)

Source : Site web ; Recension presse

C'est ce schéma qu'elle a appliqué au Carré de Soie, où le siège régional de Veolia Environnement livré en 2011 a été vendu à la SCPI Accimmo Pierre gérée par BNP Paribas REIM en 2014. Les caractéristiques de cet actif correspondent aux standards d'investissement que nous avons identifiés, que ce soit en termes de situation (localisation au sein du « *pôle tertiaire* » à proximité du Pôle multimodal), gabarit (11 620 m^2), prestations (labélisation HQE Exploitation visée), et locataire (grande entreprise monolocataire). Les enjeux d'alignement des promoteurs sur les critères des gestionnaires d'actifs n'ont pas disparu, ils ont été internalisés. Cette stratégie a permis de contourner les réticences de l'industrie de l'investissement pour un site jugé encore trop risqué en l'absence d'autres opérations tertiaires locatives (voir chapitre 4).

C'est par un schéma similaire, que Nexity a financé la sortie d'un des deux bâtiments d'Alstom aux Docks de Saint-Ouen en 2007 grâce à sa filiale Nexity Real estate investment management (REIM) créée l'année précédente afin de faire fructifier les fonds propres du

groupe[200]. Nexity REIM a vocation à créer des retombées pour l'activité de promotion, essentiellement pour le secteur immobilier tertiaire, en prenant des participations minoritaires aux côtés de gestionnaires d'actifs au sein de consortium d'investissement. Cette filiale se positionne plutôt sur des opérations offrant un niveau de risque-rendement plus élevé, cherchant à attirer les investisseurs dans une optique de diversification de leurs placements (Nexity 2007, 25). Quelques opérations sur ce modèle ont été menées, permettant à la filiale de promotion tertiaire d'intervenir pour construire, restructurer ou réhabiliter des immeubles (voir Tableau 20).

Tableau 20 – Synthèse du portefeuille d'opérations de Nexity REIM

Nom	*Surface*	*Localisation*	*Type d'opération*	*Tour de table*
23 Italie	4 700 m^2 locaux d'activité, 7950 m^2 bureaux	Paris (75)	Cession-bail, réhabilitation	Natixis Capital Partners (60%), Nexity REIM (40%) *Cession des parts en 2010*
Sigma	16 500 m^2	Saint-Ouen (93)	Construction (VEFA)	Generali Europe (80%), Nexity REIM (20%) *Cession des parts en 2009*
Aviso	16 900 m^2	Puteaux (92)	Cession-bail, restructuration partielle	Natixis Capital Partners (60%), Nexity (40%) *Cession des parts en 2014*
Equalia	15 650 m^2	Alfortville (94)	Construction (VEFA)	Lexin Capital (80%), Nexity REIM (20%)

Source : Brochure éditée par Nexity en 2008

Ici aussi, le promoteur se substitue aux gestionnaires d'actifs à travers sa filiale de gestion pour compte de tiers, mais pour une durée temporaire : trois des quatre opérations ont été vendues à d'autres fonds. À peine le premier immeuble des Docks de Saint-Ouen est-il livré en 2009 que Nexity REIM cède ses participations aux côtés de Generali, avant que le bâtiment soit revendu en 2013 à la branche de gestion d'actifs de la Deutsche Bank (Rreef). Cette substitution se reflète aussi dans le profil des cadres dirigeants de REIM, issus des banques d'affaires et de groupes immobiliers cotés en bourse[201]. Mais cette stratégie d'intégration a été confrontée à des

[200] Le groupe immobilier dispose alors d'importants fonds propres suite à sa politique de cession d'activités héritées du conglomérat Vivendi.

[201] Le Directeur des investissements et de la gestion d'actifs a débuté sa carrière dans plusieurs banques d'affaires impliquées dans l'immobilier comme La Hénin (1988-1992), Suez (1992-1998) et Goldman Sachs (1998-1999). Le Directeur de l'ingénierie financière était précédemment Directeur d'investissement chez la branche française de la foncière cotée Hammerson (2004-2006), après avoir exercé des fonctions similaires chez la foncière cotée Unibail (2000-2002), et avoir débuté comme asset manager chez Goldman Sachs (1997-2000). Le Directeur de l'asset management a travaillé pour des sociétés de gestion de participations financières (1993-1997), puis pour la structure de défaisance mise en place par l'assureur GAN pour liquider ses positions dans l'immobilier (1997-1998). Avant d'intégrer Nexity REIM, tous ces

difficultés. À partir de 2010, les opérations de REIM stagnent, et le groupe cède 80% de ses participations au principal dirigeant de la filiale. Ce cas particulier reflète ainsi l'internalisation du métier de la gestion d'actifs, tout en laissant entrevoir des tensions avec la filiale chargée de la promotion immobilière, témoignant des aspérités entre ces deux activités.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons analysé la « *chaîne d'assemblage des actifs* » (Weber 2015) à partir d'une comparaison de l'intervention des différents acteurs de la filière de promotion-investissement en immobilier tertiaire dans nos deux cas. Cette entrée conceptuelle nous a conduit à analyser la division des tâches entre ces acteurs. D'abord, nous avons montré comment les conseils en immobilier contribuent à inscrire les projets d'aménagement et leurs opérations immobilières sur le marché de l'investissement et de la location à travers les transactions, la production de données qualifiant ces marchés, et l'entretien de la réputation des projets. Ensuite, nous avons resitué la fonction des gestionnaires d'actifs situés à la charnière des marchés financiers et immobiliers. À l'occasion d'une activité continue de traduction itérative permettant le passage de l'un à l'autre et vice-versa, ces professionnels contribuent à la formation et la stabilisation des standards guidant leurs investissements. Enfin, les promoteurs immobiliers se chargent quant à eux de la production matérielle des opportunités d'investissement à travers la transformation de terrains en produits immobiliers. C'est dans cette optique qu'ils développent des interactions avec les gouvernements urbains qui disposent du pouvoir administratif et politique pour contrôler la construction de ces bâtiments, à la différence des gestionnaires d'actifs qui revendiquent bien souvent une position en retrait par rapport à ces acteurs.

Notre comparaison montre également la sélectivité socio-spatiale et matérielle des critères favorisés par les acteurs de la filière de promotion-investissement, tout en les reliant aux stratégies et pratiques des gestionnaires d'actifs. Ces sélectivités concernent la localisation des bâtiments, que ce soit à l'échelle inter- (polarisation dans quelques métropoles) ou intra-urbaine (desserte en transports, polarisation dans un rayon de quelques centaines de mètres). Elles s'appliquent aussi aux caractéristiques des bâtiments dont la taille, le gabarit et la divisibilité doivent garantir la « liquidité » de ces produits aux yeux des gestionnaires d'actifs. De même, le nombre et le type de locataires sont soumis à de fortes contraintes restreignant l'accès de ces immeubles à quelques grandes entreprises capables de montrer patte blanche sur le plan

---

cadres ont exercé des responsabilités au sein de la filiale de promotion en immobilier tertiaire Nexity Entreprises. (Sources : *La Tribune*, 23 janvier 2006 ; *L'Agefi*, 2 juillet 2016 ; consultation de profils *LinkedIn*).

financier. Ces sélectivités sont prégnantes dans les deux projets d'aménagement, et ce en dépit de leur différence en matière d'objectifs de développement économique.

Notre enquête confirme et amplifie de ce point de vue les résultats précédents des travaux de géographie économique soulignant le biais métropolitain (Malézieux 1995 ; Crouzet 2003 ; Halbert 2010 ; Henneberry et Mouzakis 2014) des investissements des gestionnaires d'actifs, en montrant que cette sélectivité se décline également à l'échelle intra-urbaine au sein des projets d'aménagement, dont le degré de mixité est astreint à ce que les gestionnaires d'actifs tolèrent comme dilution spatiale de leur patrimoine immobilier parmi les logements et les commerces. De même, nous prolongeons les travaux soulignant les réticences de la filière de promotion-investissement à prendre en charge la production de locaux qui réponde à une demande hors des standards d'investissement (Bryson 1997 ; Guy et al. 2002 ; Weber 2015). L'accès des activités aux nouveaux quartiers issus des transformations urbaines dans les Docks et le Carré de Soie est donc filtré par les sélectivités partagées par les acteurs de la filière. Enfin, nos résultats concernant la standardisation des produits immobiliers atteste d'une généralisation des stratégies assurantielles observées lors des cycles immobiliers précédents (Chappoz 1984 ; Nappi-Choulet 2009, 19), qui ne sont plus restreintes aux opérations « en blanc ».

Ces différentes formes de sélectivités correspondent aux standards d'investissement des gestionnaires d'actifs. Elles sont plus précisément le produit de deux logiques : l'une financière à proprement parler, et l'autre opérationnelle. L'activité des gestionnaires d'actifs est avant tout guidée par un mandat financier de rémunération des capitaux confiés par les clients des fonds ou les actionnaires des sociétés. Cette dimension financière est reflétée dans l'emploi des techniques et catégories de la finance de marché, à savoir le tryptique risque-rendement-liquidité. Elle est renforcée par des pratiques liées plus directement à la volonté des gestionnaires d'actifs de réaliser des économies d'échelle pour optimiser la rémunération et la compétitivité de leurs services commerciaux. Or nous avons vu dans ce chapitre que ces acteurs se refusaient à prendre en charge eux-mêmes les négociations relatives à ces critères, à la fois en raison de la spécialisation de leur métier à l'interface entre marchés immobiliers et financiers, et des niveaux de risque-rendement visés dans ces projets qui proscrivent l'implication dans les activités liées au développement.

C'est pourquoi la circulation de leurs standards d'investissement dans le cadre de ces projets est essentiellement *intermédiée* par les autres acteurs de la filière, à commencer par les conseils en immobiliers. L'étude des publications produites par ces derniers montre par exemple qu'ils contribuent à véhiculer les standards d'investissement sous des formes d'évaluation guidant la

mise en lumière des projets d'aménagement. À la différence d'autres études de cas portant sur le contexte français (Devisme et al. 2007 ; Bertoncello et al. 2009), la contribution des conseils en immobilier est cependant plus secondaire, notamment en ce qui concerne leurs interactions avec les gouvernements urbains qui semblent plutôt rares à l'occasion de ces projets en comparaison des promoteurs immobiliers. C'est en effet principalement par les promoteurs immobiliers que les standards d'investissement des gestionnaires d'actifs sont véhiculés, et négociés auprès des gouvernements urbains. Notre comparaison nous a permis de mettre en évidence leur alignement sur les gestionnaires d'actifs, et ce quelle que soit la taille de leur activité ou la géographie de leur marché privilégié.

Afin de comprendre pourquoi les promoteurs intercèdent de la sorte auprès des gouvernements urbains, nous avons proposé une typologie des mécanismes d'alignement. Les relations marchandes constituent le premier moteur de ce processus : c'est parce que les gestionnaires d'actifs permettent au promoteur de transférer une partie du risque en se portant acquéreurs des bâtiments que ces derniers ajustent leurs projets à mesure de leurs attentes. Notre recherche corrobore ainsi les résultats d'autres travaux (Theurillat et Crevoisier 2013, 2055 ; Weber 2015, 35), tout en les approfondissant grâce à la mise en évidence de deux autres facteurs. Des éléments d'ordre socio-professionnels interviennent également dans l'alignement des promoteurs, soit qu'ils s'appuient sur leur expérience de conseil en immobilier pour connaître les stratégies et critères d'investissement des gestionnaires d'actifs, soit qu'ils soient attentifs à préserver leur réputation de « bon » promoteur, c'est-à-dire de producteur d'*actifs immobiliers*. Enfin, les stratégies industrielles développées par certains promoteurs nationaux ou régionaux afin de renforcer leur activité de promotion en intégrant des fonctions amont (constitution de réserves foncières) ou aval (gestion pour compte de tiers) contribuent également à l'internalisation des techniques ou fonctions de la gestion d'actifs.

La combinaison de ces mécanismes contribue à l'alignement des promoteurs sur les attentes des gestionnaires d'actifs, pour le compte desquels ils engagent des négociations avec les gouvernements urbains. Cet alignement prend essentiellement la forme d'anticipations des standards d'investissement relevant désormais de la routine pour les promoteurs immobiliers qui se spécialisent sur ce marché. Cette spécialisation n'est pas désintéressée : en raison de la stabilité progressivement acquise par ces standards au fur et à mesure de leur résonance dans l'industrie de la gestion d'actifs, et plus largement dans la filière de promotion-investissement en immobilier tertiaire, leur internalisation permet aux promoteurs immobiliers de s'assurer l'accès à une source de capitaux massive. Et ce, à condition de se conformer en retour à ses sélectivités socio-spatiales et matérielles. Nous avons toutefois montré que cette relation ne va pas sans conflits,

tant les gestionnaires d'actifs n'hésitent pas à discipliner les promoteurs, forts de leur position d'acquéreurs et de leur capacité à ainsi faire et défaire les réputations.

Conclusion de la seconde partie

Aux Docks de Saint-Ouen comme au Carré de Soie à Villeurbanne et Vaulx-en-Velin, la transformation du foncier industriel en quartiers urbains mixtes débouche sur des résultats convergents pour ce qui est de l'immobilier de bureau : des structures au gabarit imposant et à l'organisation intérieure standardisée, situées à proximité des transports en commun, et hébergeant quelques grandes entreprises du secteur tertiaire se dressent désormais en lieu et place des usines et des activités qui y étaient associées. La réhabilitation des rares bâtiments industriels, lorsqu'elle existe, suppose de les rapprocher de ces caractéristiques, en modifiant leur architecture intérieure et en y attirant des entreprises monolocataires. Au-delà d'un effet d'échelle lié à la différence de hiérarchie urbaine entre les marchés parisiens et lyonnais, qui se reflète dans la taille relativement plus modérée des constructions au Carré de Soie, les résultats de ces transformations urbaines sont donc remarquablement similaires, et ce en dépit des différences dans les priorités politiques assignées à l'aménagement de ces sites.

Ces deux projets d'aménagement se conforment ainsi aux standards d'investissement des gestionnaires d'actifs résultant d'une combinaison entre des logiques financières et opérationnelles. La comparaison des deux projets permettent de mettre en évidence la *sélectivité socio-spatiale et matérielle* de ces standards, selon lesquels ces acteurs discriminent les territoires, les produits immobiliers et leurs locataires au crible d'une métrique risque-rendement-liquidité. De plus, elle atteste de leur *homogénéité* d'une société d'investissement à l'autre, c'est-à-dire au-delà de leurs statuts et de leurs stratégies respectives, et quel que soit le projet. Enfin, elle montre que ces standards *circulent* à travers un schéma de division des tâches entre les gestionnaires d'actifs qui collectent et redistribuent les capitaux des ménages et des investisseurs institutionnels, les promoteurs immobiliers qui identifient le foncier pour le transformer en immeuble et le céder à ces premiers, et les conseils en immobilier qui accompagnent ces acteurs dans leurs transactions et plus généralement dans leurs décisions grâce à la collecte et la centralisation d'une myriade d'informations sur les marchés immobiliers locaux. Ces acteurs forment ainsi une véritable « *chaîne d'assemblage des actifs* » (Weber 2015), véhiculant les attentes des gestionnaires d'actifs auprès des gouvernements urbains.

Les promoteurs sont les principaux intermédiaires de cette circulation. Leur métier ne consiste plus uniquement à transformer du foncier en immeuble, mais à s'assurer que ces immeubles présentent les caractéristiques de produits financiers attractifs pour les gestionnaires d'actifs. Et ce quelle que soit la géographie de leur marché, ou la structure de leur capital. En raison de leurs relations marchandes, des mobilités et de la réputation socio-professionnelle, ainsi que des stratégies industrielles de développement en amont et en aval, les promoteurs s'alignent sur les standards d'investissement, et cherchent le cas échéant à les sécuriser auprès des gouvernements urbains, quitte à s'engager dans d'intenses négociations.

Les conseils en immobiliers jouent en comparaison un rôle plus secondaire. Ils contribuent certes à articuler les opérations de construction qui s'y développent avec le marché en intervenant dans les transactions, dans la production d'études mobilisées par les consultants privés et services techniques afin de définir la programmation immobilière, et dans la publication d'études ponctuelle évaluant le contenu de ces projets à l'aune des standards d'investissement. Leurs interactions avec les gouvernements urbains et les aménageurs à l'occasion des projets d'aménagement sont cependant plus limitées.

La standardisation de l'immobilier de bureau en termes de formes urbaines, de polarisation spatiale, du nombre et de leur type d'occupants est le produit de rapports de pouvoir plus ou moins conflictuels. Elle est le résultat d'une intense négociation aux Docks de Saint-Ouen par l'intermédiaire des promoteurs immobiliers, qui ont cherché à infléchir certains principes structurants du projet auprès de la municipalité et de l'aménageur (la Séquano). Dans le cadre de la continuité de l'agenda post-industriel que nous avons qualifié en première partie, les élus cultivaient en effet des objectifs partiellement divergents par rapport aux attentes sélectives des gestionnaires d'actifs, par exemple en ce qui concerne le maintien d'une petite activité économique, ou le mélange des bureaux avec les logements dans les mêmes bâtiments ou au sein des mêmes îlots. Parce que certains de ces objectifs s'écartaient des standards d'investissement, les promoteurs en immobilier d'entreprise ont engagé des négociations avec la municipalité afin d'obtenir des dérogations quant à la mutualisation du stationnement automobile, ou en faveur de la concentration de l'immobilier tertiaire. De même, la reconversion de la halle Alstom, garante pour les élus du respect de la mémoire ouvrière des lieux, a été astreinte à la capacité à transformer cet outil de production industrielle en actif financier.

La production d'immeubles de bureaux compatibles avec les standards d'investissement des gestionnaires d'actifs au Carré de Soie s'est au contraire accompagnée de négociations très marginales. Cette différence sensible s'explique par leur désamorçage dès l'amont du projet à travers un cadrage de l'aménagement du territoire privilégiant la concentration spatiale et la densité de l'immobilier tertiaire autour du Pôle multimodal de transports. Les techniciens communautaires du développement économique ont obtenu l'ajustement du projet aux standards d'investissement, notamment grâce à leur capacité à jouer de leur légitimité politico-technique auprès des urbanistes, qui s'en sont fait les courtiers auprès des communes, des habitants, et des propriétaires fonciers et des promoteurs. En dépit des actions des urbanistes visant à concrétiser ces orientations dans les secteurs opérationnels, la création d'une « *adresse* » a nécessité l'implication de l'exécutif afin de peser dans les choix d'implantation des premières grandes entreprises et ainsi lancer le site sur le marché tertiaire de l'investissement.

Plusieurs facteurs ont été avancés dans les deux cas pour expliquer ce résultat comparatif. L'importance des agendas confirme les différences identifiées dans la première partie en matière d'orientation politique. Les objectifs fixés à l'aménagement de ces sites par les gouvernements urbains induisent des négociations plus ou moins intenses avec les promoteurs immobiliers quant aux contreparties immobilières et urbaines attendues par les gestionnaires d'actifs. Les circuits et mécanismes de financement se sont en outre révélés importants pour comprendre le résultat de ces négociations, en particulier dans le cas des Docks où le financement de l'immobilier par les gestionnaires d'actifs a été mobilisé par Nexity pour acquérir les terrains d'Alstom, et permet à l'aménageur de financer les équipements et espaces publics. Des enjeux d'intégration institutionnelle sont enfin apparus, que ce soit aux Docks où la municipalité a été mise en concurrence avec d'autres communes par les promoteurs et entreprises, où au Carré de Soie où l'hégémonie politique et institutionnelle communautaire facilite le poids des orientations d'aménagement compatibles avec les standards d'investissement. La poursuite de la comparaison dans la partie suivante va nous permettre d'étayer ces pistes explicatives tout en approfondissant les différences entre nos deux cas, en particulier pour ce qui concerne les rapports de pouvoir.

III. La circulation différenciée des standards d'investissement

Cette troisième partie s'attache à expliquer les différences dans les modalités de circulation des standards d'investissement produisant, dans deux contextes politiques et institutionnels différents, des effets socio-spatiaux et matériels similaires. Nous avons montré que la nature de ces effets s'explique par les attentes sélectives des gestionnaires d'actifs. Leur matérialisation par les promoteurs immobiliers a suscité des négociations plus ou moins intenses avec les gouvernements urbains en fonction de l'alignement préalable des élus, techniciens et aménageurs. Dans ce qui suit, il s'agit d'approfondir ces différences d'alignement, ce qui suppose une analyse spécifique à chaque cas. D'une part pour le projet des Docks, nous cherchons à comprendre pourquoi la municipalité audonienne a renoncé à certains de ses objectifs contrevenant aux standards d'investissement. Nous identifierons pour cela les facteurs pesant sur les négociations avec les promoteurs immobiliers, outre la maîtrise foncière privée dans le cas du secteur Dhalenne aménagé directement par Nexity, et analyserons leur combinaison. D'autre part pour le Carré de Soie, il reste à expliquer comment certains techniciens communautaires se sont appropriés les standards de la filière d'investissement qu'ils ont préconisés dès l'amont du projet. Dans ce cas, il s'agit de retracer le processus de conversion de ces acteurs en s'interrogeant sur ses mécanismes, les intermédiaires impliqués, ainsi que les potentielles tensions.

En suivant ces deux directions, nous allons approfondir notre comparaison sur les rapports de pouvoir entre gestionnaires d'actifs et gouvernements urbains. Cette comparaison suppose de réencastrer ces projets d'aménagement dans un appareil analytique plus large pour montrer que les mécanismes produisant les différences en termes de négociation du processus de financiarisation dépassent le seul cadre opérationnel de l'aménagement sur lequel nous nous sommes jusqu'ici concentrés. Il faut relier ce cadre opérationnel à deux autres dimensions de l'aménagement. D'abord, aux salons immobiliers où le personnel politique et technique des gouvernements urbains côtoie les acteurs de la filière, et ce tant pour Saint-Ouen que le Grand Lyon. Ensuite, aux institutions intermédiaires opérant à l'échelle d'agglomération, pour ce qui concerne la régulation de l'offre d'immobilier tertiaire financée par les gestionnaires d'actifs. Nous serons en outre attentifs à l'articulation entre ces projets d'aménagement, les salons immobiliers et les

institutions d'agglomération, en montrant les modalités et les effets de chaînage qui facilitent plus ou moins la circulation des standards d'investissement entre ces différentes dimensions.

Cette armature analytique est inductive : elle repose sur la comparaison des deux cas à partir de l'observation de la création et la mise en œuvre d'une politique d'offre immobilière par le Grand Lyon dans un cadre institutionnel intégré. Cette politique résulte d'une approche immobilière du développement économique, qui sans pour autant se substituer à d'autres approches (p. ex. soutien aux filières économiques) ou outils (animation de réseaux, pépinières d'entreprises), se développe en tant que telle à partir de l'arrivée au pouvoir de Gérard Collomb. La production de surfaces de bureaux est considérée comme l'un des leviers clefs du développement économique de l'agglomération par l'exécutif, qui relie la compétition contre les autres métropoles au financement de l'immobilier par les gestionnaires d'actifs. Dans cette troisième partie, le Grand Lyon fait donc office de « *cas directeur* » (Vigour 2005) guidant la comparaison. L'importance des salons immobiliers et de la politique économique communautaire nous conduit à interroger le cas audonien en le replaçant à l'échelle de la métropole parisienne.

Dans le chapitre 6, nous partons du constat de la participation des élus et techniciens audoniens et lyonnais aux salons de l'immobilier d'entreprise où ils exposent leurs territoires et projets aux gestionnaires d'actifs. Nous resituons leur participation par rapport à l'investissement massif de ces lieux par les gouvernements urbains, qui s'explique par le financement de l'aménagement par les marchés immobiliers, et par leur progressive intégration avec les marchés financiers davantage globalisés. La perspective d'accès aux capitaux de la filière de promotion-investissement conduit les élus de ces deux territoires à participer sur les salons en dépit de leurs orientations politiques différentes. En revanche, ces orientations pèsent sur les priorités assignées à la fréquentation de ces salons, ce qui produit des effets plus ou moins importants sur les pratiques de l'aménagement urbain vis-à-vis de la prise en compte des standards d'investissement.

Dans le cas de Saint-Ouen, la participation de l'exécutif audonien correspond à la volonté des élus de défendre la rente de situation de leur commune face à d'autres territoires péricentraux susceptibles de bénéficier eux aussi de la redistribution des activités tertiaires au sein de la métropole parisienne. Les élus se prêtent ainsi au jeu de la compétition intrarégionale, non sans contradiction avec leur critique de l'attractivité. Cette situation est aussi le produit d'une « *décentralisation non régulée et compétitive* » (Lefèvre 2012)

comme nous le démontrons dans le chapitre 7. En raison de la faiblesse des mécanismes de régulation de la construction d'immobilier tertiaire à l'échelle métropolitaine, les négociations entre les élus audoniens et les acteurs de la filière de promotion-investissement sont localisées à l'échelle municipale et au sein du cadre opérationnel de l'aménagement.

La situation est fort différente dans le cas du Grand Lyon, en raison de l'existence d'une politique économique d'offre immobilière dont nous retraçons le processus d'institutionnalisation au cours des deux premiers mandats de Gérard Collomb dans le chapitre 8. L'institutionnalisation de cette politique repose sur trois piliers : la structuration institutionnelle à travers la mise en place de nouveaux instruments et organisations chargées de la régulation de l'offre immobilière, l'évolution de la gouvernance de la place immobilière lyonnaise et l'ajustement du marché immobilier afin de le rendre plus attractif aux yeux des gestionnaires d'actifs. Elle conduit à la conversion des élus et surtout des techniciens communautaires du développement économique qui se rapprochent des promoteurs et des conseils en immobilier locaux.

À partir de l'analyse du volet de cette politique d'offre consacré à l'immobilier tertiaire, nous montrons ensuite dans le chapitre 9 qu'elle conduit au renforcement de la circulation des attentes de ces acteurs à travers la formalisation et la systématisation d'orientations et de procédures politico-techniques préexistantes. La politique du Grand Lyon renforce en ce sens l'importation des standards d'investissement qui sont non seulement réaffirmés dans certains projets urbains comme le Carré de Soie, mais aussi intégrés dans des orientations à l'échelle de l'agglomération. De plus, cette politique approfondit l'intégration entre ces projets et les salons immobiliers, où les techniciens s'imprègnent des stratégies de l'industrie de l'investissement qu'ils relayent auprès des urbanistes. Cette approche s'accompagne toutefois de tensions liées à son objectif de polarisation économique et aux contradictions internes au sein du marché de l'immobilier tertiaire financiarisé.

Chapitre 6. Vendre les métropoles sur le marché global de l'immobilier

> « *Le Mipim ne ressemble à rien d'autre. Dans cette vaste foire, les villes, les régions, les pays, les cabinets d'avocats, les gestionnaires d'immeubles et les prestataires en tous genre viennent draguer le héros du lieu : l'investisseur. Celui qui a dans les mains les millions, voire les milliards qui circulent aujourd'hui sur la planète à la recherche de profitables actifs* »
> Sibylle Vincendon, « Mipim : un marché très promoteurs, *Libération*, 15 mars 2015

Introduction

Dans les deux projets, les gouvernements urbains qui s'engagent dans la reconversion de leur territoire à travers la construction d'immobilier tertiaire font face aux conventions spatialement sélectives des gestionnaires d'actifs relayées par leurs intermédiaires immobiliers. Les salons immobiliers constituent l'un des lieux où ces conventions se stabilisent et sont partagées par les gestionnaires d'actifs, promoteurs et conseils en immobilier qui y participent. Or ces lieux sont aussi fréquentés par les élus de Saint-Ouen que du Grand Lyon, qui y représentent leurs territoires respectifs, et font la promotion de leurs projets d'aménagement depuis une période située entre la fin des années 1990 et le milieu des années 2000. Ce paradoxe nous invite à poursuivre notre enquête sur ces salons immobiliers pour comprendre ce qui s'y joue.

L'étude des pratiques de ces gouvernements urbains nous permet d'une part d'approfondir notre questionnement sur les rapports de pouvoir avec les acteurs de la filière d'investissement, et leurs effets. Alors que ces rapports sont fortement intermédiés par les promoteurs à l'occasion des projets d'aménagement, les salons immobiliers représentent une opportunité d'accès direct aux gestionnaires d'actifs. La comparaison de deux cas extrêmes, sur le plan des agendas locaux, vise à nous renseigner d'autre part sur les recompositions structurelles de l'aménagement urbain liées à la présence croissante des gestionnaires d'actifs sur certaines fonctions, comme ici l'immobilier de bureau. Nous faisons l'hypothèse que si ces salons immobiliers sont autant fréquentés par des élus versés dans des stratégies entrepreneuriales d'attractivité (comme le Grand Lyon) que par d'autres qui s'en éloignent en privilégiant la lutte contre les effets d'éviction socio-spatiaux (comme Saint-Ouen), c'est qu'ils sont le reflet de profondes recompositions qui sont, au moins partiellement, indépendantes des orientations politiques locales.

Ces recompositions sont de deux ordres. À un premier niveau, la présence des gouvernements urbains sur ces salons immobiliers illustre une évolution de moyen terme : le financement de l'aménagement urbain par les marchés immobiliers privés, se substituant peu à peu aux circuits de capitaux sous gestion publique (Frétigny 2015). La vente de charges foncières aux promoteurs privés permet de financer le recyclage des fonciers industriels, en particulier grâce à la construction de bureaux (Janvier 1996 ; Crouzet 1999, 216-18). Cette transformation emporte des évolutions sur les pratiques de l'aménagement : désormais, « *la* vente *aux promoteurs ou à des investisseurs (implantations d'entreprises), qui ne demandait guère qu'un carnet d'adresses et des capacité relationnelles […] devient un vrai noyau de compétences professionnelles* » (A. Bourdin 1996, 52). De ce point de vue, les salons immobiliers offrent un accès aux acteurs immobiliers, et en particulier aux professionnels de la filière de promotion-investissement. L'apparition des salons à partir des années 1990, et leur fort développement lors de la décennie suivante reflètent le branchement de l'aménagement urbain aux marchés immobiliers privés initié, pour le cas français, à partir des années 1970.

L'implication des élus et aménageurs sur les salons immobiliers signale à un second niveau leur prise de conscience du poids acquis par les gestionnaires d'actifs ainsi que le suggère la citation ouvrant ce chapitre. Les salons immobiliers internationaux sont peuplés de nombreux chargés d'investissement disposant de capitaux, qui au gré de leurs parcours sur les différents stands d'exposants peuvent découvrir les services proposés par des prestataires comme les conseils en immobilier ou les bureaux d'études, mais aussi des opportunités d'investissement proposées par des promoteurs immobiliers, et surtout les élus et aménageurs qui présentent aussi leurs portefeuilles de projets sur leurs territoires. Les gestionnaires d'actifs sont ainsi parmi les rares intervenants du secteur à s'y rendre en tant que visiteurs et non exposants, surtout pour ce qui est du Marché international des professionnels de l'immobilier (Mipim)[202].

C'est pourquoi ces lieux, à l'origine dédiés à la profession immobilière, ont été plus récemment investis par les élus, aménageurs et agences de développement économique, à l'image du Mipim créé en 1990. Certains de ses participants observent ainsi qu'il « *n'est plus*

[202] Hormis pour les gestionnaires pour compte de tiers qui peuvent vendre leur services de gestion déléguée à d'autres clients investisseurs sur des stands. Le nombre d'investisseurs inscrits, et donc potentiellement présents sur le Mipim constitue ainsi l'un des principaux arguments commerciaux de Reed Middem, l'organisateur du salon, face à ses concurrents. Ils représentent pourtant rarement plus de 15% des secteurs d'activités présents de 2002 à 2011 (Halbert et al. 2012, 23).

un salon de l'immobilier, c'est le salon des marchands de ville », qui a été « *cannibalisé par les régions ou les villes qui tentent de se vendre au plus offrant des investisseurs* » (Rabin 2005). Ces observations sont corroborées par l'analyse de la fréquentation du salon. De 2002 à 2012, le nombre de participants rattachés à une collectivité territoriale a presque triplé, tandis qu'il reste stable pour les autres visiteurs (Halbert et al. 2012). Dans le même temps, les collectivités s'engagent de plus en plus directement dans l'exposition de leurs territoires à travers la location et l'aménagement de stands rutilants plutôt que dans la fréquentation des allées du salon en tant que visiteurs. Ces résultats « *témoigne[nt] de l'attractivité renforcée du Mipim auprès des collectivités qui en font un espace de représentation de leurs territoires* » (Ibid., 8). À la lumière des sélectivités des gestionnaires d'actifs analysés dans le chapitre précédent, cette évolution signale la tentative développée par certains territoires pour peser sur l'appréciation du risque se reflétant dans leurs standards d'investissements, afin de s'y ménager une place.

Cette évolution est savamment entretenue par les organisateurs des salons immobiliers qui font valoir les opportunités d'accès aux gestionnaires d'actifs et autres professionnels de la filière de promotion-investissement, et ce en dépit des retombées commerciales immédiates. Elle l'est également par la presse régionale, dont le traitement de ces évènements montre des effets de cadrage (Cefaï 1996). Le Mipim est par exemple présenté comme un événement « *incontournable* » pour les élus (*Le Progrès*, 14 mars 2002 ; 5 mars 2004 ; 5 mars 2005), que « *chaque grand maire se doit de visiter s'il désire attirer chez lui emplois et investisseurs* » (*Le Progrès*, 9 mars 2009). Il en va de même pour son concurrent, le Salon de l'immobilier d'entreprise, qui constitue un « *exercice obligé* » pour le Conseil général de Seine-Saint-Denis, et plus généralement les collectivités (*Le Parisien*, 4 décembre 2008). Mais si, selon cette presse régionale, il est nécessaire pour les élus et aménageurs de fréquenter ces salons, rien n'est gagné d'avance : « *il est important de se distinguer, de faire montre d'un sens tactique pour séduire les investisseurs, d'être bien placé, visible et de créer l'événement* » (*Le Progrès*, 9 mars 2012). Le Mipim reproduit en ce sens la « *bataille mondialisée* » que se livreraient les métropoles dans une « *arène* », où la délégation lyonnaise fait par exemple « *front avec ses différents partenaires, avec ses armes, son marketing, sous la bannière d'OnlyLyon* » (*Le Progrès*, 18 mars 2010). De même pour la délégation de Seine-Saint-Denis qui « *ne lâche pas le morceau* », et dont les représentants « *descendent en force […] sur la Croisette* » (*Le Parisien*, 13 mars 2007). Au gré de ses articles, la presse régionale encourage la participation des délégations représentant les territoires, et entretient l'idée d'une compétition avec leurs voisins.

Dans le contexte français, le Mipim est le principal salon immobilier auquel les collectivités participent, y compris Saint-Ouen et le Grand Lyon (voir Tableau 21). Depuis 1990, ce salon géré par la société Reed Middem accueille à Cannes des milliers de participants pendant cinq jours, qui se répartissent entre les exposants tenant un stand et les visiteurs parcourant les allées du Palais des festivals. De 2002 à 2011, la fréquentation du salon augmente de 13 000 à 20 000 participants, avec un pic à 30 000 en 2008 (Halbert et al. 2012). Il est cependant de plus en plus concurrencé par d'autres événements auxquels participent les élus et aménageurs. C'est d'abord le cas du Salon de l'immobilier d'entreprise (Simi), qui, d'abord réservé au seul marché de l'immobilier tertiaire parisien lors de sa première édition en 2002, a rapidement été investi par d'autres métropoles régionales, comme le Grand Lyon. Il demeure néanmoins centré sur le marché français, à la différence du Mipim. De son côté, le salon ExpoReal de Munich se présente comme le salon de référence pour le marché européen de l'immobilier d'entreprise, constituant ainsi un concurrent direct du Mipim[203].

Tableau 21 – Principaux salons immobiliers pour collectivités françaises

	Mipim	*Simi*	*ExpoReal*
Organisateur	Reed Middem	Groupe Moniteur	Messe München
Année de création	1990	2002	1998
Lieu	Cannes	Paris	Munich
Période	Mars	Décembre	Octobre
Visiteurs (2015)	22 000	26 040	37 850
Exposants (2015)	2225	420	1707
Première participation du Grand Lyon	1997	2005	2008 ou 2009†
Première participation de Saint-Ouen	2000	2006	

Sources : Simi, « Bilan 2015 », http://www.salonsimi.com/le-salon/edition-2015/bilan-2015/ ; ExpoReal, « At a glance », http://www.exporeal.net/trade-fair/exhibition-profile/at-a-glance/index.html, dernière consultation le 3 octobre 2016

† *En 2003, le Grand Lyon envoie une délégation de techniciens visiter le salon*

Un marché des salons immobiliers s'est ainsi développé depuis la fin des années 1990. Pour préserver l'attractivité de son salon face à cette concurrence, Reed Middem met

[203] L'ouverture géographique du Mipim est limitée. Ludovic Halbert *et al.* (2012) montrent par exemple que si le nombre de pays représentés est en croissance de 2002 à 2011, la majorité des participants proviennent surtout d'Europe (87% en 2011, dont un quart de France).

régulièrement en avant la présence des investisseurs, tout en enrichissant l'offre sur place et en tentant d'exporter le concept du Mipim[204]. En dépit de cette concurrence et des aléas de la fréquentation liée à la conjoncture immobilière, le Mipim demeure vraisemblablement l'événement prioritaire pour les élus et aménageurs français. Pour les techniciens du Grand Lyon par exemple, il « *reste LE [sic] salon de référence pour le monde de l'immobilier d'entreprise au niveau européen et de plus en plus à l'échelle mondiale* » (Archive B052, 2003)[205].

Malgré ces évolutions, les études urbaines restent peu disertes sur ces salons. Les quelques travaux en aménagement et urbanisme s'intéressant aux salons et autres forums les interrogent sous l'angle de la circulation de modèles que les praticiens de l'urbanisme reproduisent (Arab 2007 ; Devisme et al. 2007), illustrant ainsi comment ces lieux contribuent à véhiculer des politiques et instruments entre les villes (McCann 2011). Les auteurs de ces travaux suggèrent comment « *de ces scènes peuvent émaner des normes adoptées* », comme un seuil minimal de bureau « *pour exister parmi les métropoles mondiales qui comptent* » (Devisme et al. 2007, 19). Cet exemple, dont le raisonnement sous-jacent nous est familier eu égard aux standards d'investissement, illustre l'intérêt d'enquêter sur ces salons pour comprendre ce qui s'y joue. Il faut pour cela examiner les circulations entre acteurs publics et professionnels de l'immobilier, et plus précisément entre élus, aménageurs, et gestionnaires d'actifs. Les salons immobiliers sont en effet l'une des rares opportunités d'interactions directes entre ces acteurs, qui peuvent se côtoyer au sein des différents dispositifs prévus à cet effet, des plus officiels (espaces des stands dédiés aux rendez-vous d'affaires) aux plus officieux (salles de réunion d'hôtels, yachts, restaurants).

Comment appréhender ces terrains relativement vierges pour les études urbaines, mais par hypothèse de plus en plus structurants pour la production urbaine ? Les réflexions sur l'analyse des dispositifs de marketing territorial suggèrent une approche critique « *qui simplement se donne pour objectif d'accorder une attention systématique à l'usage quotidien de ces*

[204] Reed Middem a étendu le concept du Mipim à d'autres secteurs, à commencer par le commerce avec l'organisation du Mapic, salon dédié au commerce, organisé à Cannes depuis 1995. L'entreprise a par la suite progressivement décliné la marque à d'autres marchés : le continent asiatique à partir de 1997 (Mipim Asia) ; les pays émergents (Mipim Horizons), intégrés par la suite au Mipim après une première édition à Cannes en 2008 ; le marché britannique (Mipim UK), depuis octobre 2014 à Londres ; et le Japon depuis 2015 (Mipim Japan). Parallèlement, Reed Middem a enrichi l'offre lors du Mipim à Cannes, avec l'ajout de plateformes dédiées à des clientèles spécifiques, comme les maires avec le forum *Global City* (2005), ou l'industrie de l'investissement et de la gestion d'actifs avec *RE-invest* (2012).

[205] La participation à ExpoReal est plus occasionnelle dans le cas du Grand Lyon, et à notre connaissance inexistante pour Saint-Ouen.

documents, dans des situations concrètes, autant voire plus qu'à leur contenu » (Devisme et Dumont 2006, 7). Cette approche nous paraît intéressante, à condition de ne pas sous-estimer le contenu de ces discours et objets vantant les mérites de tel projet ou tel territoire. Il convient alors de relier et confronter la production, l'usage et le contenu de ces dispositifs pour mieux en saisir le sens et la portée. Pour reprendre l'exemple mentionné plus tôt, il est difficile d'interpréter la définition du seuil de bureau sans regarder comment celle-ci a été produite, par qui, mais surtout pourquoi, et pour qui. C'est cette posture méthodologique que nous voudrions ici développer afin d'analyser ce que la sociologie politique nomme des « *façades institutionnelles* » : ces « *efforts pour paraître* » qu'il s'agit d'étudier en prêtant attention aux stratégies de présentation de soi à travers l'analyse des coulisses et des salons immobiliers dans leur *continuité* (Codaccioni et al. 2012). Nous montrons en effet que les processus de circulation – ici, des standards d'investissement – se jouent au moins autant sur ces scènes que lors de leur préparation par les délégations représentant les territoires.

L'attention à la continuité des activités de préparation et d'exposition suppose en outre de ré-encastrer l'activité de ces acteurs pour les salons immobiliers dans les politiques de développement urbain. Dans cette perspective, les salons immobiliers représentent un *déplacement* des projets urbains depuis les cadres opérationnels de l'aménagement (p. ex. ZAC) vers des salons immobiliers. Les projets urbains s'y transportent depuis des parcelles foncières, des bilans d'aménagement, des procédures juridiques, sur un stand à travers des dispositifs matériels (maquettes, brochures) et des délégations composées de représentants du territoire. Ces déplacements ne sont pas unidirectionnels, mais itératifs : les urbanistes, aménageurs, chargés de mission de développement économique ou élus sont, en retour, susceptibles de mobiliser dans le cadre opérationnel l'expérience accumulée sur ces salons. Saisir la financiarisation de la production urbaine à travers la circulation des standards d'investissement suppose donc de développer une analyse articulant à la fois les activités de production (en amont) des dispositifs promotionnels avec celles de représentation lors de ces événements (sur place), et l'ensemble de ces activités avec celles développées dans le cadre de l'aménagement opérationnel.

Ce chapitre se concentre sur l'articulation entre les activités de production et de représentation à partir d'une comparaison entre la participation de Saint-Ouen et du Grand

Lyon au Mipim pour les éditions 2000 à 2008, et plus secondairement au Simi[206]. Malgré nos recherches, le matériau disponible pour le cas de Saint-Ouen n'est pas aussi riche que pour le Grand Lyon, en particulier en ce qui concerne le travail préparatoire mené par les techniciens en amont du Mipim[207]. La conduite d'entretiens semi-directifs avec d'anciens responsables de la délégation du Conseil général de Seine-Saint-Denis – la présence de Saint-Ouen étant assurée, nous le verrons, par des organisations rattachées au département, ce qui facilite la comparaison avec le Grand Lyon – nous a toutefois permis d'investiguer ces aspects. Plus fondamentalement, cette asymétrie constitue un résultat de recherche à part entière. Elle est moins liée au périmètre des cas qu'à des choix politiques : la densité empirique du cas du Grand Lyon s'explique aussi par l'investissement massif de ces salons par la délégation lyonnaise à partir du premier mandat de Gérard Collomb (2001-2008). Et la différence avec Saint-Ouen par une moindre implication des élus audoniens dont la fréquentation, si elle se fait régulière à partir des années 2000, est moins prioritaire que d'autres activités, reflétant un effet de priorités politiques.

Nous commençons par montrer que ces deux collectivités participent aux salons, en dépit d'une divergence d'agenda politique (section 1). Bien que la comparaison reflète une pondération différente des objectifs associés à cette participation, l'accès aux capitaux des gestionnaires d'actifs constitue un point commun entraînant les délégations sur ces salons. La comparaison des modalités de participation reflète cependant des différences concernant le rôle plus ou moins moteur des élus, et de la prise en charge par les techniciens (section 2). Dans le cas du Grand Lyon, la centralisation entre techniciens et cabinet du maire-président se double d'un appui sans équivalent sur les acteurs locaux de la filière. La différence de ces agendas politiques et modalités de participation se traduit par des effets divergents en matière de conversion des membres des délégations aux standards d'investissement qui circulent au sein de ces salons immobiliers (section 3).

---

206 Le corpus de presse constitué à partir de la base de données Factiva concerne les éditions 1999 à 2015 du Mipim (N=40) et du Simi (N=6). La moitié des articles porte sur la période 2000-2008.

207 Pour le cas audonien, nos demandes de consultation des archives du Comité d'expansion de Seine-Saint-Denis (Comex 93) auprès des services de développement économique du Conseil général de Seine-Saint-Denis n'ont pu aboutir, faute de traitement suite à la liquidation de l'organisme en 2012. Pour ce qui est du Grand Lyon, nous avons volontairement codé les documents des archives publiques de la communauté urbaine de Lyon sur ce sujet, numérotés « Archive B00X », à la fois pour des facilités de lecture, et pour préserver l'anonymat de leurs auteurs. Pour plus de détail sur ce fonds d'archives, consulter l'Annexe 7.

Section 1. Les ressorts de la participation aux salons immobiliers

L'objet des salons immobiliers, et tout particulièrement le Mipim, est de faciliter les échanges entre professionnels du secteur à travers leur réunion dans un même espace. Leur fréquentation de plus en plus massive par les élus, leurs techniciens et les aménageurs dans le courant de la dernière décennie relève donc *de prime abord* d'une tentative d'accéder à ces professionnels en s'insérant dans les espaces qui leur étaient initialement dédiés. Notre enquête sur les cas du Grand Lyon et de Saint-Ouen confirme cette interprétation, tout en mettant en évidence une divergence dans les motifs de fréquentation de ces salons. Plus précisément, cette divergence porte sur la *pondération* de ces motifs de fréquentation en fonction des agendas poursuivis par les deux exécutifs urbains.

D'une part, l'implication croissante des services du développement économique du Grand Lyon dans l'organisation et le déplacement au Mipim s'inscrit dans une politique de l'offre, certes encore peu formalisée, visant à attirer les gestionnaires d'actifs sur le marché lyonnais afin de rejoindre le club des métropoles européennes du « *top 15* ». D'autre part, la fréquentation régulière du Mipim, puis du Simi, par l'exécutif audonien relève d'une tentative d'entretien de la rente de situation permettant à la municipalité de tirer parti de la redistribution spatiale des activités tertiaires en Île-de-France. Autrement dit, les deux cas relèvent d'un positionnement différent par rapport aux stratégies spatiales d'investissement développées par l'industrie de la gestion d'actifs : améliorer sa position à l'échelle européenne en faisant levier sur cette offre de capitaux pour le Grand Lyon ; conforter une position par rapport à d'autres territoires péricentraux de la métropole francilienne susceptibles de concurrencer Saint-Ouen dans l'accueil de grandes entreprises tertiaires.

1.1. Le Grand Lyon : enrôler la filière dans une stratégie entrepreneuriale

Quelques années après la première participation de la communauté urbaine en 1997, la première mandature de Gérard Collomb (2001-2008) marque un tournant dans l'investissement de l'institution communautaire dans l'organisation du Mipim durant les mois qui le précèdent, et sur place. Le salon constitue en effet une scène où les responsables techniques et politiques communautaires espèrent nouer des contacts avec l'industrie de l'investissement, afin de concrétiser les nombreuses opérations d'immobilier tertiaire qui émergent dans l'agglomération, et en particulier leurs projets de redéveloppement urbain. Le déplacement du Grand Lyon à Cannes représente par

conséquent une opportunité pour se maintenir sur le radar des gestionnaires d'actifs, voire espérer y gagner quelques places par rapport à d'autres territoires, et en particulier les métropoles européennes comme Barcelone, Milan ou Francfort. D'autant que les responsables communautaires estiment rétrospectivement que l'agglomération accuse un retard en la matière : « *au départ, Lyon attirant peu d'investisseurs, l'objectif était de susciter leur intérêt* » (Archive B068, 2007).

Dans leur réflexion sur la participation à l'événement, les techniciens du développement économique identifient deux principales raisons : d'une part, l'amélioration de la notoriété de l'agglomération afin de rejoindre ces métropoles européennes ; de l'autre, l'accès direct aux gestionnaires d'actifs qu'il s'agit de convaincre et d'influencer dans leur allocation géographique de capitaux. Ces deux objectifs sont interdépendants, dans la mesure où l'amélioration de la notoriété peut générer un intérêt pour le marché de l'immobilier tertiaire lyonnais : « *le challenge est donc d'être vu […], et d'être identifié comme la ville de France où l'on ne peut se passer d'investir* » (Archive B091, 2008). En œuvrant pour la reconnaissance de l'agglomération, la délégation lyonnaise espère augmenter son pouvoir d'attraction des capitaux des gestionnaires d'actifs.

Alimenter la notoriété de l'agglomération lyonnaise pour figurer dans le « top 15 » des métropoles européennes

La présence du Grand Lyon à Cannes vise d'une part à améliorer sa notoriété, dans un contexte d'adhésion à la compétition interurbaine (Bardet et Healy 2015), renforcée par l'intégration croissante du marché de l'investissement à l'échelle internationale. Plus spécifiquement, dans le cas de l'agglomération lyonnaise, cet agenda de compétition interurbaine se traduit par la volonté « *d'être dans le club des grandes métropoles européennes* » (Archive B010, 2002). Dans cette perspective, le Mipim est un « *canal de visibilité* », qui permet de « *tenir la route face à des métropoles là, et exister* » (Entretien B05, collectivité, chef de projet économie). Il s'agit à ce titre d'investir cette « *vitrine pour les villes internationales* » (Archive B015, 2002), pour « *figurer parmi les grandes collectivités qui s'engagent en faveur de leur développement, acceptent de se confronter aux autres grandes métropoles et cherchent à faire connaître leur projet de développement* » (Archive B048, 2004), comme l'explicitent certains hauts responsables de l'administration communautaire.

Cette confrontation passe par la diffusion d'une image, qui soit celle d'une « *métropole européenne dynamique* » (Archive 094, 2007). Elle mobilise pour cela les éléments du marketing territorial, comme la marque « *OnlyLyon* » lancée en 2007, et aussitôt utilisée pour la communication associée au Mipim. Dans cette perspective, le stand est lui-même un outil de communication, à commencer par l'identité visuelle qu'il affiche à travers des messages, du mobilier, des cartes et des maquettes (voir Figure 26 et Figure 27). C'est aussi le cas de l'emplacement du stand, dont la délégation estime que la localisation par rapport aux autres stands des métropoles peut renforcer, ou infirmer, cette image de marque. C'est pourquoi, malgré une perte de place, la délégation lyonnaise préfère s'afficher aux côtés des métropoles européennes comme Zürich, Lisbonne, Munich, et Francfort[208]. Pour les techniciens, la notoriété s'acquiert par ailleurs par la capacité à proposer des animations, soit sur le stand, soit ailleurs, liées à l'agglomération, et à renouveler chaque année cette offre, afin d'être « *assez novateurs et d'essayer d'avancer tout le temps* » (Entretien B05, collectivité, chef de projet économie). C'est tout particulièrement le cas des événements organisés autour de la visite de Gérard Collomb, dont l'implication personnelle et régulière sur place contribue à entretenir cette image auprès de la filière d'investissement.

[208] Pour les techniciens présents sur le salon, l'emplacement initial situé à côté des stands de Grenoble, Saint-Étienne, et de la région de la Ruhr générait un manque de flux de visiteurs, qui n'avait pas été compensé malgré la négociation avec Reed Middem de l'installation de dispositifs de fléchages additionnels (Archive B092, 2008). De plus, les conseils en immobilier lyonnais de la Fnaim souhaitaient se relocaliser à proximité de leur stand commerciaux, et de ceux de leurs concurrents. Le stand du Grand Lyon passe ainsi de 120 mètres carrés (et une terrasse de 70 mètres carrés) à 76 mètres carrés (et une terrasse de 40 mètres carrés). Si les techniciens se félicitent de ce nouvel emplacement auquel ils attribuent pour partie le succès du stand de l'édition 2008 grâce à un meilleur accès au flux de visiteurs, ils s'interrogent également sur la taille du stand, qui paraît plus petit que celui des métropoles européennes voisines. On voit ici que les aspects économiques et symboliques peuvent se combiner pour alimenter une compétition dans la location de stands spacieux et rutilants.

Figure 26 – Le stand du Grand Lyon lors du Mipim 2004

Source : © Communauté urbaine de Lyon – Jacques Leone.

Figure 27 – Le stand du Grand Lyon lors du Mipim 2007

Source : © Communauté urbaine de Lyon – Jacques Leone.

Attirer les gestionnaires d'actifs sur l'agglomération lyonnaise

La participation du Grand Lyon au Mipim vise d'autre part à occasionner « *des contacts directs avec les investisseurs qui sont la cible de cette manifestation* » (Archive B047, 2003), et plus généralement entretenir l'attractivité de l'agglomération auprès de ce public. Ils sont en effet identifiés comme « *le cœur de cible de la manifestation cannoise* » (Archive B052, 2004) ; constat qui est souvent réitéré par les techniciens communautaires lors de la préparation du déplacement, afin de le justifier et d'ajuster son contenu aux gestionnaires d'actifs. Aussi le déplacement à Cannes vise-t-il à « *élargir le cercle des investisseurs positionnés sur Lyon en s'appuyant sur une équipe commerciale de qualité et en organisant un certain nombre d'événements susceptibles de les attirer* » (Archive B048, 2003). L'organisation, mais aussi le contenu des animations, par exemple dans le cas de débats, vise donc à « *répondre à l'intérêt et à la problématique des investisseurs, qui sont à atteindre* » (Archive B047, 2003). Ce souci d'attractivité auprès des investisseurs fait office de fil rouge guidant plus largement l'ensemble des contenus exposés et distribués par le Grand Lyon sur son stand, depuis les plaquettes jusqu'à la sélection des projets susceptibles d'être exposés. C'est pourquoi les techniciens essayent de choisir en amont, autant que faire se peut, des projets suffisamment « *mûrs* » pour pouvoir s'insérer dans l'horizon d'acquisition des gestionnaires d'actifs (Archive B074, 2007). Ce degré d'aboutissement dépend non seulement de l'avancement des opérations, mais aussi de leur représentation visuelle à travers des images et maquettes numériques (voir Figure 26 et Figure 27). En l'absence d'opportunités de commercialisation, comme lors de l'édition 2007, la communication s'adapte afin de « *maintenir en haleine les investisseurs, pour préparer l'avenir* » (Archive B068, 2007).

Les cadres techniques et politiques communautaires ne se contentent pas d'espérer que cette démarche occasionne des interactions avec les investisseurs qui se rendraient spontanément sur leur stand, ils les provoquent directement à travers la prospection en amont du salon afin d'organiser des rendez-vous d'affaires pendant l'événement[209]. En 2007, une trentaine de réunions d'affaires ont ainsi lieu sur le stand avec différents acteurs de la filière de promotion-investissement (Archive B083, 2007). L'année suivante, une cinquantaine de rendez-vous similaires sont planifiés, et la plupart honorés (Archive B102,

[209] Certains espaces plus à l'abri des regards et moins accessibles pour les visiteurs que les stands servent de lieux pour les rendez-vous d'affaires, comme les yachts amarrés le long du ponton du Palais des festivals, généralement loués par des gestionnaires de fonds et des conseils en immobilier, ou des salles de réunion dans des grands hôtels.

2008). En outre, les techniciens du développement économique s'inspirent de ce qu'ils peuvent observer sur les autres stands des collectivités lors du salon. À partir de 2007, cette démarche est formalisée en tant qu'activité de « *benchmarking* » visant directement à attirer les gestionnaires d'actifs sur le marché lyonnais. Pour cela, les techniciens s'attachent à « *observer les tendances du marché* » à travers la consultation des projets présentés ailleurs, et à chercher des opportunités de se différencier, par exemple sur la labélisation environnementale des immeubles de bureaux (Archive B068, 2007).

1.2. À Saint-Ouen : entretenir une rente de situation face à la concurrence

De son côté, la municipalité de Saint-Ouen participe au Mipim depuis l'an 2000, et fréquente régulièrement le salon les années suivantes, en particulier de 2005 à 2009. Quelques membres de l'exécutif audonien participent au sein d'une délégation plus large représentant le territoire de la Seine-Saint-Denis, aux côtés d'autres élus (maires, conseillers généraux) et techniciens (sociétés d'aménagement, agence de développement économique). Pour les élus audoniens, cette présence est d'abord vécue comme une opportunité pour avoir accès à d'autres exemples de territoires en pleine reconversion. Pour autant, elle est aussi pour eux l'occasion de se consacrer à la promotion commerciale de leur territoire. La poursuite de son redéveloppement post-industriel suppose en effet d'entretenir l'accueil de grandes entreprises tertiaires engagées dans un processus de redistribution spatiale dans la métropole parisienne, qui profite aux territoires péricentraux situés à proximité et disposant d'importantes ressources foncières. Or Saint-Ouen n'est pas le seul territoire dans cette situation. La participation de ses élus relève de ce point de vue d'une volonté, plus ou moins assumée ouvertement, d'entretenir la rente de situation du territoire face à d'autres, qui s'exposent également sur ces salons.

Bénéficier d'un échange d'expertise au-delà des clivages partisans

Le déplacement des élus municipaux de Saint-Ouen sur les salons immobiliers est en premier lieu l'occasion de pouvoir découvrir de nouveaux projets, et de s'entretenir avec d'autres élus, techniciens ou architectes. Dans cette perspective, ces salons immobiliers sont « *l'endroit par excellence où l'on voit ce que font les autres* » (Entretien A20, collectivité, élu). Ils sont l'occasion pour les élus audoniens de confronter leurs pratiques et d'apprendre auprès des autres intervenants à travers la fréquentation de conférences, de stands tenus

par d'autres collectivités, et de conversations au sein de la délégation. Cette fonction est spontanément citée par des élus audoniens, qui inscrivent cette activité plus ou moins explicitement dans leur carrière de spécialiste, c'est-à-dire en considérant l'échange d'expertise comme un moyen de formation aux enjeux urbains se présentant à eux.

Pour certains bénéficiant d'une expertise technique préalable, cette activité s'affranchit des clivages partisans : certaines solutions techniques développées dans d'autres municipalités situées à l'opposé sur l'échiquier politique, comme Boulogne-Billancourt, sont susceptibles d'être intéressantes (Entretien A20, collectivité, élu). Pour d'autres moins familiers de ces questions, la participation au Mipim s'inscrit dans une trajectoire personnelle de découverte des enjeux de l'urbanisme consistant à appréhender des questions relativement étrangères jusqu'à présent, comme la densité urbaine. Le salon a alors une fonction d'ouverture « *sur d'autres villes et d'autres projets* » à travers la « *pensée des élus sur leurs villes, sur ce qu'ils avaient envie d'en faire* », mais aussi la participation de certaines équipes de groupes immobiliers qui développent des activités de prospective urbaine (Entretien A29, collectivité, élu). Cette ouverture revendiquée est non seulement facilitée par la coprésence mais aussi la prise de recul par rapport à la décision, qui favorisent les échanges à l'occasion de forums, conférences et échanges informels sur les stands des autres collectivités. Mais cette fonction et l'intérêt qu'elle suscite chez ce responsable politique s'amenuise au bout de quelques années. Cela ne met pas pour autant un terme à la participation de l'exécutif audonien aux salons immobiliers, car celle-ci puise dans d'autres motivations.

Entretenir la rente de situation face aux territoires de première couronne

Ces salons immobiliers sont en effet pour les élus audoniens l'occasion de faire aussi la promotion de leur territoire auprès de l'industrie de l'immobilier tertiaire, fonction qui n'est jamais explicitée spontanément en entretien par les élus que nous avons pu rencontrer. Elle nécessite au contraire une relance systématique, qui conduit ces derniers à admettre ces pratiques de promotion commerciale de leur territoire, quitte à suggérer qu'elles font partie des attendus de la fonction élective qui rentre alors en contradiction avec leur critique de l'attractivité : « *parce que dans mon domaine j'étais prise un peu dans ce…Nous on y allait toujours avec les aménageurs, vous avez vu les prix aussi !* » (Entretien A29, collectivité, élu). Pour d'autres, la nécessité est moins liée aux impératifs de la fonction de représentation politique qu'au

fonctionnement du marché de bureaux, et à l'attractivité de Saint-Ouen qui doit être entretenu en faisant « *du commercial* » : « *on a quand même à faire des relations publiques et à montrer notre produit si j'ose dire* », pour « *à la fois faire connaître le projet des Docks, et à la fois intéresser un investisseur potentiel* » car « *cela reste d'actualité malgré tout* » (Entretien A20, collectivité, élu).

Le personnel technique paraît plus acquis à cette fonction commerciale. C'est d'abord le cas des services techniques municipaux du développement économique, qui bien qu'ils ne participent pas à ces événements, les jugent légitimes et utiles. En raison de l'effet vitrine qu'ils procurent, les salons immobiliers sont considérés comme un « *temps fort* », et comme l'occasion de donner un « *signal fort* » à l'adresse de leurs participants, et notamment les professionnels de l'immobilier (Entretien A10, collectivité, responsable service). C'est pourquoi cette participation est l'occasion de communiquer sur l'actualité du territoire, non seulement par rapport au marché immobilier local, mais aussi concernant des sujets institutionnels, comme l'adhésion à Plaine Commune. Aussi, bien qu'ils aient conscience que cette participation ne se traduit pas mécaniquement par des retombées commerciales, certains techniciens municipaux défendent l'idée d'une participation plutôt que d'une abstention. Les élus audoniens peuvent aussi compter sur le soutien des techniciens du développement économique pilotant cette activité de promotion commerciale au sein des organisations départementales. Ces derniers défendent la participation, jusqu'à confondre la fonction élective avec celle d'un dirigeant d'entreprise :

> *D'où l'intérêt d'avoir des chefs d'entre… – des élus locaux qui soient de véritables vendeurs, des agents immobiliers, qui mouillent la chemise. Et une fois rentrés qui continuent à recevoir. Il y a tellement d'élus qui sont dans leur politique politicarde et qui en oublient d'être des VRP de leur ville. (Entretien A28, agence de développement, cadre dirigeant)*

L'étude des politiques municipales post-industrielles dans le chapitre 1 nous a permis de montrer que le redéveloppement urbain de Saint-Ouen s'est appuyé sur les restructurations spatiales et capitalistiques du marché de l'immobilier tertiaire dans la métropole parisienne. Dans ce contexte, les élus audoniens s'attachent à améliorer l'environnement de leur commune et sa desserte, tout en développant occasionnellement des relations avec certains dirigeants des grandes entreprises qui décident d'implanter leur entreprise sur leur territoire. Ces politiques reflètent une tentative d'entretenir la rente de situation procurée par la proximité à Paris et d'importantes disponibilités foncières. Les élus audoniens sont en effet confiants dans l'attractivité de leur territoire, se targuant rétrospectivement que « *ça peut faire sourire, mais que je n'avais pas trop à me fatiguer, il y avait la*

queue devant chez nous » (Entretien A29, collectivité, élu), car « *il n'y a pas besoin d'aller chercher les entreprises, elles viennent car les loyers ne sont pas chers* » (Entretien A18, collectivité, élu). Leur participation au Mipim procède de la même attitude, tout en reflétant une position moins confortable de la commune et de ses élus qui viennent la représenter.

D'autres territoires péricentraux bénéficient en effet des mêmes conditions d'attractivité sur le marché de l'immobilier tertiaire, qui se diffuse depuis le quartier central des affaires vers quelques communes de Première couronne. C'est tout particulièrement le cas de Saint-Denis, qui apparaît comme le « *principal concurrent* » de Saint-Ouen, dans la mesure où « *toutes les entreprises qui sont arrivées sur [la commune], il ne faut pas se faire d'illusions : elles ont regardé sur Plaine Commune ce qu'il y avait en termes d'immobilier* », et surtout dans le quartier de la Plaine (Entretien A10, collectivité, responsable service). Tout en critiquant les stratégies spatiales de ces entreprises, davantage mobiles par l'externalisation de leur patrimoine immobilier aux gestionnaires d'actifs, et qui jouent les territoires les uns contre les autres afin de réduire le coût de leurs nouvelles implantations, certains élus audoniens y voient une opportunité de redéveloppement. C'est pourquoi ils participent aux salons immobiliers pour défendre les atouts de leur territoire face aux autres communes de Première couronne, qui disposent également d'un foncier abondant et de faible coût. Lors de ces salons immobiliers, la concurrence s'exprime sous couvert d'une démarche fédérant les différentes collectivités sous la bannière de la Seine-Saint-Denis. Dès 2002, Plaine Commune affiche en effet son propre stand au sein de l'espace départemental du Simi, se différenciant des autres collectivités. Elle en fait de même au Mipim deux ans plus tard. Alors que les élus audoniens n'expriment pas un discours sur l'attractivité à la différence d'autres collectivités comme le Grand Lyon, et récusent le marketing territorial (Entretien A10, collectivité, responsable service), leur participation aux salons immobiliers contribue tout de même à reproduire une compétition avec les autres communes, et en particulier avec celles qui sont pourtant les plus proches géographiquement et politiquement, à l'image de Saint-Denis.

Section 2. Des modalités d'investissement différentes

Si Saint-Ouen et le Grand Lyon participent tous deux aux salons immobiliers et pour des raisons partiellement similaires, c'est selon des modalités sensiblement différentes. À première vue, les deux cas présentent un point commun : leurs élus fréquentent les couloirs

de ces salons en dépit de leurs divergences politiques, et ce régulièrement. Mais cette fréquentation ne relève pas d'une mobilisation aussi forte dans les deux cas. Cette différence se prolonge dans les stratégies et les modalités organisationnelles et financières de la participation aux salons immobiliers. D'un côté, le Grand Lyon déploie d'importants moyens financiers et humains au sein d'un dispositif dont le pilotage est centralisé en interne par les services de développement économique et le cabinet du maire-président. Tout en s'impliquant de manière croissante dans l'organisation de ces salons, les services du Grand Lyon s'appuient continuellement sur des « *partenaires* » extérieurs, et en particulier les conseils en immobilier et promoteurs lyonnais. De l'autre, la participation de Saint-Ouen relève d'un schéma d'externalisation technique, financière et symbolique auprès du Conseil général de Seine-Saint-Denis permettant aux élus audoniens de participer à ces salons malgré la taille modeste de leur commune.

2.1. Une mobilisation importante des élus, mais inégalement volontaire

Malgré le contraste politique entre nos deux cas, les élus de Saint-Ouen comme du Grand Lyon participent aux salons immobiliers, selon les motifs que nous venons d'analyser. Les techniciens impliqués dans l'organisation des délégations et de leur participation vantent d'ailleurs dans un cas comme dans l'autre cette implication à l'occasion de nos entretiens. De même pour certains élus qui se félicitent d'y participer. Passé ce constat, ces divergences politiques pèsent tout de même. L'implication des élus paraît plus volontaire et centrale dans le cas de la délégation lyonnaise, articulée autour de Gérard Collomb qui en constitue la pièce maîtresse. La présence des élus de l'exécutif audonien est moins spontanée, et s'inscrit davantage dans l'accompagnement d'une dynamique portée par les organismes départementaux spécialisés dans l'aménagement et le développement économique.

Gérard Collomb, « meilleur broker de la place » au centre de la délégation lyonnaise

Depuis son entrée en fonction à la tête du Grand Lyon en 2001, Gérard Collomb fait systématiquement le déplacement à Cannes (hormis les années où se tiennent des élections municipales, comme en 2008 et 2014). Lors de son déplacement, il est accompagné de quelques élus issus de l'exécutif ou de sa majorité. Bien qu'il ne soit donc pas le seul élu présent sur le salon, il constitue la pièce maîtresse de la délégation lyonnaise. Pour les

techniciens qui l'accompagnent, sa mobilisation est une ressource précieuse, un atout pour la délégation lyonnaise qu'il s'agit d'employer à bon escient :

> *Déjà tout d'abord les trois salons [Mipim, Simi, ExpoReal] ce ne sont pas la même clientèle, les mêmes personnes que l'on rencontre. Et ensuite on n'y va pas non plus avec les mêmes personnes. Notre Président va à un seul salon en général, qui est le Mipim. Sur ce salon on a la présence du Président, qui est le meilleur vendeur VIP de notre agglomération. (Entretien B29, collectivité, chef de projet économie)*

L'extrait ci-dessus établit un parallèle entre l'exclusivité de son déplacement au Mipim et la présence d'investisseurs[210], qui sont la principale « *cible* » du salon, selon les termes maintes fois répétés des techniciens du développement économique (Archives B047, 2003 ; B050, B052, 2004 ; B091, 2007). La participation du président constitue pour les techniciens « *un moment important à la fois sur le stand et pour la Communauté urbaine* » (Archive B015, 2002), « *en soi un événement qu'il faut nourrir* » (Archive B019, 2002).

Lors de son déplacement, son agenda se répartit entre trois types d'activités : la visite de quelques stands selon un parcours prédéfini ; l'animation d'événements sur le stand (voir Figure 28 et Figure 29) ; la participation à d'autres réunions (conférences thématiques, rendez-vous à huis clos des maires) ou rencontres d'affaires. Ces rencontres permettent d'abord de profiter de la coprésence sur le salon immobilier du Président et de dirigeants ou représentants du secteur immobilier afin d'aborder des dossiers en cours. Le Mipim sert alors de lieu de rendez-vous délocalisé, où peuvent se prendre des décisions, voire se jouer des négociations dont l'objet n'est pas directement lié à l'organisation ou la présence à Cannes.

[210] La seule trace dans la presse d'un déplacement de Gérard Collomb au Simi concerne l'édition 2005 lors de laquelle « *Lyon a décidé de mettre le paquet* », pour lequel il était présent afin de « *'vendre' Lyon aux utilisateurs français et étrangers* » (*Le Progrès*, 28 novembre 2005).

Figure 28 – Gérard Collomb lors d'une conférence sur le stand du Grand Lyon au Mipim 2007

Source : © Communauté Urbaine – Jacques Leone.
Légende : La diapositive projetée porte sur le projet de la Confluence. L'architecture du stand reprend celle du centre commercial d'Altarea au Carré de Soie

Figure 29 – Gérard Collomb lors d'une conférence sur le stand du Grand Lyon au Mipim 2011

Source : © Joël Philippon pour Le Progrès, 11 mars 2011
Légende : La maquette porte sur le projet de la Part-Dieu

Le second type de rendez-vous d'affaires est plus directement lié à l'objet et la cible du salon, à savoir l'accès aux gestionnaires d'actifs : soit afin d'entretenir un réseau de propriétaires déjà présents sur le marché lyonnais, soit pour en attirer de nouveaux. Pour l'édition 2007 par exemple, plus d'un tiers de la trentaine de rendez-vous d'affaires sont directement pris en charge par le Président du Grand Lyon, qui rencontre particulièrement des promoteurs (BNP Paribas Real Estate, Icade) et des fonds et banques d'investissement (Deutsche Bank, Eurazeo, ING, Lazard). Ces entretiens bilatéraux sont redoublés d'un moment d'échange dédié exclusivement aux investisseurs triés sur le volet, lors d'un déjeuner lancé dès la première participation de Gérard Collomb en tant que Président du Grand Lyon (2002). Les techniciens considèrent ce « *déjeuner investisseur* » comme « *l'événement marquant* » du salon, qu'ils cherchent à améliorer, en le rendant par exemple plus exclusif[211]. L'importance accordée à cet événement est suscitée par la « *reconnaissance* » que lui accordent ces professionnels, auprès desquels il est « *très apprécié* » car témoignant pour eux « *de l'enjeu économique et de l'engagement de la collectivité* » (Archive B024, 2002).

La participation de Gérard Collomb reçoit plus généralement un écho positif parmi les professionnels du secteur. Pour les techniciens qui organisent le déplacement, elle constitue ainsi « *un signe fort, apprécié unanimement par les professionnels témoignant de l'engagement important de la collectivité sur ces enjeux de nouveaux développements* » (Archive B023, 2002). Plusieurs professionnels de l'immobilier tertiaire que nous avons rencontrés s'expriment dans le même sens. Il est par exemple comparé à un professionnel de l'immobilier : « *c'est même le meilleur* broker *de la place* ! » (Entretien B03, conseil immobilier, cadre dirigeant), selon l'expression en vogue sur la place immobilière lyonnaise. D'autres, comme ce gestionnaire d'actifs, font directement référence à sa présence à Cannes pour justifier leur appréciation spontanée à son égard :

> *Il est extrêmement mobilisé pour sa ville […] il y a des événements dans l'année importants pour nous, comme le Mipim […], et Gérard Collomb a très bien compris le parti qu'il pouvait tirer de ce salon. Tous les ans je suis admirative du fait qu'il est très présent sur le salon, il prend sur son temps pour être là, rencontrer les investisseurs, donner des conférences de presse, présenter les nouveaux projets. Je trouve que c'est très bien car ça donne à Lyon une visibilité qui est extraordinaire. (Entretien B12, gestionnaire d'actif, cadre dirigeant)*

[211] Le nombre de convives baisse rapidement après les premières éditions, conformément à la volonté des techniciens de « *conserver l'impact et la qualité de l'invitation* » (Archive B051, 2003). Alors qu'ils étaient 24 en 2002, ils ne sont plus que 16 l'année suivante, et 13 en 2007.

La présence du Président au Mipim reflète ainsi son engagement plus large sur l'immobilier d'entreprise auprès des professionnels de ce secteur qui sont nombreux à le souligner (Entretiens B03 et B07, conseil immobilier, cadre dirigeant ; B09, promoteur, cadre dirigeant ; B12 et B22, gestionnaire d'actifs, cadre dirigeant et responsable investissement).

La presse régionale se fait également l'écho de cette mobilisation en notant que l'implication de la délégation lyonnaise sur le Mipim est « *amplifiée depuis l'arrivée de Gérard Collomb aux affaires municipales* » (*Le Progrès*, 18 mars 2006). Elle souligne l'engagement du maire-Président « *abonné au Mipim* » (*La Tribune*, 11 mars 2006), pour lequel le déplacement sur le salon à Cannes est devenu un « *rituel ancré* » : « *comme chaque année, à la même époque [il] s'empare de sa valise […] avec dans le cœur la détermination d'un commis voyageur* » (*Le Progrès*, 9 mars 2009). Les journalistes vantent l'engagement du « *super VRP du Grand Lyon* » (*Le Progrès*, 9 mars 2011) qui « *emmène dans ses valises de quoi encore séduire le chaland* » (*Le Progrès*, 16 mars 2009) et n'hésite pas sur place à « *mouille[r] le maillot* » en s'engageant corps et âme dans sa mission jusqu'à « *enchaîne[r] 28-rendez vous jusqu'à son départ* » (*Le Progrès*, 9 mars 2012). Ils relaient aussi l'opinion positive des professionnels du secteur, et en particulier des « *pros de l'immobilier tertiaire* » qui louent « *sa vision métropolitaine* » et « *son amour, disent-ils, de l'immobilier et de l'architecture* » au-delà des clivages partisans (*Le Progrès*, 11 mars 2014).

À l'occasion de sa présence au Mipim, Gérard Collomb se substitue en quelque sorte au territoire, qu'il est censé représenter et incarner en tant que « *porteur de parole* » (Entretien B05, collectivité, chef de projet économie). Le salon de l'immobilier cannois offre ainsi une illustration du transfert métonymique typique du *leader* urbain charismatique et entrepreneurial (Cochrane et al. 1996). La multiplication des événements autour de sa personne serait le signe du dynamisme de l'agglomération et de son marché. La présence sur les salons du maire-président et sa proximité avec les professionnels du secteur de l'immobilier tertiaire témoigneraient de l'accueil positif qui leur est fait dans l'agglomération. Et la régularité de sa présence traduirait en acte le slogan, « *Lyon, valeur sûre* », et plus généralement l'image que cherchent à entretenir les techniciens et les acteurs de la place immobilière lyonnaise au fil des éditions : celle d'une agglomération au « *marché régulé, dynamique et non spéculatif* », et « *hyper sain, avec une offre bien organisée* » (*Le Figaro*, 28 novembre 2005), autant de qualités supposées garantir une perspective de rendements sécurisés et réguliers.

Les premiers pas des élus de Saint-Ouen et de Seine-Saint-Denis

La présence d'élus de l'exécutif audonien paraît par contraste beaucoup moins motrice et centrale dans le dispositif de représentation de Saint-Ouen au sein du stand de la Seine-Saint-Denis. L'initiative de la présence sur ces salons et les choix de ses modalités sont avant tout le résultat d'une prise en charge par des techniciens d'organisations départementales spécialisées dans l'aménagement urbain et le développement économique. Ces derniers s'entourent des élus qu'ils invitent sur les salons afin de venir présenter leurs territoires et leurs projets devant un parterre de professionnels de l'immobilier. C'est précisément cette démarche qui caractérise le cas audonien, où l'implication des élus se traduit par une participation régulière de Jacqueline Rouillon au Mipim dès 2000, puis au Simi à partir de 2006, s'entourant occasionnellement des délégations concernées (urbanisme, transports). Pour certains, leurs premiers pas sont vécus comme la découverte d'un monde qui leur est, à bien des égards, étranger, et qui suscite, passée la gêne visible lorsqu'il s'agit d'évoquer ce sujet au cours de l'entretien, l'étonnement :

> *Je m'en souviendrai toujours, c'était d'ailleurs assez impressionnant. Saint-Ouen était très convoité […] Tout le monde se marrait, moi aussi, parce que je ne suis pas très conventionnelle, mais je veux dire on était très courtisés.*

Cette présence n'a en effet rien d'évident une fois replacée dans le contexte de l'époque. Saint-Ouen sort alors tout juste de trois décennies de désindustrialisation : les premiers bâtiments de bureaux commencent à couvrir les terrains en friche, mais la dynamique de construction de logements demeure embryonnaire. La participation aux salons immobiliers est l'occasion pour ces élus de constater l'attractivité de leur territoire auprès de l'industrie de l'immobilier tertiaire. Elle y est intimement liée, puisque c'est dans le cadre de sa concession d'aménagement de la ZAC Victor Hugo que la Sidec convie Jacqueline Rouillon au Mipim, dont c'est la première participation après avoir succédé à Paulette Fost à la tête de la municipalité l'année précédente.

Au fil du temps cependant, l'exécutif audonien semble s'acclimater à la participation aux salons immobiliers, et à leur environnement[212]. Certains endossent plus volontiers ces

---

212 D'autres élus témoignent de trajectoires d'acclimatation sensiblement identiques : Corinne Valls, maire de Romainville adhérente du parti communiste jusqu'en 2002 puis élue sous une étiquette divers gauche, déclare ainsi dans la presse « *On m'a un peu poussé à venir voir […] C'est un faste auquel on n'est pas habitué dans le 93. Mais je ne le regrette pas. On prend des contacts très facilement alors qu'à Paris, c'est long et compliqué. Le Mipim est un formidable facilitateur. Mais il faut venir lorsque l'on a des projets concrets à proposer et cette année, nous avons 57 hectares à remplir dans la zone des bas pays. Et nous savons ce que nous voulons* » (citée dans *Le Parisien*, 16 mars 2006).

missions de promotion commerciale (Entretien A20, collectivité, élu). C'est plus généralement le cas des élus de la Seine-Saint-Denis, dont la presse régionale souligne « *le sourire des gens à l'aise* », évoquant des « *VRP de luxe* » qui assurent « *la promotion de leur territoire auprès des constructeurs et des financiers* » quelle que soit leur couleur politique (*Le Parisien*, 5 mars, 2003). Pour l'un des techniciens de la délégation, l'implication des élus de la Seine-Saint-Denis est l'un des atouts commerciaux du département face à d'autres territoires de la métropole parisienne : « *ils sont présents sur les salons, ils accueillent les investisseurs et les promoteurs, leur donnent des rendez-vous pour après, et sont de véritables VRP* » (Entretien A25, agence de développement, cadre dirigeant). Cette implication dépasse les clivages partisans, de sorte que les édiles communistes sont également présents sur ces salons, « *car c'est là que ça se passe* » et que le Mipim fait office de « *référence* » (Ibid).

2.2. La « *machine de guerre* » du Grand Lyon : centralisation et appui sur les acteurs lyonnais de la filière d'investissement

Ce contraste quant aux modalités d'investissement des salons par les élus se vérifie pour les techniciens. La présence du Grand Lyon est le résultat d'une mobilisation d'importants moyens humains et financiers, dont le pilotage est assuré en interne par le binôme formé par les services de développement économique et le cabinet du maire-président. Ce schéma centralisé repose dans le même temps sur un important recours à des « *partenaires* » paracommunautaires et privés tout au long de l'organisation des salons, ainsi que sur place. Cette tentative d'enrôlement d'acteurs extérieurs, notamment de l'immobilier d'entreprise, afin d'ajuster l'offre et le discours de la délégation au plus près des attentes des gestionnaires d'actifs, s'expose toutefois à des tensions ponctuelles mais persistantes.

La centralisation technique et politique de l'organisation du déplacement au sein du Grand Lyon

Le déplacement au Mipim est le fruit d'une préparation au long cours pendant les mois qui précèdent l'événement. Depuis les premières participations à la fin des années 1990, cette mission est centralisée par la Direction du développement économique. Les profils des techniciens évoluent cependant en fonction des différentes sous-directions ou services qui sont nommés responsables. De 1998 à 2002, ce sont plutôt des techniciens de l'assistance à l'implantation des entreprises et de la communication, avant que la mission ne

soit confiée à un urbaniste détaché auprès de la Direction lors des deux éditions suivantes. À partir de 2007, ce sont des techniciens du marketing territorial et de la stratégie qui reprennent en main l'organisation du salon.

Ces techniciens sont responsables d'une équipe-projet composée de cinq à six collègues chargés de divers aspects du développement économique (implantation et immobilier, urbanisme commercial, relations internationales), et de la communication – soit entre un cinquième et un sixième du total des effectifs de la Direction. Cette équipe est en liaison fréquente avec la Direction générale des services et le cabinet du Président, qui suit au plus près les travaux et procède à des arbitrages. La préparation du Mipim mobilise donc avant tout des ressources humaines, ainsi que le souligne un technicien impliqué dans le pilotage depuis 2008 : « *l'attractivité ça se gagne. Le Mipim c'est trois mois de préparation à temps plein pour certaines personnes, parce que derrière il y a un vrai travail de prospection […] on n'y va pas les mains dans les poches* » (Entretien B05, collectivité, chef de projet économie). Les documents que nous avons pu consulter pour les éditions 2000 à 2008 témoignent d'une importante activité à partir du mois de septembre, qui se traduit par des dizaines de réunions et de notes internes. En 2007, le technicien responsable déclare par exemple lui accorder 40% de son temps sur l'année, et 100% lors des trois mois qui précèdent l'événement (Archive B076, 2007). La mobilisation autour du salon qui se tient tous les ans au moins de mars est quasi-permanente, à tel point qu'elle s'étend au fur à mesure des éditions sur toute l'année (Archives B053, 2003 ; B062, 2004 ;).

Les ressources humaines sont également mobilisées durant l'événement, afin de mettre en œuvre les orientations définies et programmées pendant les mois qui précèdent sa tenue. Certains de ses participants comparent la délégation lyonnaise à « *une machine de guerre qui descend* », dont les participants doivent être à la hauteur dans la mesure où « *c'est une organisation très importante chez nous, on a un stand important, des événements importants* », ainsi que des invités de marque, comme les investisseurs (Entretien B29, collectivité, chef de projet économie). Cette image d'une délégation en ordre de bataille est fréquemment entretenue par la presse régionale, qui évoque le salon comme une « *arène* » où celle-ci fait « *front avec ses différents partenaires, avec ses armes, son marketing, sous la bannière OnlyLyon* » (*Le Progrès*, 18 mars 2001) face aux « *plus grandes métropoles mondiales* » (*Le Progrès*, 5 mars 2004) et autres « *poids lourds du marché européen* » (*Le Progrès*, 16 mars 2006), dont « *ses habituelles rivales* », Manchester et Barcelone (*Le Progrès*, 9 mars 2009). La délégation lyonnaise se compose d'une quinzaine

de personnes, dont la moitié issue de la Direction du développement économique, ainsi que des directeurs des différentes sociétés ou missions en charge des projets d'aménagement (Cité Internationale, Confluence, Gerland, Carré de Soie), de cadres de l'Aderly, et de quelques élus dont la présence est plus ponctuelle.

Les responsables de la délégation lyonnaise s'emploient à former les ressources humaines qu'ils mobilisent. À partir de l'édition de 2003, ils mettent en place un dispositif systématique d'auto-évaluation, qui s'étoffe par la suite[213]. La nécessité d'une attitude davantage « *professionnelle* » est fréquemment rappelée (Archives B028, 2002 ; B061, 2004). L'enjeu est non seulement de paraître plus crédible aux yeux des interlocuteurs, mais aussi d'augmenter les chances de commercialisation des immeubles et terrains constituant le portefeuille proposé par l'agglomération aux investisseurs. Les responsables techniques entreprennent en ce sens plusieurs démarches. Premièrement, en expérimentant un schéma de division des tâches au sein de la délégation, entre les « *généralistes* » chargés en priorité de l'accueil et l'animation sur le stand, et de « *spécialistes* » assignés à la conduite de rendez-vous d'affaires. Ils constituent également une équipe dite « *volante* » chargée de prospecter sur d'autres stands et tout autour du Palais des festivals. Deuxièmement, à travers la formation des équipes sur les compétences commerciales « *auprès de cette cible investisseur* » (Archive B050, 2004). Troisièmement, à travers l'appropriation d'une culture sur le marché immobilier grâce à la constitution d'une expertise interne, par exemple à travers la consultation d'un *Lexique immobilier* à destination des participants de la délégation[214], ou de fiches dites « *pedigree* » sur les investisseurs recensant leurs stratégies.

La participation au Mipim mobilise d'autre part des ressources financières consacrées à la location du stand auprès de Reed Middem, l'aménagement, les accréditations pour chaque participant de la délégation lyonnaise[215], les frais d'animation et de réception

---

[213] Cette auto-évaluation se double parfois d'une évaluation interne par un tiers, comme l'édition 2008 lors de laquelle la Direction de l'évaluation et de la performance du Grand Lyon audite sur le site la délégation lyonnaise « *afin d'évaluer le marketing de l'offre d'accueil du Grand Lyon* » (De Biasi 2008).

[214] Le *Lexique immobilier* préparé pour l'édition 2003 consiste en la compilation d'extraits du *Dictionnaire pratique de l'immobilier* de Béatrice Saccardi (1999) dont certaines entrées sont surlignées (« *aménageur* », « *crédit-bail* », « *bail à construction* », « *foncières* », « *promoteur-constructeur* », « *promotion* », « *VEFA* »), et d'autres encadrées (« *immobilier d'entreprise* », « *investisseur institutionnel* »). Ces choix reflètent une volonté de crédibilisation auprès de la filière de promotion-investissement.

[215] En 2016, le montant d'une accréditation visiteur s'élève à 1275 euros. Pour les exposants, la location des emplacements varie de 625 euros/mètres carrés à 856 euros/mètres carrés. Ces prix indicatifs sont vraisemblablement soumis à des négociations commerciales entre les exposants et Reed Middem, la société organisatrice du salon. Ces discussions peuvent porter sur plusieurs salons

(cocktails, dégustations, etc.), ainsi que l'accès à la base de données du salon qui recense les participants – en particulier les investisseurs, constituant de ce point de vue un précieux sésame. Les quelques données disponibles permettent de chiffrer le seuil de participation aux alentours de 300 000 euros par édition (voir Tableau 22), soit 75 000 euros par jour d'exposition. Ce poids est relativement stable sur la période d'observation pour laquelle les données sont disponibles[216]. Dans l'absolu, un tel montant peut paraître élevé.

Tableau 22 – Synthèse du budget du Mipim pour la délégation lyonnaise, éditions 2002 à 2007

	2002	*2003*	*2004*	*2007*
Budget prévisionnel total	346 000 €	250 000 €	325 000 €	190 000 €
dont DAEI	*250 000 €*		*250 000 €*	*190 000 €*
dont autres	*96 000 €*		*75 000 €*	*forfait partenaire*
Coût réel			408 000 €	327 000 €
soit % augmentation			+38%	+41%
Budget DAEI[†]	8,2 M€	8 M€	8,7 M€	30 M€
soit %	3%	3%	3%	1%

Source : Archives du Grand Lyon, n°2787W565 ; 3744W001-004 ; 4006W002
[†] *Par rapport aux montants des dépenses de fonctionnement réelles déclarés dans le compte administratif*

Malgré le coût relativement modéré du Mipim *par rapport* au budget total alloué au développement économique, les controverses internes autour de la mobilisation de ces ressources financières témoignent cependant d'une plus grande importance accordée à ces

à la fois, comme le Mipim et le Mapic auxquels participe le Grand Lyon. À titre d'exemple, en 2004, les coûts associés au stand (location, réalisation) comptaient pour plus de la moitié, suivis par le budget communication (21%), les prestataires (16%), et les accréditations et l'hébergement (moins de 5%). Ces budgets peuvent fortement évoluer en fonction des prestations : en 2007, la réalisation d'une maquette numérique était estimée à 300 000 euros, soit l'équivalent de 100% du coût total de la participation au Mipim.

216 Bien que l'accès à ces informations, considérées comme sensibles, constitue une aubaine, leur exploitation s'avère beaucoup plus difficile, pour un certain nombre de raisons.

(1) En ce qui concerne d'abord la *nature de ces données*, qui ne sont pas disponibles pour les six éditions observées de 2000 à 2008. De plus, parmi les données disponibles, toutes ne sont pas aussi détaillées, en ce qui concerne par exemple l'écart entre le budget provisionné et le coût réel, ou la répartition entre la part prise en charge par la Direction du développement économique (DAIE) et le reste pris en charge par d'autres unités (Direction de la communication, cabinet du Président).

(2) Par rapport aux *données budgétaires mises à disposition* en ligne par le Grand Lyon par le biais des délibérations portant sur l'approbation du compte administratif. En effet, la nomenclature des documents varie au cours du temps, certains n'étant pas aussi détaillés que d'autres. Par ailleurs, les dépenses du Mipim sont susceptibles d'être affectées à plusieurs postes se rattachant aux dépenses de fonctionnement de la Direction du développement économique, sans que nous sachions avec certitude lesquels, dont la nomenclature évolue par ailleurs dans le temps (« *animation territoriale et salons* » en 2002, « *promotion et attractivité* » en 2004, « *marketing et implantation* » en 2007).

dépenses. Certains élus communautaires sont en effet circonspects par rapport à l'affectation de telles sommes pour la participation à un événement dont ils ne saisissent pas forcément la portée, d'après les observations des techniciens du développement économique. Pour l'édition 2007 par exemple, ces derniers font le constat que « *ces deux salons représentent une somme importante* », qui plus est en augmentation « *malgré des prestations qui restent inchangées et des retombées difficilement mesurables* » (Archive B067, 2007). Selon eux, cette difficulté des élus à percevoir l'intérêt d'une telle dépense pèse sur la participation à moyen terme du Grand Lyon, conditionnée par leur approbation des dépenses. Pour parer à ce risque, outre la négociation des tarifs avec la société organisatrice, les techniciens s'engagent ponctuellement dans des exercices de justification de la participation aux salons immobiliers, dont ils rapportent les résultats. Ils tentent aussi d'enrôler certains élus en les conviant au déplacement à Cannes, et en leur proposant « *des interventions ciblées favorisant leur mobilisation autour d'un même objectif promotionnel de l'agglomération* » (Archive B062, 2004).

L'implication des « partenaires » de la filière d'investissement

Pour préparer et assurer une présence au Mipim, les techniciens communautaires du développement économique s'appuient aussi sur des ressources externes. Ils mobilisent plusieurs interlocuteurs qu'ils désignent comme des « *partenaires* » : des sociétés parapubliques ou missions communautaires spécialisées dans l'aménagement urbain (Serl, Sem Cité Internationale, Sem Confluence, Mission Gerland) ; d'autres spécialisées dans le développement économique (Aderly) ; des organismes représentatifs du secteur immobilier (Fnaim Entreprises, Union des constructeurs immobiliers, Fédération nationale des promoteurs constructeurs). Ces acteurs constituent de potentiels appuis et relais pour l'équipe-projet et la délégation lyonnaise, en raison de leurs rapports directs avec le secteur de l'immobilier tertiaire, et plus spécifiquement l'industrie de l'investissement. C'est pourquoi ils s'efforcent de les enrôler dans le dispositif de pilotage du Mipim afin de « *gagner en visibilité et lisibilité* » grâce à un « *travail de fond […] mené avec les professionnels de l'immobilier lyonnaise (aménageurs, promoteurs, commercialisateurs…) pour valoriser, outre des projets, la stabilité de la conjoncture immobilière lyonnaise* » ainsi que le souligne une note destinée au Président (Archive B068, 2007).

Dans cette perspective d'attraction des investisseurs, les promoteurs et conseils en immobilier lyonnais sont identifiés comme une ressource précieuse en raison de leur

appartenance à la filière d'investissement et leur localisation à Lyon, à la différence des gestionnaires d'actifs parisiens. Dans le même temps, les techniciens espèrent ainsi renforcer la démarche partenariale avec ces acteurs par ailleurs entamée avec la relance parallèle de l'observatoire de l'immobilier d'entreprise par le Grand Lyon depuis 2002 (voir chapitre 8). L'implication des promoteurs et conseils en immobilier lyonnais intervient à toutes les étapes : en amont, lors de la préparation, à travers des « *réunions partenaires* » dédiées à soumettre les idées des techniciens à leur avis, et recueillir plus généralement leurs suggestions ; sur place, pendant le salon, à travers un accueil sur le stand et l'accompagnement éventuel de rendez-vous d'affaires ; en aval, après le salon, à l'occasion de réunions de « *débriefing* »[217], qui constituent une occasion supplémentaire de faire le bilan du salon, outre les évaluations internes conduites par les techniciens.

C'est d'abord le cas des conseils en immobilier, réunis au sein de la Fnaim Entreprises. Ces acteurs sont susceptibles d'apporter à la délégation lyonnaise des compétences commerciales permettant de relayer l'objectif du Grand Lyon, « *vendre l'agglomération* » (Archive B019, 2002). Plusieurs d'entre eux assurent en ce sens une permanence sur le stand de l'agglomération lyonnaise en tant que membres de la délégation officielle. Cette connaissance du marché est aussi recherchée par les responsables techniques de l'organisation afin d'être guidés dans leurs choix de composition du portefeuille présenté sur le stand (type, nombre de projets). Cette connaissance apportée par leurs activités au sein de la filière (transaction, évaluation, production d'études pour les *majors*) confère à ces conseils en immobilier une légitimé professionnelle, qu'ils mobilisent pour faire la promotion du marché lyonnais sur place lors de conférences[218], mais aussi dans la presse. Ils interviennent régulièrement à ce titre dans les articles consacrés au déplacement du Grand Lyon au Mipim, dans lesquels ils communiquent sur les résultats annuels du marché de l'immobilier, et louent à l'occasion les performances. Ils en vantent par exemple les mérites en tant qu'opportunité d'investissement dans une stratégie de placement internationale (*Le Progrès*, 14 mars 2002), ou l'attractivité auprès des fonds de pension étrangers « *pour son potentiel et ses loyers stables* » (Brice Robert cité dans *La Tribune*, 31 mai

[217] Si la participation des « *partenaires* », en particulier des professionnels de l'immobilier, à ce type de réunions est moins fréquente que celles en amont, il n'est pas exclu que des échanges informels permettent également de recueillir le sentiment de ces acteurs.

[218] Par exemple lors de la conférence de la Fnaim Entreprise « Sécurisez vos investissements sur les VEFA, Lyon le marché tertiaire européen où vous aurez une carte à jouer » assurée par plusieurs *majors* lyonnais (Atis Real, CBRE, DTZ, Jones Lang Lasalle).

2006). Les conseils en immobilier disposent enfin d'un important carnet d'adresses dans l'industrie de l'investissement. Grâce à cet entregent, les techniciens entrevoient la perspective de renforcer leur accès aux investisseurs qui font le déplacement à Cannes. Les invitations aux déjeuner autour de Gérard Collomb sont par exemple adressées par son cabinet, mais aussi par ces professionnels de l'immobilier qui agissent en véritable intercesseurs[219].

Les techniciens cherchent également à s'appuyer sur les promoteurs immobiliers lyonnais, qu'ils identifient comme un « *accompagnement commercial évident de la stratégie communautaire, puisque détenteurs des produits à vendre* » (Archive B050, 2004). Il s'agit, comme pour les conseils en immobilier, d'associer davantage ces acteurs en amont du Mipim, par exemple à travers l'insertion de contenu promotionnel de leurs opérations dans le dispositif d'accueil et de communication du Grand Lyon (Archive B051, 2004). De même, les promoteurs sont susceptibles d'user de leur légitimé professionnelle dans le secteur pour vanter les mérites du marché lyonnais dans la presse, et plus particulièrement l'implication de Gérard Collomb (*Le Progrès*, 18 mars, 2006 ; 11 mars, 2014). Ils possèdent également un réseau interpersonnel important auprès de la clientèle d'investisseurs qui leur ont acheté des immeubles. Leur présence et leur contribution au Mipim se fait cependant bien plus discrète que celle des conseils en immobilier dans le matériau de recherche collecté[220].

Le Mipim constitue de plus l'occasion de fédérer les « *partenaires* ». La collaboration des professionnels de l'immobilier autour d'une cause commune (la promotion de l'agglomération) à travers leur réunion sur un même stand[221], est susceptible, d'après les

---

219 Notre analyse, qui porte ici sur les acteurs lyonnais de la filière d'investissement, peut s'étendre aux cabinets de conseils en immobilier *extra-locaux*, avec lesquels la délégation lyonnaise entretient également des relations à l'occasion du Mipim. Pour les éditions 2003 et 2004, les techniciens s'appuient par exemple sur l'étude *European Cities Monitor* du cabinet Cushman & Wakefield-Healey & Baker portant sur les facteurs d'implantation des entreprises, complétée par une étude sur les facteurs d'investissement des gestionnaires d'actifs. À partir de 2007, face à la difficulté à atteindre les utilisateurs, qui demeurent absents d'un salon plutôt destiné aux investisseurs, les techniciens identifient les cabinets de conseil comme des « *prescripteurs* » susceptibles de relayer l'intérêt d'une implantation lyonnaise auprès de ce public (Archive B068, 2007). Plusieurs rendez-vous d'affaires sur le stand sont ainsi organisés, avec des *majors* du conseil (CBRE, Cushman) et les divisions immobilières des grands cabinets d'audits (Ernst & Young, Deloitte).

220 L'importance de cette contribution varie vraisemblablement selon les éditions, et selon les salons. Lors du second mandat de Gérard Collomb (2008-2014), les conférences de présentation des projets des promoteurs sur le stand semblent se faire plus régulières. Par ailleurs, l'association avec les promoteurs semble être plus importante pour le Simi.

221 Les *majors* du conseil en immobilier disposent par ailleurs de leurs propres stands au sein du Palais du festival, de yachts amarrés à proximité, et de salles au sein des palaces cannois.

techniciens, de contribuer à la cohésion de la place immobilière lyonnaise. La coprésence sur le stand de l'agglomération lyonnaise leur permet de « *se rencontrer et mettre à jour leurs informations* » (Archive B068, 2007), et plus généralement « *d'entretenir et développer le réseau immobilier lyonnais, dans un contexte dédié à la profession* » (Archive B052, 2004). Le déplacement et l'organisation collective associant techniciens et acteurs de la filière est en outre susceptible de contribuer à leur rapprochement cognitif et organisationnel. Les techniciens vont même jusqu'à envisager de faire évoluer le stand de l'agglomération comme une véritable plateforme fédérative en réunissant sous la bannière unique « *OnlyLyon* » les projets urbains et les fournisseurs de services immobiliers de l'agglomération, positionnant ainsi le stand comme un « *point d'entrée du business immobilier lyonnais, comme le font les concurrents britanniques et allemands* » (Archive B102, 2008), et non plus seulement comme l'exposition d'un territoire par une institution métropolitaine[222].

Les tensions au sein de la « machine de guerre »

La mobilisation de ces ressources est cependant régulièrement l'objet de tensions. Sur le plan interne, ces tensions sont anticipées par les techniciens qui cherchent à les prévenir afin de désamorcer les potentielles critiques. C'est déjà le cas, nous l'avons vu, du contrôle politique assuré par les élus quant à la mobilisation de ressources financières jugées démesurées par rapport aux retombées concrètes de la participation au Mipim. C'est aussi le cas des relations avec les autres services communautaires, que les techniciens du développement économique cherchent à enrôler afin de « *mettre tout le monde autour de ce salon en mouvement pour les enjeux et les questions d'immobilier* » (Entretien B29, collectivité, chef de projet économie). Cette stratégie d'enrôlement passe par des tentatives de sensibilisation menées en interne au sein de la communauté urbaine, par exemple à travers la publication

222 Ce scenario prospectif qui émerge lors du bilan de l'édition 2008 concerne la suivante, de telle sorte qu'il est difficile de savoir si cette option a été retenue car notre accès aux archives s'arrête à cette date. À notre connaissance, ce n'est pas le cas. Cette piste de réflexion est aussi l'occasion, pour les techniciens, d'impliquer financièrement les « *partenaires* » dans les coûts budgétaires d'une présence au Mipim. Dès l'année précédente, les techniciens attire l'attention sur cet enjeu de « *diversification des financements* », c'est-à-dire d'implication financière des « *partenaires* », est déjà soulevée pour l'édition 2007 : les techniciens souhaitent que les « *partenaires aménageurs* » comme les sociétés parapubliques et missions communautaires s'acquittent d'une contribution forfaitaire.

ponctuelle d'articles visant à présenter et justifier le déplacement dans le journal interne destiné aux services communautaires[223].

Les techniciens du développement économique s'emploient tout particulièrement à évangéliser leurs collègues chargés de l'urbanisme. Hormis les directeurs des sociétés ou mission d'aménagement, et occasionnellement de la Direction générale du développement urbaine (DGDU), les techniciens de l'urbanisme ne participent ni à la préparation du Mipim au sein de l'équipe-projet, ni à l'événement au sein de la délégation lyonnaise, alors qu'ils contribuent pourtant directement au portage des projets d'aménagement accueillant les opérations immobilières présentées sur les salons. En 2003, le responsable de l'organisation suggère un projet de voyage au Mipim pour quelques-uns d'entre eux, « *afin qu'ils mesurent l'enjeu d'une telle manifestation pour le Grand Lyon et constatent la valorisation de leur savoir-faire au travers des projets* » (Archive B019, 2002). Une séance de restitution est organisée en 2007 afin de mettre en avant les avantages d'une participation au salon, qui portent surtout sur la commercialisation des opérations immobilières au sein des projets d'aménagement, c'est-à-dire sur leur inscription dans le marché (Archive B071, 2007).

Ces tensions sont aussi latentes sur le plan externe, par rapport au dispositif d'association des « *partenaires* » du secteur de l'immobilier (conseils, promoteurs). L'enrôlement de ces acteurs relève d'un délicat équilibre, dans la mesure où il s'agit d'intéresser ces acteurs à une coopération, voire à les impliquer financièrement à travers la prise en charge de certains frais budgétaires, « *tout en veillant à ce que le Grand Lyon conserve la maîtrise de l'opération* » (Archive B062, 2004). Mais ce dernier aspect occasionne des remises en causes régulières au cours des différentes éditions. L'implication croissante des techniciens et des élus dans la promotion de l'agglomération et de ses projets immobiliers est en effet perçue comme une menace par certains professionnels, en particulier les conseils en immobilier d'entreprise. Dès 2004, ils interpellent les techniciens au sujet de leur tendance à démarcher directement les investisseurs (Archive B061, 2004). Ils cherchent alors à ménager et conserver leur monopole sur l'intermédiation constituant la base de leur modèle économique, face à ce qu'ils considèrent comme une tentative de doublement. Ces tensions persistent cependant les années suivantes, et s'expriment particulièrement lors de

223 Ainsi de l'interview d'une technicienne qui établit un lien de cause à effet direct entre la participation au Mipim, « *moment privilégié qui rassemble l'ensemble des acteurs du business immobilier* » pour lequel « *tous les ans nous engageons une dynamique forte que nous devons maintenir tout au long de l'année grâce au travail fait lors de ces quatre jours* » et la conjoncture immobilière favorable, puisque « *ce n'est pas un hasard si le nombre de mètres carrés en bureaux a progressé […]* » (De Biasi 2008, 14).

l'édition 2007 (Archives B072, B076, 2007). À cette occasion, un rendez-vous est organisé avec Gérard Collomb à l'occasion de son déplacement à Cannes, afin d'apaiser la relation avec les conseils en immobilier (Archive B070, 2007).

Ces épisodes qui grippent la « *machine de guerre* » communautaire (Entretien B29, collectivité, chef de projet économie) sont alimentés par la tension entre une démarche de promotion de l'agglomération en tant que territoire, et de projets immobiliers particuliers. Pour les promoteurs et conseils en immobilier lyonnais, cette distinction doit se traduire dans une division des tâches : aux élus et techniciens le premier objectif, à eux le second. Certains techniciens ont conscience de cet enjeu dès le début de la dynamique d'implication du Grand Lyon, puisqu'ils insistent sur le fait que ce dernier « *ne doit pas, semble-t-il, se substituer aux commercialisateurs mais accompagner leur démarche* » (Archive B019, 2002). Cependant, la frontière entre ces deux activités s'avère parfois ténue. D'autant que les techniciens souhaitent s'impliquer davantage dans le Mipim, tant en raison de l'objet du salon – rencontrer des gestionnaires de fonds susceptibles d'investir sur le marché lyonnais – que de la pression à produire des résultats pour justifier en interne du coût humain et financier d'un tel déplacement auprès des élus et de leurs collègues urbanistes.

À partir de 2007, les techniciens du marketing territorial s'efforcent d'apaiser les tensions entre ces deux objectifs, en proposant un repositionnement de la communication du Grand Lyon sur un discours global qui vise à « *vendre, avant tout, Lyon comme un marché en présentant les performances de notre territoire* » (Archive B091, 2008). Ils sont encouragés en ce sens dès 2004 par le cabinet parisien de conseil en immobilier Cushman & Wakefield, dont l'un des consultants en marketing souligne qu'« *il est vital que les investisseurs restent informés de tous les progrès en cours dans la ville car c'est la ville qui joue le rôle d'aimant initial et non les projets individuels* » (Archive B065, 2004). Mais la spécialisation du discours amorcée par les techniciens du marketing territorial afin de mieux atteindre les différentes « *cibles* », dont les investisseurs, est susceptible de raviver ces tensions. Afin d'y remédier, les conseils en immobilier lyonnais de la Fnaim et le Grand Lyon contractualisent leur partenariat à partir de 2011, à travers une *Charte* signée à l'occasion du Mipim. La tension entre ces deux approches est cependant toujours d'actualité :

> *Nous sommes une ville donc on a deux choses à vendre : la ville à vendre – à présenter, à promouvoir plutôt car la ville à vendre c'est mal dit ; et après bien sûr des immeubles. Tout d'abord on est* pas *un broker justement : ce n'est pas nous qui allons dealer la vente de l'immeuble. Par contre pour nous l'attractivité de la ville en termes de développement passe aussi*

> *par les investissements en immobilier. Les investisseurs on en a besoin, il y a des produits emblématiques pour nous à sortir. (Entretien B17, collectivité, chef de projet économie)*

Cet extrait d'entretien avec un interlocuteur impliqué dans le pilotage des salons immobiliers depuis 2009 illustre comment le dilemme persiste pour les techniciens, qui sont pris entre deux injonctions contradictoires : d'une part, « *vendre* » l'agglomération (à la différence des immeubles) par respect pour le mandat commercial des conseils en immobilier ; de l'autre, « *développer* » son « *attractivité* », ce qui passe par des « *produits emblématiques* », qui nécessitent une commercialisation auprès des gestionnaires d'actifs.

2.3. Le redéveloppement de la Seine-Saint-Denis : externalisation technique et stratégie de mutualisation

La promotion de Saint-Ouen sur les salons immobiliers est assurée par l'entremise des sociétés d'aménagement et de l'antenne de développement économique départementales. Cette externalisation ne résulte pas de la volonté des élus audoniens ; c'est plutôt une plateforme technique sur laquelle ils viennent se greffer, d'autant plus facilement que Jacqueline Rouillon est élue conseillère général du canton de Saint-Ouen à partir de 2004. Ce schéma technique s'inscrit dans un contexte d'affirmation du Conseil général de Seine-Saint-Denis, dont les dirigeants communistes sortent peu à peu d'une logique d'opposition frontale au domaine économique qu'ils associent au patronat (Entretien A28, agence de développement, cadre dirigeant), pour s'impliquer dans ce champ de politique publique, forts de la dynamique de décentralisation. La compréhension des modalités d'investissement des salons immobiliers par Saint-Ouen suppose donc de porter l'analyse sur l'action des organismes départementaux, et de replacer la commune à l'échelle du département. Il apparaît dès lors que sa présence repose donc sur un principe d'externalisation technique et financière, ainsi que sur la mutualisation financière et le récit promotionnel autour de la « renaissance » de la Plaine Saint-Denis.

La prise en charge par les organisations du Conseil général de Seine-Saint-Denis

La représentation de Saint-Ouen et des autres communes de la Seine-Saint-Denis est d'abord prise en charge par les sociétés d'économie mixtes départementales spécialisées dans l'aménagement urbain, qui sont pionnières dans la fréquentation de salons immobiliers destinés aux professionnels de l'immobilier. Dès la quatrième édition en 1994,

la Sidec participe au Mipim en tant qu'exposant, après avoir fréquenté les allées du salon comme visiteur. Elle est rejointe une dizaine d'années plus tard par l'autre société d'aménagement du département, la Sodedat 93, à l'occasion de la présentation du projet des Docks. Par la suite, ces urbanistes continuent de participer à travers la structure unique issue de la fusion de ces deux structures, Séquano Aménagement, présentée en avant-première lors de l'édition 2009 du Mipim (voir Encadré 12).

Le territoire de la Seine-Saint-Denis est donc d'abord représenté par des organismes parapublics spécialisés dans l'aménagement urbain, et dont le Conseil général est le principal actionnaire. Au cours des différentes éditions, leurs représentants présentent quelques opérations tirées de leur portefeuille de projets à travers l'aménagement de leur stand, la distribution de plaquettes et brochures, et l'organisation de conférences et d'événements dédiés (voir Figure 30). Dans les documents que nous avons pu consulter, la Sidec convie par exemple une centaine de professionnels de la promotion immobilière, du conseil immobilier et de l'audit, et de la gestion d'actifs à son cocktail annuel. Les dirigeants des sociétés d'aménagement organisent également plusieurs rendez-vous d'affaires avec ces professionnels, dont ils fréquentent les stands et les yachts.

Encadré 12 – Les sociétés d'aménagement du Conseil général de Seine-Saint-Denis

La **Sodedat 93** est une société d'économie mixte (Sem) créée en 1973 par le Conseil général de Seine-Saint-Denis, afin de constituer un outil d'urbanisme opérationnel pour les communes du département. En 2002, la Sodedat regroupe près d'une trentaine de collaborateurs, impliqués dans trois activités principales. Premièrement, l'aménagement urbain, activité initiée par la rénovation des centre-villes de Saint-Denis et Aubervilliers dans les années 1970. Deuxièmement, la construction d'équipements publics. Troisièmement, la gestion locative d'un parc de logements sociaux, dont la société cherche par la suite à se désengager. Au milieu des années 2000, elle connaît des difficultés : achèvement de la plupart de ses contrats, dépendance à la commande du Conseil général, et baisse de son chiffre d'affaires.

Le Conseil général de Seine-Saint-Denis a ensuite créé une seconde , la Société d'ingénierie et de développement économique (**Sidec**) en 1985. En 2007, elle regroupe une vingtaine de collaborateurs, dont quinze cadres et ingénieurs spécialisés dans l'aménagement foncier et urbain et le développement économique. Le portefeuille foncier de la Sidec se compose d'une centaine d'hectares répartis dans dix-neuf municipalités franciliennes, et notamment à Saint-Ouen où elle est concessionnaire de la ZAC Victor Hugo. Comme de nombreuses sociétés d'aménagement, elle a été mise en difficulté par la crise immobilière des années 1990.

En 2009, ces deux sociétés d'aménagement fusionnent pour donner naissance à la **Séquano Aménagement**. Il s'agit alors « *de présenter une meilleure cohérence et une plus grande lisibilité* » des outils d'aménagement à disposition du Conseil général et des collectivités du

département (Chambre régionale des comptes d'Île-de-France 2014, 9). Cette fusion s'accompagne d'un renouvellement important du personnel, puisque presque la moitié de la soixantaine d'employés de Séquano n'est pas issue des deux sociétés fusionnées (en 2014). Le Conseil général demeure le principal actionnaire (62% du capital) aux côtés de la Caisse des Dépôts (12%). L'activité de Séquano Aménagement se répartit entre trois principaux métiers : aménagement, avec une trentaine d'opérations (dont la moitié en cours d'achèvement) ; réalisation d'équipements publics ; conduite d'études. Les Docks occupent une place importante dans son activité, puisque l'opération représente 50% des produits et dépenses à réaliser (en 2014). Le soutien financer de Saint-Ouen est également important, car la commune est garante de la moitié de l'encours total de dette de Séquano.

Sources : Chambre régional des comptes d'Île-de-France (1998 ; 2005 ; 2014) ; Pouvreau (2009)

Ces sociétés d'économie mixte interviennent donc dans le cadre de leur mandat d'aménagement, afin de commercialiser des opportunités foncières et immobilières auprès des promoteurs et gestionnaires d'actifs. Cette fréquentation relève également d'une dimension symbolique, dans la mesure où elle est l'occasion pour les techniciens de l'aménagement de paraître crédibles aux yeux des acteurs de la filière d'investissement, avec lesquels ils sont amenés à collaborer dans leur activité quotidienne. De 2004 à 2007, les dirigeants de la Sodedat 93 communiquent par exemple à plusieurs reprises dans la lettre d'information de la société pour y afficher leur présence sur les salons immobiliers comme le Mipim, témoignant de l'importance qu'ils accordent à ces activités considérées comme partie intégrante de leur activité d'aménagement urbain.

Figure 30 – Le stand de la Sidec lors du Mipim 2002

Source : © Axelstand

Figure 31 – La délégation de Seine-Saint-Denis au Simi 2006

Source : La lettre de la Sodedat 93, n°7, janvier 2007
Légende : Gilbert Roger, premier vice-président du Conseil général de la Seine-Saint-Denis délégué à l'économie et l'emploi (deuxième en partant de la gauche) ; Francis Dubrac, président du Comex 93 (à droite)

Aux côtés des urbanistes des sociétés d'aménagement, on trouve des spécialistes du développement économique, qui participent au titre du Comité d'expansion départemental (Comex 93), devenu par la suite l'agence Seine-Saint-Denis Avenir. Cette structure regroupant six techniciens en 2006 est chargée de représenter le territoire à travers la coordination des différents partenaires (municipalités, sociétés d'aménagement, chambre locale de commerce) et de leurs initiatives. Elle se présente comme une organisation à « *vocation hégémonique* », c'est-à-dire représentant tous les territoires de Seine-Saint-Denis, chargée de « *la promotion et de la communication sur l'ensemble des opérations* » à travers « *différentes formules sur lesquelles les gens venaient s'agréger* » (Entretien A25, agence de développement, cadre dirigeant). Cette plateforme fédérative permet à ces derniers d'être représentés sur les salons immobiliers, soit directement au sein d'une délégation composée de techniciens et d'élus, soit indirectement via un discours promotionnel sur le département.

L'implication du Comex 93 dans la promotion du territoire de Seine-Saint-Denis, et notamment des Docks, résulte de son apprivoisement par les collectivités de ce département à partir de la fin des années 1990 (voir Encadré 13). Cet apprivoisement se matérialise par une participation financière du Conseil général conséquente et croissante[224]. Elle s'inscrit dans son affirmation dans le développement économique en tant que « *porte-étendard* » d'un projet politique revendiquant le caractère populaire du territoire, et le constituant comme un motif de rééquilibrage socio-spatial : « *c'est parce que le territoire est pauvre qu'il faut soutenir son développement, et c'est par son développement que la pauvreté pourra être réduite* » (Béhar et al. 2016, 148). C'est dans cette perspective que le Conseil général s'engage dans le développement économique, notamment par le biais du Comex 93. Et c'est également ce qui motive la participation des techniciens de cette organisation aux salons immobiliers, au titre de sa mission d'accompagnement de l'implantation des entreprises.

Encadré 13 - Du Comité d'expansion à Seine-Saint-Denis Avenir (1978-2012)

Le Comité d'expansion de Seine-Saint-Denis (Comex 93) est d'abord une créature de l'État, qui l'installe en 1987 et en confie la direction à Yvon Gattaz, ex-président du principal syndicat patronal (CNPF), qui se présente lui-même comme « *quelqu'un qui a une*

224 Lors de son entrée au Conseil d'administration, le Conseil général fixe plafonne sa participation à 50% du budget, qui s'élève alors à 2 millions de francs (soit 388 000 euros) (*La Tribune*, 15 décembre 1999). En 2004, sa participation s'élève à 1 million d'euro, soit près des trois quarts du budget total (*Le Parisien*, 21 juin 2004). À la veille de la dissolution de l'agence Seine-Saint-Denis Avenir en 2012, ce soutien financier avait été multiplié par deux et représentait 90% du budget.

réputation nationale pour sauver le département » (Colasse et Pavé 2009). L'organisation est alors présentée par la presse économique comme « *une sorte de contre-pouvoir aux élus de cette banlieue rouge du nord de Paris, afin d'affirmer les atouts du département* » (*La Tribune*, 15 décembre 1999). En 1995, c'est Jean-Pierre Duport, Préfet de Seine-Saint-Denis, qui est à l'initiative de la création du service d'accueil des entreprises. Cet épisode marque aussi le début de la collaboration avec le Conseil général, qui assure une partie du financement de ce service.

À partir de cette date, le Comex 93 est progressivement apprivoisé par les élus communistes. Jusqu'alors, ces derniers sont plutôt dans une position hostile à l'égard du patronat, et par extension à cet organisme. Pour un témoin de cette transition, ils rompent « *avec la lutte des classes* », et font vœu d'un « *pragmatisme économique de base* » : « *si on veut des emplois, on veut des entreprises car ce sont les patrons qui embauchent et pas les services éco[nomiques], comme on a trop souvent tendance à le croire, ou à le faire croire* » (Entretien A28, agence de développement, cadre dirigeant).

En 1999, l'implication du Conseil général de Seine-Saint-Denis est scellée avec son entrée au Conseil d'administration, qui s'accompagne de l'augmentation de sa participation financière. L'événement est célébré par la presse économique comme une « *union sacrée* » (*La Tribune*, 15 décembre 1999). L'apprivoisement du Comex 93 par les collectivités, et notamment les élus communistes, se poursuit par l'élection de Francis Dubrac en 2003, qui revendique sa proximité avec les rénovateurs de Saint-Denis. Elle débouche sur la modification subséquente des statuts de l'organisation qui ouvrent son Conseil d'administration aux syndicats et aux élus.

La transformation en agence départementale est au cœur d'enjeux politiques : c'est un engagement de campagne de Claude Bartolone (PS) qui entreprend de reconquérir le département afin de réduire l'assise politique du PCF. Il souhaite alors « *renverser la table en matière de développement économique* » (*Le Parisien*, 16 mai 2008), et présente ce projet comme un « *signe fort en direction des entreprises* » (*Le Parisien*, 8 décembre 2008) qui sont les « *bienvenues en Seine-Saint-Denis* » (*Le Parisien*, 4 décembre 2008). La création de l'agence Seine-Saint-Denis Avenir le 1er janvier 2009 s'accompagne d'une augmentation des moyens humains et financiers. Elle présente notamment des initiatives en faveur des PME, et affiche un objectif de redistribution territoriale des implantations d'entreprises. Cependant, les difficultés financières du Conseil général de Seine-Saint-Denis entraînent la dissolution de l'agence en 2012, dont il récupère la marque et les missions.

Sources : Recension de presse ; Documents ; Entretiens

La fréquentation de ces lieux repose sur le raisonnement selon lequel l'immobilier, grâce à ses fonctions d'accueil et d'hébergement des entreprises, est susceptible de constituer un facteur de développement économique. Ce raisonnement a néanmoins rarement été explicité au cours de notre enquête, comme s'il relevait de l'évidence. Si la fréquentation des salons immobiliers s'inscrit dans cette démarche, c'est de manière indirecte dans la mesure où il s'agit avant tout de rencontrer des professionnels de l'industrie de l'investissement. Ces événements offrent de ce point de vue des points de rencontre privilégiés où « *rencontrer grosso modo […] des gens qu'on rencontre déjà* », à « *la différence […] qu'on les a tous sous la main pendant une semaine ; et qu'on a aussi l'opportunité de faire la*

connaissance […] de nouveaux investisseurs qui ne sont pas forcément sensibilisés » (Entretien A25, agence de développement, cadre dirigeant). Les rencontres avec les dirigeants d'entreprise en quête de nouvelles implantations, si elles existent, se font plus rares et relèvent d'opportunités ponctuelles.

Ce travail de promotion commerciale de la Seine-Saint-Denis sur les salons immobiliers repose sur une division du travail entre urbanistes et spécialistes du développement économique, dont l'échelle d'intervention est différente. Les sociétés d'aménagement (Sidec, Sodedat 93) ne présentent que quelques-uns de leurs projets, par exemple les Docks de Saint-Ouen. Leur portefeuille d'offre foncière et immobilière est très directement corrélé à leurs mandats d'études ou de concessions. Le Comité d'expansion assure quant à lui la promotion de l'ensemble des projets, qu'ils soient portés ou non par ces sociétés, à l'échelle départementale. Sa démarche est plus globale : la promotion du territoire ne porte pas uniquement sur l'immobilier, mais aussi sur les « *atouts* » du département, notamment auprès des salariés (logements, services, commerces) (Entretien A25, agence de développement, cadre dirigeant).

La mutualisation du coût d'accès et de la notoriété de la Plaine-Saint-Denis

L'externalisation de l'organisation technique de représentation de Saint-Ouen sur les salons immobiliers s'accompagne d'un principe de mutualisation permettant à la commune d'accéder à ces événements. Cette mutualisation est d'abord financière. Grâce au Comex 93, les communes peuvent être représentées à moindre coût par rapport aux tarifs élevés pratiqués par les organisateurs de salon (Entretien A28, agence de développement, cadre dirigeant). À partir de son adhésion en 2004, la municipalité de Saint-Ouen verse une cotisation annuelle de 2135 euros, qui lui permet ainsi d'accéder aux services du Comex 93[225], et en particulier d'être représentée sur les salons pour l'équivalent du prix d'une à deux accréditations[226]. Hormis le coût des accréditations, cette cotisation permet aux élus audoniens de participer au Mipim pour un centième du budget total de participation du

[225] Saint-Ouen cotise dès l'an 2000 dans le cadre d'une *Convention de partenariat* signée avec le Comex, en fonction de son nombre d'habitants. Nous ne connaissons cependant pas le montant.

[226] En valeur 2016. S'il faut sans doute ajouter à cette somme le prix des accréditations pour les élus audoniens qui font le déplacement à Cannes et le coût de l'hébergement, le prix de la participation reste, pour une commune comme Saint-Ouen, très modeste.

département au salon[227]. Autrement dit, la mutualisation financière leur permet d'entretenir leur rente de situation à peu de frais.

Ainsi, bien que certains élus considèrent à propos du Comex 93 que « *Saint-Ouen n'avait pas besoin de ces outils là* » compte tenu de sa situation stratégique à proximité de Paris, à la différence du « *cœur du département [qui] était devenu un ventre mou* » (Entretien A29, collectivité), il apparaît tout de même précieux. C'est d'ailleurs à ce titre qu'il est défendu par l'exécutif en 2008 face à l'opposition municipale. L'Adjoint délégué à l'urbanisme et aux finances rappelle alors que « *ce que le Comex a pu apporter à la commune, c'est quand même assez important* », et souligne la participation « *à des initiatives auxquelles assistent de nombreux investisseurs français et internationaux* » et où « *peuvent se développer des partenariats économiques sur la ville* » (procès verbal, délibération DL/08/09, Conseil municipal, 5 mai 2008, 23). De ce point de vue, si les fonctions de promotion et de prospection commerciales ne sont pas admises spontanément par les élus audoniens comme motif de participation aux salons immobiliers, peut-être aussi, au-delà d'un réflexe défensif propre à la situation d'entretien, est-ce parce qu'ils se sentent moins tenus de les endosser, et que leur coût est supporté par d'autres organismes comme le Comex 93.

La mutualisation est également symbolique, dans la mesure où la promotion commerciale et la prospection menée par le personnel du Comex 93 s'appuie sur la dynamique de construction et d'investissement dans l'immobilier tertiaire sur la Plaine Saint-Denis. Bien que ce projet de redéveloppement urbain ne soit pas le seul présenté sur le stand de la Seine-Saint-Denis, il constitue en raison de son ampleur et de sa progressive renommée une porte d'entrée pour les acteurs de l'immobilier, pour qui ses vastes friches demeurent « *un territoire de découverte* » souffrant d'une mauvaise image :

> *Les Hauts-de-Seine, les promoteurs et les investisseurs connaissaient ; nous en Seine-Saint-Denis c'était découverte chez les Papous ! J'arrive en Seine-Saint-Denis, j'ai peur. Donc les grands promoteurs et les grands investisseurs n'avaient pas trop l'habitude de fréquenter ce territoire donc il fallait qu'ils rencontrent les gens qui le construisaient et le faisaient. (Entretien A28, agence de développement, cadre dirigeant)*

[227] À partir de l'édition 2005, le budget de représentation de la Seine-Saint-Denis sur le Mipim augmente très fortement pour atteindre plus de 200 000 euros, d'après les documents que nous avons pu consulter. Ce budget est principalement pris en charge par le Comex 93, dont la part dans le financement du stand de Seine-Saint-Denis passe de 30% en 2004 à 63% en 2005. Ce doublement s'explique par le retrait de Plaine Commune qui présente son propre stand, et auquel le Comex 93 se substitue donc. Il s'inscrit aussi dans le renforcement concomitant du soutien financier du Conseil général au Comex 93.

Pour attirer ces acteurs de la filière d'investissement sur leur territoire, les techniciens du Comex 93 développent un discours promotionnel qui met en avant le potentiel de développement foncier, disponible en quantité et à des prix inférieurs à ceux de Paris intra-muros. Ils insistent aussi sur la desserte de leur territoire, grâce aux infrastructures historiques, et aux investissements consentis par l'État à l'occasion de la construction du Stade de France (couverture A1, lignes et gare RER). Ces facteurs sont affichés dans les brochures dédiées fournissant une liste exhaustive des très nombreuses disponibilités foncières et immobilières, ainsi que leur localisation (voir Figure 32). Ils sont mobilisés dans un discours clairement ancré dans la compétition interurbaine, qui positionne ce territoire à la fois à l'échelle de la métropole parisienne par rapport aux autres pôles d'affaires de Paris et La Défense, et à l'échelle globale face à d'autres métropoles (Entretien A25, agence de développement, cadre dirigeant).

Pour mener à bien son mandat de promotion commerciale, le Comex 93 s'appuie en outre sur l'accès à des réseaux d'affaires locaux forgés autour du redéveloppement de la Plaine. Il bénéficie pour cela de l'entregent de certains de ses dirigeants, en particulier Francis Dubrac, qui devient son président à partir de 2003, jusqu'à sa dissolution en 2012. Ce dirigeant d'entreprise peut en effet s'appuyer sur son positionnement au carrefour des cercles politiques et économiques locaux. Il se revendique d'une part proche des élus communistes, aux côtés desquels il participe par exemple à la création de Saint-Denis Promotion en 1993[228]. Il occupe d'autre part des fonctions exécutives dans les instances de représentation départementale du patronat. Fort de ces positions sociales, et de sa légitimité entrepreneuriale en tant que dirigeant d'une entreprise locale impliquée dans des chantiers symboliques[229], il assure différents mandats au sein d'organisations de promotion du département, comme l'office de tourisme, mais aussi et surtout le Comex 93. Dans l'exercice de ses fonctions, il développe et porte un récit rôdé autour de « l'effet Coupe du monde 1998 », dont le stade aurait drainé les dirigeants d'entreprises et les professionnels de l'immobilier à la Plaine réalisant ainsi le potentiel de redéveloppement.

[228] À partir de 2009, il préside l'équivalent intercommunal Plaine Commune Promotion.

[229] Dubrac Travaux Publics, installée depuis 1922 à Saint-Denis a notamment participé à la reconstruction de la commune dans les années qui suivent la Libération de 1945 sous le mandat d'Auguste Gillot (maire de Saint-Denis 1944 à 1971), ainsi qu'à la construction du Stade de France (Plaine Commune Promotion 2014, 79).

Figure 32 – Carte des projets présentés par le Comex 93 au Mipim 2008

Source : Comité d'expansion de Seine-Saint-Denis, Dossier de presse Mipim 2008

Section 3. Une conversion asymétrique aux standards d'investissement

Au fur et à mesure de leur fréquentation régulière des salons immobiliers depuis la fin des années 1990, les deux délégations que nous avons suivies se sont acclimatées à ces lieux et aux professionnels de l'immobilier qu'elles y côtoient. Leurs participants tiennent des discours rétrospectifs sensiblement similaires, qui laissent entrevoir une appropriation de ces lieux. C'est avant tout le cas des techniciens du développement économique du Grand Lyon, désormais rompus à l'exercice :

> *Au début on y allait en prenant des contacts spontanés. Je me rappelle y être allé et vraiment galérer pour monter des déjeuners. […] Au Mipim on y allait comme on pouvait, un peu comme tous les territoires au début. On a aussi, il faut le reconnaître, les moyens d'ingénierie en interne et*

> *les moyens financiers que d'autres n'ont pas. […] L'attractivité ça se gagne. […] Cette confiance des investisseurs au Mipim s'est construite pas à pas (Entretien B05, collectivité)*

Une trajectoire relativement similaire est observable dans le cas de la Seine-Saint-Denis. Patrick Braouezec, maire de Saint-Denis, se souvient par exemple que « *lors de [son] premier Mipim en 1997, on avait un tout petit stand* », et qu'il « *fallait s'agripper aux visiteurs pour qu'ils se retournent et viennent nous voir* ». Mais désormais, « *il n'y a plus de besoin de racoler* » (*Le Parisien*, 5 mars 2003). La presse régionale évoque à ce sujet un « *bouleversement* » par rapport à une époque où le département « *n'avait même pas de stand et squattait quelques mètres carrés sur l'espace francilien* » (*Le Parisien*, 16 mars 2006). Le plébiscite de leurs stands respectifs dont s'enorgueillissent les délégations constitue la manifestation la plus visible de leur acclimatation aux salons immobiliers.

Mais cette acclimatation se traduit aussi par la conversion de ces délégations aux standards de la filière d'investissement qui circulent à l'occasion des salons immobiliers par l'entremise de conférences, rendez-vous d'affaires, mais aussi par la fréquentation des autres stands des agglomérations concurrentes. Cette conversion est cependant asymétrique, dans la mesure où elle concerne surtout le cas du Grand Lyon, dont les représentants se sont appropriés au fur et à mesure des éditions les attentes des gestionnaires d'actifs. À Saint-Ouen, cette conversion transparaît moins : elle est principalement restreinte aux sociétés d'aménagement, et plus diffuse quant à ses effets sur les pratiques de ces sociétés dans le cadre du projet des Docks.

3.1. Au Grand Lyon : la conversion des techniciens et des élus aux standards d'investissement

L'implication croissante du Grand Lyon dans le pilotage du déplacement des salons immobiliers se traduit par une conversion aux standards d'investissement, par l'entremise d'un rapprochement organisationnel et cognitif avec ses représentants locaux en amont, et les gestionnaires d'actifs sur place. Ces lieux constituent l'un des vecteurs privilégiés de ce rapprochement : en fonction du schéma organisationnel centralisé, cette conversion est latente chez les acteurs les plus impliqués dans l'organisation, à savoir les services communautaires de développement économique. Les effets de cette conversion sont doubles : ils portent à la fois sur les modalités d'organisation de ces déplacements, et sur les pratiques quotidiennes des services dans les projets d'aménagement. Pour le moment, nous

nous concentrons sur les premiers, afin de montrer que cette conversion contribue à l'appropriation des stratégies et des attentes des gestionnaires d'actifs par les élus et techniciens. Ce processus est d'une part le produit de l'implication des acteurs locaux de la filière qui formulent des préconisations concernant principalement (i) le portefeuille de projets de l'agglomération présenté sur le salon, qui sont reprises par les techniciens ; et de l'autre le résultat d'une démarche volontaire de (ii) compréhension des stratégies des gestionnaires d'actifs, ainsi que (iii) d'appropriation de leurs critères d'investissement.

La sélection et la hiérarchisation des projets

Les « *partenaires* » qui acceptent de collaborer pour l'organisation du déplacement au Mipim durant des réunions dédiées, et en particulier ceux du secteur immobilier, profitent de cette opportunité pour formuler des recommandations, voire des critiques, par rapport à ce que les techniciens ont prévu en termes d'offre commerciale, de communication, ou encore de dispositif d'exposition. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne le portefeuille de projets sélectionnés par les techniciens. Pour l'édition 2003, ces derniers ont préalablement identifié neuf sites, qui ont vocation à figurer sur le stand et dans les brochures et autres plaquettes, sur la base d'une thématique « *Lyon, Porte d'Europe* ». Les « *partenaires* » réagissent vivement à cette proposition, qu'ils désapprouvent : « *il est absolument* nécessaire de limiter les opérations *mises en avant et en tous cas de les hiérarchiser* », ajoutant que « *les autres grandes métropoles ne mettent en évidence que deux ou trois grands projets, qui servent d'accroche* » (Archive B025, 2002). Selon eux, il est nécessaire de sélectionner quelques projets ou opérations, et de les hiérarchiser entre eux. Cette recommandation est la condition, comme l'explique ensuite le chef de projet, pour garantir un accès aux investisseurs : « *en ciblant trop de sites, on effraie les investisseurs qui saturent très vite, ne saisissent plus notre stratégie et finissent par se détourner* ». La demande de réduction et hiérarchisation des projets inclus dans le portefeuille de la délégation lyonnaise portée par les « *partenaires* » est explicitement mise en rapport avec la capacité à intéresser les gestionnaires d'actifs à l'agglomération et son marché. Il en irait de sa capacité à formuler une « *stratégie* » de développement urbain qui soit communicable *pour*, et compréhensible *par* les gestionnaires d'actifs. Dans l'interprétation qu'il fait de la critique des « *partenaires* », le chef de projet insiste sur cet enjeu d'intelligibilité, ajoutant que « *compte tenu de la conjoncture morose, il est*

important de : rassurer ceux [les investisseurs] qui ont investi, de les reconnaître, de les sécuriser, en montrant les projets en cours, réussis et emblématiques ».

Les conseils en immobilier figurent au premier rang parmi les « *partenaires* » qui portent cette critique. Le président de la Fnaim Entreprises insiste sur « *la nécessité de limiter le nombre d'opérations qui seront présentées lors du MIPIM pour éviter la dilution des messages et rassurer les investisseurs qui pourraient s'effrayer d'un trop grand nombre d'opérations* » (Archive B026, 2002). De nouveau, la sélection des projets et leur hiérarchisation sont mises en rapport avec la capacité de la délégation lyonnaise à atteindre et intéresser les gestionnaires d'actifs. Le représentant des conseils en immobilier lyonnais va jusqu'à livrer clefs en main le portefeuille de projets que pourrait retenir la délégation lyonnaise. Les techniciens chargés de l'organisation du déplacement au Mipim reprennent à leur compte cette critique, en révisant l'intitulé des catégories mais en conservant un nombre important de projets. L'intégration de la critique des « *partenaires* » se limite donc pour l'instant à la hiérarchisation des projets, qui plus est selon les critères des techniciens. La critique est cependant maintenue par les « *partenaires* », qui rappellent à nouveau leur « *souhait unanime […] de* réduire le nombre des opérations présentées, *d'éviter l'effet catalogue qui se révèle très déstabilisant pour les investisseurs potentiels* » (Archive B028, 2002).

Les principes de sélection et de hiérarchisation des projets présentés dans le portefeuille de la délégation lyonnaise persistent parmi les points récurrents qui sont débattus par les techniciens. Lors de l'édition suivante (2004), le chef de projet rappelle dans une note destinée au bureau du président du Grand Lyon que « *l'absence de sélection inquiète les investisseurs* » (Archive B047, 2003). C'est pourquoi l'équipe-projet fait état de sa volonté de « *tenir compte des critiques récurrentes concernant le nombre de projets présentés précédemment et l'inquiétude suscitée par l'absence de hiérarchisation* » (Archive B060, 2003). Elle se traduit par l'identification de cinq sites désignés comme « *produits majeurs* » et présentés sur le stand en fonction de la nature des produits et de leur taille de marché. L'enjeu de sélection et hiérarchisation perdure au cours des éditions suivantes, et au-delà des évolutions organisationnelles. Pour l'édition 2008, le chef de projet issu du marketing territorial met en avant l'objectif de « *rationalisation* » du nombre de sites proposés en portefeuille, « *pour ne pas faire catalogue et marquer très clairement les spécificités de chaque territoire* » à partir de quelques « *produits d'appel* » (Archive B091, 2008).

L'enjeu n'est plus seulement communicationnel, il concerne aussi la crédibilité du Grand Lyon par rapport à sa maîtrise du marché, compte tenu de la « *nécessité de rassurer les professionnels sur [s]a capacité […] à réguler l'offre immobilière, notamment à destination de bureaux* » (Archive B074, 2007). Il s'agit ainsi d'associer les actes à la parole, afin de prouver aux gestionnaires d'actifs que l'agglomération lyonnaise est bien une « *valeur sûre* », conformément au slogan des éditions précédentes, et qui est repris dans le *Dossier de presse* de l'édition 2008 : « *avec un marché régulé, dynamique et non-spéculatif, porté par une offre diversifié et de qualité, notamment dans le neuf, Lyon a su s'imposer aux yeux de l'Europe comme une valeur sûre du secteur* » (Archive B098, 2008). Pour relayer cette idée, la délégation lyonnaise peut compter sur la presse régionale qui souligne combien l'agglomération se montre « *moins exubérante, plus prudente* » que ses concurrents (*Le Progrès*, 18 mars 2010), et animée d une « *constance qui se veut rassurante et surtout déconnectée des projets pharaoniques et un peu exotiques de certaines régions du monde qui exposent au Mipim* » (*Le Progrès*, 9 mars 2012). Plus précisément, l'idée de « *valeur sûre* » vise à démontrer que les élus et techniciens ont intégré les attentes des gestionnaires d'actifs concernant le nombre limité de projets et leur hiérarchisation, qui sont interprétés comme une garantie d'une maîtrise de l'offre, et qu'ils s'efforcent de les mettre en œuvre dans leur stratégie de développement. Ces contraintes renvoient directement aux standards d'investissement concernant la polarisation de l'offre à l'échelle intra-urbaine, ici de l'agglomération lyonnaise.

La production d'une expertise sur l'industrie de l'investissement

L'appropriation des attentes des gestionnaires d'actifs concernant la polarisation de l'offre est d'autant plus facilitée que les techniciens de développement économique sont simultanément engagés dans un effort d'analyse réflexive de leurs propres stratégies afin d'améliorer la qualité du contact et leur force de persuasion lors des rendez-vous d'affaires. La constitution d'une culture de l'industrie de l'investissement se reflète dans l'édition, à partir de 2002, d'un document interne dit « *pedigree* », préparé par l'un des techniciens du développement économique chargé de l'immobilier d'entreprise et de l'implantation.

Ce document synthétise plusieurs informations collectées et compilées afin de décrire le « *pedigree* » de plusieurs investisseurs prospectés par la délégation lyonnaise (voir Tableau 23). Pour les société sélectionnées, il recense des données sur l'organisation (groupe, filiales, siège social, actionnariat), les dirigeants présents sur le salon (trombinoscope, langue parlée,

curriculum vitæ), le portefeuille d'actifs par type (bureaux, commerces, logistique, etc.) et géographie (globale, patrimoine lyonnais), la stratégie. Il est constitué à partir de plusieurs sources d'information, principalement externes à la communauté urbaine : la base de données de la société qui organise le salon, Reed Middem ; les conseils en immobilier de la Fnaim Entreprises, susceptibles d'apporter leur expertise professionnelle, et éventuellement leur carnet d'adresses ; la presse professionnelle, et en particulier *Business Immo*, qui constitue une « *bonne source* » permettant de suivre au quotidien l'actualité du marché tertiaire (Entretien B05, collectivité, chef de projet économie)[230].

Tableau 23 – La liste des gestionnaires d'actifs dans le document « pedigree » du Grand Lyon

Année	*N*	*Sociétés d'investissement*
2003	19	Corio, Deutsche Bank, Compagnie financière franco-suisse (Sogelym-Steiner), Générale Continentale Investissements, General Electric capital, Gecina, ING Real Estate, ISM Bail Investissement, Malvern-Blackstone, Oppenheim Immobilier, Prologis, Orion Capital Managers, Proudreed, SEB Immoinvest
2004	9	Compagnie financière franco-suisse (Sogelym-Steiner), Générale Continentale Investissements, Gecina, III Fonds*, Crédit Agricole*, Redevco France*, Siemens, TMW (Prudential)*, West Invest GmbH*
2007	12	Arlington Securities*, Gecina, STAM Europe*, Sogelym-Steiner, Eurazeo*, CEGEPI*, Unofi*, Apollo Real Estate Advisors, Axa REIM*, Les Mines de la Lucette (Morgan Stanley)*, Foncière des Régions*, Benenson Capital Partners*

Sources : Archives du Grand Lyon
** Nouveaux entrants*

Le document comporte en moyenne une douzaine d'entrées pour les trois éditions que nous avons pu consulter (voir Tableau 23), très directement corrélées avec la liste des invités au « *déjeuner investisseur* » organisé autour de Gérard Collomb. Les acquéreurs les plus récents sont considérés avec la plus grande attention, afin de les conforter dans leur choix[231]. C'est le premier usage du document « *pedigree* », qui vise à outiller le président du

230 Lors de nos entretiens à la communauté urbaine de Lyon, nous avons remarqué que les couloirs et bureaux de l'étage accueillant les services de développement économique étaient parsemés d'exemplaires de *Busines Immo*, à la différence de l'étage accueillant les urbanistes.

231 En 2004, plusieurs fonds font leur entrée dans la liste suite à des achats récents, par exemple III-Fonds à la Cité Internationale, Redevco France et West Invest à la Part-Dieu, ou encore la filiale de l'assureur américain Prudential, TMW, à la Part-Dieu et Vaise. De même en 2007, avec Arlington Securities et l'Unofi à Saint-Priest, ou la filiale immobilière du groupe industriel américain General Electric avec des opérations à Caluire et Gerland.

Grand Lyon, ainsi que les élus et les techniciens qui l'accompagnent lors de ce rendez-vous d'affaires. Il circule plus généralement au sein de la délégation lyonnaise permettant d'abord de faciliter les interactions interpersonnelles en créant un climat de familiarité parmi les membres de la délégation lyonnaise avec leurs interlocuteurs, sur lesquels ils se sont préalablement renseignés. Il contribue ensuite, par les éléments d'analyse qu'il propose à la compréhension des stratégies des investisseurs, afin d'améliorer la démarche commerciale des techniciens et élus qui peuvent en principe ajuster leur discours et le choix des projets dans le portefeuille présenté susceptible de convenir à tel ou tel gestionnaire de fonds. De telle sorte qu'il représente un outil pour gagner en crédibilité auprès des investisseurs : non seulement grâce à la compréhension de leur stratégies, mais aussi, plus généralement, au partage d'une culture commune, qui se matérialise par exemple par l'emploi d'un vocabulaire de l'industrie de l'investissement par les techniciens (Archive B076, 2007).

Le renforcement du « ciblage » investisseur par le marketing territorial

À la fin du premier mandat de Gérard Collomb en 2007, l'organisation du Mipim est prise en charge par les techniciens de la toute nouvelle direction dédiée au marketing et à la stratégie économique (DMSE), issue de l'autonomisation de ces activités auparavant regroupées avec les services aux entreprises au sein d'une direction unique. Ce passage de témoin se traduit par l'importation des préceptes du marketing dans l'organisation du Mipim, qui agit comme un nouveau moteur renforçant l'appropriation par les services de développement économique des stratégies des gestionnaires d'actifs, ainsi que de leurs critères d'investissement.

Dès la première édition qu'ils prennent en charge, les techniciens de la DMSE font état de leur volonté d'adapter le discours et le portefeuille de projets en fonction de « *cibles* » qu'il s'agit d'atteindre (Archive B076, 2007). En d'autres termes, la méthode évolue, mais l'objet reste le même : il s'agit toujours d'atteindre les gestionnaires d'actifs, et dans une moindre mesure les entreprises, qui se font plus rares dans les couloirs du salon. La spécialisation du discours se reflète dans les supports promotionnels. En 2007, le magazine distribué sur le stand lyonnais est édité en trois versions, chacune correspondant à un type de « *cibles* » : investisseurs (*Lyon, la métropole à investir*) ; entreprises (*Lyon, la métropole où*

s'implanter) ; et l'une dédiée spécifiquement à l'hôtellerie[232]. Mais cette spécialisation est surtout formelle : le contenu des magazines est le même, il est seulement ré-agencé d'une version à l'autre. De concert avec leur effort de « *rationalisation* » du portefeuille de projet, les techniciens s'efforcent tout de même de distinguer les « *opportunités d'investissement* », restreintes à quelques sites (La Part-Dieu, Confluence, Carré de Soie), des « *opportunités d'implantation* », bien plus nombreuses. La géographie des sites proposés aux gestionnaires d'actifs s'adapte donc à leurs critères de polarisation des actifs immobiliers.

Cette volonté de spécialisation est maintenue l'année suivante, lors de l'édition 2008. Le chef de projet propose de distinguer et différencier les arguments commerciaux en fonction des « *cibles* ». Pour les investisseurs, il s'agit de valoriser la « *continuité politique* », les « *projets lyonnais stables* », et la « *possibilité de diversifier les investissements* » grâce à la multiplicité des opportunités, ainsi que de mettre en avant les taux de rentabilité (Archive B091, 2007). Cette démarche de spécialisation témoigne pour ce qui nous concerne d'un effort de décodage et d'appropriation des critères d'investissement. Elle se reflète aussi dans le discours commercial qui promeut l'agglomération comme une « *valeur sûre* » – sous-entendu, pour les gestionnaires d'actifs – grâce aux caractéristiques de son marché – « *régulé, dynamique et non-spéculatif* » –, et plus particulièrement de l'offre – « *diversifiée et de qualité, notamment dans le neuf* ».

Ces éléments de langage édictés par les techniciens du développement économique sont l'écho, au mot près, du message déjà martelé par les conseils en immobilier d'entreprise locaux. Ces derniers vantent le marché lyonnais dans les mêmes termes dès 2005, soulignant que « *c'est un marché régulé, dynamique et non spéculatif* », où « *les investisseurs mutualisent leurs risques grâce à la diversité immobilière* » (Laurent Vallas, Jones Lang Lasalle, cité dans *Le Figaro*, 28 novembre 2005). L'adoption de ce discours accompagne le recentrage concomitant de la communication sur un message « *global sur le potentiel économique de Lyon* » (Archive B087, 2007), conformément à la stratégie d'apaisement des tensions avec les conseils en immobilier d'entreprise. Les techniciens de la DMSE peuvent pour cela s'appuyer sur la marque « *OnlyLyon* » inaugurée lors d'une première campagne de communication en 2007, et qui leur permet de plus d'harmoniser les différents supports en affichant une vraie continuité visuelle.

---

[232] En 2004, l'un des techniciens de l'équipe-projet proposait déjà de réaliser une plaquette dédiée aux investisseurs, en adoptant la plaquette « *corporate* » de l'Aderly (Archive B050, 2003).

3.2. À Saint-Ouen : une conversion plus diffuse et limitée

Dans le cas de Saint-Ouen, la conversion aux standards d'investissement est bien plus limitée. Elle concerne principalement les techniciens des organismes départementaux directement impliqués dans l'organisation du déplacement. Elle est aussi plus diffuse : si elle transparaît dans le discours des sociétés d'aménagement, et dans une moindre mesure celui de l'antenne de développement économique, elle se laisse plus difficilement objectiver. Le portefeuille de projets présentés par le Comex 93 contraste avec celui de l'agglomération lyonnaise quant à l'absence de polarisation (voir Figure 32, p. 360). Dans les documents de préparation du Mipim, les techniciens du Comex 93 insistent plutôt sur l'importance d'afficher une image externe du département qui permette de le différencier des autres territoires franciliens, tout en valorisant, sur le plan interne, la diversité des territoires qui le composent. À partir du milieu des années 2000, ce discours se recentre sur les filières économiques desquelles le Conseil général entend se démarquer. Le croisement de notre matériau sur les salons immobiliers avec celui des Docks permet néanmoins de relever certains indices concernant l'alignement des sociétés d'aménagement.

Le rapprochement des sociétés d'aménagement avec les gestionnaires d'actifs

La directrice de Séquano Aménagement reconnaît qu'elle rencontre désormais plus souvent et plus en amont des gestionnaires d'actifs. Ces interactions sont justifiées au titre du pragmatisme conduisant l'aménageur à sortir de « *sa tour d'ivoire* » : le rapprochement avec les gestionnaires d'actifs permettrait, moyennant une « *réflexion urbaine* » portée par l'aménageur, d'éviter les « *plans monotones qui n'évoluent pas* » (Vallentin 2013). Les limites de cette entreprise de justification apparaissent clairement par rapport à la standardisation et la polarisation spatiale de l'immobilier de bureaux attendue par les gestionnaires d'actifs que nous avons mise en évidence. Elle reflète néanmoins une volonté de rapprochement avec les gestionnaires d'actifs.

Or les salons immobiliers, à travers les interactions qu'ils visent à susciter, en sont l'un des principaux moteurs. Les salons sont aussi un lieu où recueillir l'expertise des promoteurs et conseils en immobilier, que les aménageurs sollicitent afin d'améliorer leurs projets. La Séquano Aménagement organise par exemple une conférence au Simi 2016 sur la problématique des socles commerciaux, pour lesquels elle peine à trouver un investisseur dans le cadre des Docks (voir chapitre 7). Ils sont aussi l'occasion de rencontrer des

gestionnaires d'actifs, par exemple à l'occasion de petits-déjeuners où les responsables de Séquano Aménagement présentent leurs principaux projets (Entretien A16, aménageur, responsable de projet).

L'organisation d'événements dédiés aux échanges avec les gestionnaires d'actifs comme ces petits-déjeuners relèvent d'un enjeu de constitution de « *partenariat global* », comme nous l'explique l'ancien Directeur du projet des Docks :

> *Le principe c'est d'essayer d'avoir tout le monde autour de la table, les promoteurs* et *les investisseurs. Mais nous avons beaucoup moins de prise sur les investisseurs […] Nous allons trouver le promoteur et l'investisseur en même temps, nous allons les chercher. Et aussi l'utilisateur-client, ce qui nous donne plus de légitimité […] parce que c'est la rentabilité garantie du projet !*

Le rapprochement avec les clientèles des promoteurs sur le marché locatif (« *l'utilisateur-client* ») et de la vente (« *l'investisseur* ») traduirait ainsi la tentative de l'aménageur de s'assurer de la faisabilité économique des projets proposés par les promoteurs, dont elles ont pris acte du repositionnement comme intermédiaires. Dans cette perspective, l'identification d'un potentiel preneur susceptible de louer les futurs locaux représenterait une « *légitimité* » supplémentaire pour l'aménageur, dans la mesure où elle répondrait aux demandes de pré-commercialisation des banques qui financent la construction, ainsi qu'à la recherche de revenus locatifs par les gestionnaires d'actifs qui souhaitent rémunérer leur capital. Cependant, il ne s'agit pas de « *fai[re] de projet sur-mesure pour les utilisateurs, car nous gardons le souci de la flexibilité pour que ça puisse se revendre* ».

L'aménageur témoigne en ce sens d'une appropriation des facteurs d'investissement considérés comme garants de la liquidité par les gestionnaires d'actifs. Pour autant, il déplore aussi d'autres manifestations de ces standards d'investissement, souhaitant « *faire évoluer la mentalité des investisseurs face à la mixité* ». Ces propos illustrent un alignement partiel sur les standards d'investissement. Aussi les aménageurs s'accommoderaient-ils pour partie de ces sélectivités. Une seconde interprétation nous conduit à insister moins sur leur capacité de choix quant à ces standards, que sur la contradiction de ces propos. La coexistence simultanée d'une critique et du respect de ces standards renvoie en effet aux tensions dans lesquelles sont prises les sociétés d'aménagement : entre mandat de traduction d'un projet politique d'une part ; et garantie d'autre part de sa faisabilité technico-économique, à travers la vente de charges foncières, supposant de prendre en compte le mandat financier des gestionnaires d'actifs.

Les limites de la circulation des standards d'investissement

La portée limitée des effets de la conversion des techniciens des organismes départementaux aux stratégies et pratiques des gestionnaires d'actifs résulte aussi de la fragmentation institutionnelle caractérisant le cas audonien. À la différence de la centralisation qui permet aux techniciens du développement économique du Grand Lyon de faire peser les standards sur les projets d'aménagement au fur et à mesure de leur conversion, la circulation est plus cloisonnée et entravée dans le cas de la Seine-Saint-Denis et du projet d'aménagement des Docks.

D'une part, le Comex 93 ne s'investit que très peu dans l'aménagement urbain d'un point de vue opérationnel[233], malgré sa volonté d'« *être davantage qu'une agence de promotion […] pour lier la partie promotionnelle et la partie bâtisseur* » (Entretien A28, agence de développement, cadre dirigeant). Il se contente au contraire d'être un intermédiaire assurant la mise en relation des professionnels de l'immobilier avec les sociétés d'aménagement, et n'a pas « *velléité à intervenir dans les processus de négociation entre les différents acteurs* » (Entretien A25, agence de développement, cadre dirigeant). L'organisation est par ailleurs l'objet de tensions politiques avec lesquelles il doit composer dans l'exercice de son mandat de promotion commerciale. C'est d'abord le cas des tensions au sein du PCF, entre le courant « rénovateur » et certains élus communistes qui « *regarde[nt] ça d'un mauvais œil, parce que ce sont quand même des maires qui fréquentent le monde de l'immobilier donc qui sont toujours l'objet de suspicions* » (Entretien A28, agence de développement, cadre dirigeant). À ce premier clivage succède un autre, entre les élus du PCF et du PS, ces derniers s'inscrivant dans une entreprise de reconquête électorale du département sous la direction de Claude Bartolone (voir Subra et Serisier 2016). Enfin, les tensions politiques s'expriment aussi à l'échelle de la métropole francilienne, comme la difficulté de l'Agence régionale de développement économique à réunir les différents stands des territoires de l'Île-de-France sous une même tente au Mipim à partir de 2003.

D'autre part, la Séquano Aménagement a eu un rôle limité sur le secteur Dhalenne où se sont pour l'instant concentrées les opérations de bureaux. La conduite du projet dans ce secteur par Nexity ne permet pas d'observer si, et comment la Séquano mobilise les

233 Dans le cas du projet des Docks, le Comex 93 diversifie toutefois ses formes d'intervention, en poursuivant ses actions de promotion hors des salons à travers l'organisation d'un petit-déjeuner sur le projet des Docks rassemblant 160 participants selon la presse, dont des « *entrepreneurs, promoteurs, décideurs* » (*Le Parisien*, 4 février 2006), et en s'impliquant ponctuellement dans la réflexion sur la définition du projet. Ces actions restent toutefois occasionnelles.

éléments auxquels elle est exposée sur les salons immobiliers. Mais l'activité de la Séquano sur les autres secteurs d'aménagement dont elle se charge directement suggère cependant une certaine proximité avec la filière d'investissement. Après l'échec du projet d'implantation de Veolia sur le secteur du RER, elle poursuit des études avec plusieurs promoteurs en prévision de la construction de 100 000 mètres carrés de bureaux, « *ce qui nécessite de travailler les images pour aller voir les investisseurs* » (Entretien A05, aménageur, chef de projet). Comme la participation systématique au Mipim, et le développement d'activités comme l'organisation d'événements destinés aux investisseurs, la coopération avec les promoteurs dans l'optique d'attirer les gestionnaires d'actifs sur ce secteur du projet reflète une prise de conscience parmi les sociétés d'aménagement quant à l'importance de ces derniers pour le financement d'opérations tertiaires, et donc leur matérialisation. Cette sensibilité à la sécurisation financière des opérations s'explique par la préoccupation des sociétés d'aménagement pour la réalisation des projets, ainsi que nous le verrons dans le chapitre suivant.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons retracé la présence du Grand Lyon et de Saint-Ouen en tant qu'exposants sur les salons immobiliers pour la période 2000-2008, et en particulier sur le Mipim qui reste, en dépit de la concurrence d'autres événements (Simi, ExpoReal), la principale scène d'offre drainant des élus et des techniciens dans l'espoir d'attirer les capitaux des gestionnaires d'actifs. Cette analyse repose sur une enquête sur des terrains relativement vierges pour la recherche urbaine, et dans une perspective originale par rapport aux les travaux s'intéressant à la circulation de modèles et d'instruments de politiques publiques (McCann 2011) et autres « *bonnes pratiques* » dans l'aménagement (Arab 2007 ; Devisme et al. 2007). Nous avons montré que les lieux de proximité temporaire que constituent les salons et autres forums, en particulier ceux initialement dédiés à la profession immobilière et massivement investis par les élus, techniciens et aménageurs dans le courant des années 2000, sont aussi des lieux de circulation des standards d'investissement. La fréquentation de ces lieux par ces acteurs à la recherche de modèles n'est d'ailleurs pas exclusive de leur fonction de circulation des standards d'investissement : le « *benchmarking* » pratiqué par les délégations peut en effet porter sur les recettes permettant d'enrôler l'industrie de l'investissement sur son marché, à l'image du Grand

Lyon. L'émulation et la reproduction de modèles participe en ce sens de la diffusion des standards d'investissement, depuis les collectivités qui se les sont appropriés et s'efforcent d'y ajuster leur stand vers les autres cherchant à s'en inspirer.

De plus, nous avons mis en évidence que les circulations des standards d'investissement ne se jouent pas uniquement lors des salons, mais aussi dans la continuité à travers la définition et de production des « *façades institutionnelles* » (Codaccioni et al. 2012) incarnées par les délégations, leurs stands, les multiples supports promotionnels qui les constituent, et les événements qui les animent. Les salons immobiliers ne se réduisent pas à de pures vitrines où s'exposent des choix d'aménagement formulés indépendamment, mais sont susceptibles de participer de leur définition. Et ce en fonction du degré et des modalités d'investissement de ces salons par les gouvernements urbains.

Notre argument repose sur la comparaison entre deux cas qui, s'ils diffèrent par leur rapport à la filière d'investissement, partagent un point commun, à savoir la participation aux salons immobiliers. Pour le Grand Lyon, elle est l'occasion de faire levier sur la filière d'investissement, et en particulier les gestionnaires d'actifs peuplant les allées de ces salons, dans la perspective entrepreneuriale développée par Gérard Collomb à partir de son élection en 2001. De leur côté, bien que les élus audoniens développent une politique post-industrielle s'attachant à maîtriser la construction d'immobilier tertiaire ainsi qu'à limiter les effets d'éviction potentiellement induits par ces mutations urbaines, ils maintiennent une participation aux salons afin d'entretenir leur rente de situation péricentrale. Partant de ce constat paradoxal, nous nous sommes d'abord intéressés aux *motifs* guidant la fréquentation régulière de ces salons. Notre enquête apporte des éléments de réponse nuancés : les délégations lyonnaises et audoniennes participent à ces salons pour accéder aux capitaux de la filière de promotion-investissement, mais cette priorité n'a pas le même poids dans les deux cas, qui relèvent de postures différentes (voir Tableau 24).

Cette différence de pondération par rapport au financement de l'aménagement urbain par les marchés immobiliers financiarisés se traduit dans les *modalités* d'investissement des salons immobiliers pratiquées par ces délégations. Dans les deux cas, les élus de l'exécutif se mobilisent pour assurer ces missions de promotion et de prospection commerciales, mais sont plus ou moins moteurs. Il en est de même pour le schéma organisationnel et la stratégie poursuivie par les délégations. D'une part, le cas de l'agglomération lyonnaise se caractérise par un volontarisme du maire-Président Gérard Collomb, dont l'implication

pro-active et la participation systématique sont censées incarner le dynamisme du marché ainsi que sa stabilité en matière de revenus locatifs pour les gestionnaires d'actifs. Son déplacement est la pièce maîtresse d'un dispositif caractérisé par la centralisation de l'organisation – au sein de la Direction du développement économique, et en lien avec son cabinet – et l'implication des « *partenaires* ». Parmi ces derniers, les services de développement économique s'emploient à enrôler les acteurs locaux de la filière d'investissement (conseils en immobilier, promoteurs) afin d'accéder aux gestionnaires d'actifs, mais aussi de renforcer la cohésion de la place immobilière lyonnaise. D'autre part, la représentation de Saint-Ouen est avant tout pilotée par des techniciens de l'aménagement et du développement économique au sein de structures du Conseil général de Seine-Saint-Denis. Cette représentation de Saint-Ouen sur les salons immobiliers relève ainsi d'une externalisation technique et d'une mutualisation des moyens financiers et symboliques du Conseil général autour du redéveloppement de la Plaine Saint-Denis.

Tableau 24 – Comparaison de la participation du Grand Lyon et de Saint-Ouen au Mipim

	Grand Lyon	*Saint-Ouen*
Stratégie	Mobiliser la filière d'investissement au service de l'agenda du « *top 15* »	Entretenir la rente de situation face aux communes péricentrales
Objectifs	Notoriété de l'agglomération face aux métropoles européennes, attraction des investisseurs	Circulation de l'expertise, promotion et prospection commerciale
Mobilisation des élus	Systématique, centralisée autour du maire-Président et pro-active	Fréquente, greffe sur le dispositif de Seine-Saint-Denis
Modalités d'investissement	Centralisation technico-politique, et implication des conseils en immobilier et promoteurs locaux parmi les « *partenaires* » associés à l'organisation	Externalisation au Conseil général de Seine-Saint-Denis *via* sociétés d'aménagement et Comex 93, mutualisation des coûts d'accès et notoriété Plaine Saint-Denis
Effets	Conversion des techniciens aux standards d'investissement *courte portée* : portefeuille Mipim *moyenne portée* : projets urbains *longue portée* : stratégie tertiaire	Conversion asymétrique et diffuse aux standards d'investissement (sociétés d'aménagement > élus)

Ces différences entraînent des *effets* divergents. L'analyse du travail d'organisation des délégations dans la durée et son articulation avec l'aménagement urbain nous permet de souligner les différences entre nos deux cas : si tant le Grand Lyon que Saint-Ouen s'impliquent dans les salons immobiliers, les conséquences varient sensiblement. Dans le

premier cas de figure, l'implication croissante des services de développement économique dans l'organisation de la représentation de l'agglomération lyonnaise sur le Mipim génère des effets déterminants sur la culture et les pratiques professionnelles des techniciens impliqués, avec une portée variée. Premièrement, cette dynamique a des effets de *courte portée*, se reflétant sur les formes de participation elles-mêmes. Elle se traduit par l'adoption d'une géographie hiérarchisée et polarisée du portefeuille de sites candidats à l'investissement, conformément aux sélectivités spatiales des gestionnaires d'actifs. Deuxièmement, la fréquentation des salons a des effets de *moyenne portée* qui s'étendent au-delà des seuls salons immobiliers et imprègnent les projets qui y sont présentés. Ainsi, les choix retenus dans le cadre opérationnel du Carré de Soie sont à relier à la fréquentation des salons immobiliers : la polarisation de l'immobilier tertiaire préconisée par les services de développement économique s'inspire de leur exposition aux standards d'investissement liée aux salons immobiliers. Troisièmement, leur implication dans ces événements s'accompagnent d'effets de *longue portée* qui vont s'amplifier au fur et à mesure de l'institutionnalisation d'une politique de l'offre immobilière reprenant les critères appréhendés au Mipim. En ce sens, les salons immobiliers constituent un laboratoire de la stratégie de développement économique communautaire (voir chapitres 8 et 9).

La fonction des salons immobiliers est en comparaison moins structurante dans le cas de Saint-Ouen, car leurs effets sur les acteurs intervenant dans le projet des Docks sont plus diffus et indirects. Ils concernent avant tout les organismes départementaux, et surtout les sociétés d'aménagement. Ces dernières sont en effet motrices dans la fréquentation des salons immobiliers par les élus audoniens, pour qui ils deviennent une opportunité pour entretenir la rente de situation de leur commune, quitte à instaurer une concurrence avec les autres communes de Première couronne bénéficiant aussi du desserrement péricentral des activités tertiaires, à l'image des municipalités de Plaine Commune. Un faisceau d'indices converge pour relier la fréquentation des salons immobiliers au rapprochement des sociétés d'aménagement départementales avec l'industrie de la gestion d'actifs, dont elles ont pris acte du poids central. Ces salons sont alors l'occasion de faire la promotion des projets dont les aménageurs commercialisent les terrains, et de recueillir *in situ* l'expertise des conseils en immobilier et des promoteurs.

Les effets de ce rapprochement sur le projet des Docks sont cependant diffus et limités. D'une part, parce que la Séquano ne prend pas directement en charge

l'aménagement du secteur Dhalenne concentrant les premières opérations de bureaux, même si elle accompagne les élus audoniens vis-à-vis Nexity. D'autre part, parce que les modalités de représentation de Saint-Ouen au sein de la délégation de Seine-Seine-Saint-Denis induisent un schéma de circulation des standards d'investissement plus fragmenté et indirect que dans le cas centralisé du Grand Lyon. À cette multiplication des intervenants s'ajoute en outre l'existence de concurrences techniques et politiques compliquant le système de vases communicants entre salons immobiliers et projets d'aménagement ainsi que nous l'avons démontré pour le cas lyonnais.

Au-delà de ces résultats, l'analyse des salons immobiliers nous a permis d'approfondir le cadre des rapports de pouvoir avec les acteurs de la filière de promotion-investissement étudiés lors des chapitres précédents. Dans le cas des Docks de Saint-Ouen, les salons attirent l'attention sur la concurrence avec les autres communes péricentrales de la métropole parisienne, dont nous allons à présenter montrer qu'elle résulte de la faiblesse des dispositifs intermédiaires de régulation de cet espace. Cette situation renforce d'autant plus la fragmentation du schéma de circulation des standards d'investissement que nous avons commencé à analyser ici, conduisant à la localisation du rapport de pouvoir au sein du projet d'aménagement.

Chapitre 7. La négociation aux Docks sous contraintes dans un contexte de compétition métropolitaine

« *Moi, je veux qu'on reste groupés pour résister*
aux pressions terribles qui s'exercent alors sur nos territoires. »
Paulette Fost, maire de Saint-Ouen 1979-1999, citée dans Bruneau 2012, 203

Introduction

Au cours de notre enquête sur la présence de la municipalité de Saint-Ouen sur les salons immobiliers, nous avons pu approfondir notre compréhension de l'agenda post-industriel des élus communistes, et mettre en lumière son ressort compétitif, que l'analyse par la seule focale du cadre opérationnel de l'aménagement maintenait au second plan. Nous approfondissons cet aspect dans ce chapitre, en replaçant le projet des Docks à l'échelle métropolitaine, et par rapport à la problématique de la gouvernance, c'est-à-dire de la coordination et la hiérarchisation des différents niveaux institutionnels, et surtout des communes. Cette nouvelle perspective est motivée par deux objectifs. Premièrement, il s'agit de démontrer que faute de mécanismes de régulation entre les municipalités en ce qui concerne la production d'immobilier de bureau, les négociations relatives aux standards d'investissement à l'occasion de l'aménagement des Docks sont localisées au niveau communal et se déroulent essentiellement dans le cadre opérationnel de l'aménagement. Deuxièmement, nous souhaitons analyser les facteurs qui limitent la capacité de la municipalité à poursuivre des objectifs divergeant des standards d'investissement en matière d'urbanisme et de développement économique. Ce septième chapitre vise ainsi à conclure notre étude du cas des Docks de Saint-Ouen.

Aborder la problématique des mécanismes de régulation de la compétition interurbaine suppose d'aborder la gouvernance de la métropole parisienne, objet qui lors de la dernière décennie a suscité un important débat public[234] abondé par les travaux de science politique et d'aménagement (Lefèvre 2002 ; Estèbe et Le Galès 2003 ; Subra 2009 ; Desjardins 2010 ; Béhar 2014 ; Enright 2016). Dans ce contexte, une controverse s'est développée autour de

[234] Ce débat public est aussi significativement porté par les élus franciliens à travers de nombreux rapports et commissions. Pour une synthèse, on pourra consulter les recensions de Subra (2009) et Desjardins (2010).

la gouvernabilité de la métropole parisienne. Certains ont argué de son irréductible ingouvernabilité causée par la conflictualité institutionnelle et l'absence de régulation politique (Lefèvre 2002 ; 2012), quand d'autres ont soutenu le contraire en soulignant le rôle des grands réseaux techniques (Estèbe et Le Galès 2003) ou les instruments mis en place par l'État (Béhar 2012). Il ne s'agit pas de restituer ici une analyse exhaustive de cette controverse, sans cesse renouvelée par l'actualité législative, d'autant que la majorité des évolutions interviennent *a posteriori* des dynamiques socio-spatiales et des choix guidant le développement des Docks.

Nous souhaitons plutôt montrer comment les différentes réformes liées à la question métropolitaine en Île-de-France ont prolongé, voire reconduit l'absence de régulation effective de la compétition entre communes pour l'attraction d'entreprises, situation qui a été qualifiée de « *décentralisation non régulée et compétitive* » (Lefèvre 2012). Or la construction d'immobilier tertiaire est l'un des principaux moteurs de cette compétition en raison des ressources qu'elle génère pour les communes (emplois, fiscalité, notoriété, etc.). Malgré les évolutions et les réformes de ces quinze dernières années, l'absence de régulation persiste donc, et ce pour trois raisons. D'abord, parce que l'affirmation d'échelons intermédiaires depuis les années 1990 alimente une fragmentation institutionnelle, qui n'est compensée que très tardivement par le regroupement de municipalités au sein d'intercommunalités. Ensuite, l'État peine à produire une régulation intermédiaire dans le contexte de lancement du projet du Grand Paris. Et ce, malgré les instruments à disposition comme l'agrément constructeur ou les contrats de développement territoriaux. Enfin, les tensions politico-institutionnelles entre ces deux types d'acteurs, collectivités et État, alimentent un conflit autour de la vision de son développement.

C'est sur ces aspects que porte la première section de ce chapitre, dans laquelle nous replaçons le projet des Docks dans le processus d'évolution de la gouvernance de la métropole parisienne. Nous montrons comment le redéveloppement post-industriel de Saint-Ouen prospère sur la compétition intrarégionale faute de mécanismes de régulation par les institutions intercommunales, par une vision partagée avec l'État, et enfin par les instruments. Cette situation contribue à renforcer l'importance du niveau municipal et du cadre opérationnel de l'aménagement dans les négociations entre la municipalité et la filière de promotion-investissement. La seconde section de ce chapitre est consacrée à la discussion de ce rapport de pouvoir localisé, où la capacité de la municipalité de Saint-Ouen à diverger des standards d'investissement véhiculés par cette filière est limitée.

Section 1. La production de bureaux dans une région métropolitaine en déficit de régulation

Jusqu'à présent, notre explication du redéveloppement urbain de Saint-Ouen s'est concentrée sur les restructurations spatiales et capitalistiques du marché de l'immobilier tertiaire francilien. L'analyse de la compétition entre communes de la métropole parisienne permet de compléter cette interprétation en insistant sur ses effets en matière de localisation du rapport de pouvoir entre la municipalité et les gestionnaires d'actifs. La trajectoire de Saint-Ouen s'inscrit en effet dans un contexte local marqué par une « *décentralisation non régulée et compétitive* » (Lefèvre 2012). D'une part, les collectivités bénéficient de nouvelles compétences à la faveur de la décentralisation amorcée en 1982. De l'autre, les mécanismes de régulation de la concurrence des communes pour accueillir des activités tertiaires sont très limités : que ce soit en termes de coordination, d'adhésion, ou de coercition, ces mécanismes demeurent très faibles. Et ce en dépit d'importantes recompositions institutionnelles liées à la problématique métropolitaine, c'est-à-dire à la recherche d'un ajustement entre les périmètres institutionnels et fonctionnels qui se distendent du fait de la mobilité accrue des ménages et des entreprises. La faiblesse de régulation de la compétition économique entre les territoires de la métropole parisienne, et surtout ses communes, s'exprime dans (i) la faiblesse de l'intégration politico-administrative, (ii) la dissonance des visions du développement de la métropole francilienne portées par l'État et le Conseil régional, et (iii) le détournement des instruments qui visent à réguler la production de bureaux.

1.1. Une intégration institutionnelle marginale et tardive

Dans le paysage des recompositions des institutions administratives et politiques en Île-de-France au cours des deux dernières décennies, Saint-Ouen présente une situation paradoxale se caractérisant par une intégration en ciseaux. D'une part, la commune compte parmi les pionniers de la dynamique fédérative amorcée par le syndicat mixte d'études Paris Métropole, mais qui s'est révélée sans portée prescriptive. D'autre part, alors qu'elle a participé aux premiers pas de la coopération intercommunale autour du redéveloppement de la Plaine Saint-Denis, elle n'a adhéré que très tardivement à l'institution qui en est issue, Plaine Commune. Son intégration dans des institutions porteuses de logiques de régulation de la compétition entre communes à une échelle intermédiaire est par conséquent marginale et tardive par rapport au projet des Docks.

À l'échelle métropolitaine, la participation à la dynamique de Paris Métropole

Dans un premier temps, Saint-Ouen s'est engagé aux côtés de Paris et d'autres communes de Première couronne dans une dynamique fédérative mais flexible au sein de Paris Métropole. Cette démarche est le résultat de la mutation des rapports politiques entre la municipalité parisienne et ses voisins, à deux niveaux. D'une part, la mairie de Paris s'engage dans le déverrouillage des relations jusqu'alors dominées par le modèle centre-périphérie (Lefèvre 2009). C'est dans cette optique que le maire Bertrand Delanoë charge dès son premier mandat Pierre Mansat, élu parisien communiste, de travailler sur ces questions au sein d'une sous-direction de la coopération territoriale nouvellement créée, avec l'appui d'experts académiques (Lefèvre 2004 ; Fourcaut et Flonneau 2005). D'autre part, cette mutation des rapports politiques se concrétise par la signature d'une quinzaine de protocoles d'accords bilatéraux entre la mairie de Paris et ses communes voisines. La municipalité de Saint-Ouen est l'une des premières à s'engager dans cette démarche, en signant un *Protocole de coopération* en mars 2003. Cette première étape est prolongée par la coopération dans le cadre du projet des Docks. Le foncier qu'y détient la municipalité parisienne devient un support d'approfondissement de la coopération politique et technique entre les deux communes (voir chapitre 1, Encadré 3). Ces initiatives bilatérales débouchent sur la création d'une Conférence métropolitaine de l'agglomération parisienne, qui s'installe en juillet 2006, et dont Saint-Ouen fait partie des membres fondateurs. Après plusieurs séances thématiques et des Assises de la Métropole, la création du syndicat mixte d'études Paris Métropole intervient en février 2009.

Bien que le nombre croissant d'adhérents, qui passe de 75 à 212 collectivités en l'espace de quelques années atteste pour certains de ses partisans de sa réussite, les règles du jeu politique destinées à favoriser le consensus et le dialogue parmi les élus tendent à cantonner ce syndicat dans une fonction essentiellement délibérative et non prescriptive. Le syndicat a jusqu'ici surtout joué le rôle d'une scène de dialogue, et s'est posé comme contre-pouvoir des élus locaux en réaction aux projets d'aménagement et de gouvernance portés par l'État pour la métropole parisienne (Desjardins 2010). Par conséquent, le ralliement précoce de Saint-Ouen à la dynamique coopérative initiée par la mairie de Paris ne s'accompagne pas pour autant d'un renforcement de la régulation, en raison du format institutionnel retenu (syndicat mixte d'études), mais aussi d'une pratique consensuelle délibérément choisie par les élus adhérents qui y siègent.

À l'échelle infra-métropolitaine, l'intégration tardive de Plaine Commune

Dans un second temps, Saint-Ouen s'est rallié à une dynamique institutionnelle plus cohésive et prescriptive, à savoir l'intercommunalité. En janvier 2013, la commune intègre la communauté d'agglomération Plaine Commune, qui exerce un grand nombre de compétences, dont certaines sont structurantes pour la régulation de la production de bureaux à l'échelle infra-métropolitaine : aménagement urbain, transports, développement économique, insertion et emploi. Cette adhésion tardive est une affaire hautement controversée au sein de la municipalité, et en particulier au sein de la majorité réunissant les élus socialistes et communistes qui sont « *affolés* » par les déclarations anticipées de Patrick Braouezec, concernant le ralliement de Saint-Ouen à la communauté d'agglomération qu'il dirige (*Le Parisien*, 2 décembre 2010). Elle est pourtant paradoxale au regard de l'histoire politique des deux communes, dont les édiles communistes décident d'unir leurs efforts dans les années 1980 pour la réindustrialisation de la Plaine Saint-Denis, préfigurant une union sous forme d'intercommunalité. Saint-Ouen compte en outre parmi les dix signataires de la *Charte intercommunale* en 1998 débouchant sur la création de la communauté d'agglomération de Plaine Commune en l'an 2000, à laquelle la commune n'adhère pas.

La municipalité est tournée vers son territoire administratif en plein redéveloppement urbain, amorcé par le biais de l'immobilier tertiaire. L'accueil de grandes entreprises engagées dans des politiques de rationalisation de leur implantation (externalisation, regroupement) ne fait pas que détourner l'attention des élus audoniens : il alimente une compétition entre Saint-Ouen et la Plaine. Pour les élus et les techniciens, les entreprises jouent de leur mobilité – facilitée par le transfert de leur patrimoine aux gestionnaires d'actifs – afin de négocier leur loyer à la baisse avec ces derniers (Entretiens A10 et A20, collectivité, chef de projet et élu). Ce sont ainsi les entreprises qui mettraient en compétition les territoires : nous avons vu dans le cas des Docks que la perspective de leur départ est souvent mobilisée auprès des élus, soit du fait de ces entreprises, soit des promoteurs.

Mais cette compétition n'est pas seulement subie ; elle est aussi entretenue par les élus audoniens pour qui l'immobilier tertiaire permet d'inverser la trajectoire de déclin urbain tout en maintenant une redistribution. La fréquentation des salons immobiliers afin d'occuper le terrain face aux autres communes péricentrales constituant une alternative sur le marché tertiaire, et dont les représentants politiques participent également aux salons, relève de cette logique. Le partage des richesses fiscales induites par un tel

redéveloppement constitue un second obstacle du ralliement des élus audoniens à l'intercommunalité, malgré leur proximité partisane avec les élus communistes de Plaine Commune (Entretien A22). Les élus socialistes de la majorité regrettent ainsi qu' « *il a fallu que la taxe professionnelle soit supprimée et que le cluster arrive pour que Mme Rouillon se rende compte que cette intercommunalité devenait indispensable* », car « *auparavant, l'idée de partager la cagnotte de la [taxe professionnelle] avec d'autres villes faisait peur aux communistes* » (*Le Parisien*, 28 juin 2011).

De plus, bien que les élus de Saint-Ouen et Saint-Denis partagent une démarche d'ouverture similaire au sein du courant dit des « rénovateurs » du PCF, des divergences politiques persistent. C'est notamment le cas au sujet de la vision de la gouvernance métropolitaine : Jacqueline Rouillon défendant plutôt, au moins dans un premier temps, une logique de coopération bilatérale avec Paris, quand Patrick Braouezec est partisan d'un scénario préservant la construction intercommunale entreprise au sein de Plaine Commune (Entretien A18, collectivité, élu). Malgré leur affinités partisanes, Jacqueline Rouillon entretient le doute quant au rattachement institutionnel de Saint-Ouen: « *nous voulons intégrer une intercommunalité, mais nous ne voulons pas que ça remette en cause nos projets[…] nous continuons de réfléchir et n'avons d'ailleurs pas de raison de nous presser* » (*Le Parisien*, 22 septembre 2005). Elle privilégie d'abord une coopération avec Paris, puis étudie le ralliement à une intercommunalité des Hauts-de-Seine, qui se heurte officiellement au refus du Préfet dudit département (*Le Parisien*, 31 décembre 2012). Elle finit toutefois par se rallier à Plaine Commune, en justifiant son choix par les synergies économiques. La communauté d'agglomération est en effet en train d'être labélisée comme « *territoire de la culture et de la création* » dans le nouveau paysage de la gouvernance métropolitaine (voir Lebeau 2014 ; Aubry et al. 2015 ; Cousin et al. 2015). Or Saint-Ouen accueille de nombreuses entreprises de ce secteur sur son territoire. Le regroupement intercommunal représente en outre, moyennant le partage des richesses tirées de la fiscalité économique, une capacité de négociation supplémentaire pour peser dans les choix d'investissement de l'État dans le cadre du réseau de transport du Grand Paris, qui utilise en effet le projet de transport comme un levier auprès des communes pour accélérer leur regroupement en intercommunalité (Béhar et al. 2016).

Cependant, l'entrée dans l'intercommunalité est sans effets majeurs sur la régulation de la compétition intrarégionale sur laquelle le redéveloppement urbain de la commune a jusque là prospéré, y compris pour le projet des Docks. Premièrement, parce qu'elle intervient tardivement par rapport aux négociations qui ont eu lieu dans le cadre des

premières phases opérationnelles du projet. L'essentiel du rapport de force entre la municipalité et les promoteurs immobiliers concernant l'ajustement du projet aux standards d'investissement a eu lieu lors des premières années du projet à partir de 2004. Deuxièmement, malgré le transfert d'un certain nombre de compétences à Plaine Commune, dont l'urbanisme et le développement économique, il était envisagé lors de notre enquête que la ZAC demeure au niveau de la commune. Troisièmement, parce que les nouveaux outils mis à disposition des intercommunalités dans le cadre de la réforme de la gouvernance de la métropole parisienne risque de ne pas régler pas la question de la compétition intrarégionale alimentée par la redistribution spatiale des activités, mais plutôt de la déplacer. Les nouveaux instruments installés par l'État comme les contrats de développement territoriaux (CDT) ont certes permis de compléter l'intégration intercommunale, qui accusait un retard en Île-de-France par rapport aux autres métropoles hexagonales. C'est le cas pour Saint-Ouen, qui après s'être associé à Plaine Commune pour la signature de l'accord-cadre concernant le cluster dit de la « création et de la culture » en janvier 2012, a intégré l'intercommunalité l'année suivante.

Mais ces contrats, en dépit de l'enthousiasme qu'ils ont suscité (Béhar 2012), consistent plutôt pour le moment dans l'addition de projets municipaux que leur hiérarchisation (voir Encadré 14). Ils opèrent comme un diagnostic recensant les dynamiques en cours, y compris dans les territoires où l'intercommunalité préexistait depuis une dizaine d'années, comme Plaine Commune. Dans ce cas particulier, s'ils pourraient mettre fin à la compétition entre Saint-Ouen et Saint-Denis dans l'accueil d'activités tertiaires, leur fonction de régulation s'arrête là[235]. Plutôt que de freiner la compétition, le nouvel appareillage institutionnel du Grand Paris risque en fait de la déplacer à une échelle intermédiaire : les rivalités pour accueillir des activités tertiaires ne se joueraient plus entre communes, mais entre territoires de CDT au sein desquels ces communes se regroupent. Les premières évaluations des contrats montrent par exemple qu'ils affichent tous des objectifs en matière de construction de bureaux très ambitieux, sinon irréalistes au vu des conditions macroéconomiques (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Île-de-France 2014a). Il est encore trop tôt pour dire dans quelle mesure ces instruments relativement récents, complétés par la création de la Métropole du Grand Paris (MGP) et la

[235] D'autant que simultanément, la logique de coopération intercommunale s'est muée en conflit partisan suite à l'alternance municipale à Saint-Ouen de 2014. Le nouveau maire William Delannoy (UDI) se situe dans l'opposition à Patrick Braouezec (PCF), ce qui le conduit par exemple à s'abstenir de siéger à l'assemblée communautaire de janvier 2016 (*Le Parisien*, 23 janvier 2016).

transformation des intercommunalités en établissements publics territoriaux (EPT), vont bouleverser ces dynamiques concurrentielles[236]. Mais les premières observations laissent entrevoir comment régulation de la production de bureaux est fragile, sinon neutralisée, tant à l'échelle intercommunale que métropolitaine.

Encadré 14 – Les contrats de développement territorial

Les contrats de développement territorial (CDT) sont un instrument de gouvernance créé par la loi sur le Grand Paris de 2010, complétée par le décret n°2011-724 de juin 2011. Il sont signés entre l'État (représenté par le Préfet de région) et les collectivités (communes ou intercommunalités) dans le but de mettre en œuvre les objectifs de cette loi. Chaque CDT porte sur un ensemble territorial d'un tenant et sans enclaves, pour une durée de quinze ans par défaut. Ces dispositions initiales ont été complétées par le législateur.

Le développement de ces instruments s'est dans un premier temps basé sur une logique d'*exception* : les CDT s'appliquaient sur les dix clusters du schéma de Christian Blanc, en articulation resserrée avec le futur réseau de transport du Grand Paris (Béhar 2012). Suite à l'évolution du projet et au débat sur la gouvernance métropolitaine, ils se sont propagés selon une logique de *généralisation* et *banalisation* : les CDT s'appliquent désormais à un plus grand nombre de territoires, et sont l'un des outils privilégiés de la territorialisation des objectifs de logements fixés par l'État (70 000 constructions par an). En 2014, 21 contrats ont été engagés, dont 9 ont fait l'objet d'une signature.

Les premières analyses ont souligné la nature hybride de ces instruments, situés à mi-chemin entre la norme et la contractualisation négociée, plus sélective et opérationnelle que les formes précédentes instaurées entre l'État et les collectivités (Béhar 2012). Dans cette perspective, les CDT apparaissent comme un « *nouveau mode de régulation* » fondé sur l'institutionnalisation par l'État de scènes de négociation multi-niveaux rassemblant différentes collectivités (Gallez et Thébert 2013). Mais ce caractère hybride est aussi facteur de fragilité : les CDT se réduisent à un « *contrat moral* » à la portée juridique très limitée, et dont l'articulation avec la planification régionale demeure distendue (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Île-de-France 2014a).

La Communauté d'Agglomération Plaine Commune a été la première collectivité signataire d'un CDT en janvier 2014, en tant que « Territoire de la culture et de la création ». Les Docks figurent parmi les deux principaux territoires fléchés pour le développement de l'immobilier tertiaire. Deux opérations inscrites au CDT concernent le projet : la requalification de la RD1 ; la poursuite de la réflexion sur l'implantation et le fonctionnement des services urbains (Syctom, CPCU) au sein d'un Pôle énergie.

Sources : Béhar (2012) ; Gallez et Thébert (2013) ; IAU (2014a) ; Préfecture de région Île-de-France et Plaine Commune (2014)

236 Pour des synthèses de ces réformes et leurs conséquences sur l'aménagement urbain, on peut consulter les *Notes rapides* de l'IAU n°650, « Les CDT à l'heure du Grand Paris : une dynamique en marche » (2014a) et n°658, « L'aménagement dans la MGP : projets, outils, acteurs » (2014b). Les services locaux de l'État ont également produit plusieurs rapports sur les CDT (Direction régionale et interdépartementale de l'Equipement et de l'Aménagement d'Ile-de-France 2013a ; 2013b ; 2014b).

1.2. Des visions de l'aménagement de la métropole francilienne en tension

À cette faiblesse de l'intégration par des institutions administratives et politiques s'ajoute une absence de vision partagée sur l'aménagement de la métropole francilienne, ou plutôt à l'affrontement de deux visions dissonantes portées par deux acteurs différents. D'une part, le Conseil régional d'Île-de-France s'est affirmé dans la gouvernance de la métropole depuis les années 1990 (Lefèvre 2002). Cette affirmation est toutefois contrariée par la fragmentation persistante des compétences sectorielles, puisque ce dernier « *doit composer en permanence avec cinq types de pouvoirs, qui, d'une certaine manière, font jeu égal avec lui* » (Estèbe et Le Galès 2003, 353). D'autre part, l'État maintien un rôle « *dominant dans le gouvernement* » de la métropole francilienne (Lefèvre 2002) mais selon des modalités qui évoluent. Alors que les compétences de planification et de transport ont été partiellement transférées au Conseil régional, l'État se concentre sur l'aménagement opérationnel (création d'opérations d'intérêt national et des établissements publics associés) et du développement économique (politique des Pôles de compétitivité). L'ancrage territorial de l'État évolue également à travers l'affirmation de la Préfecture d'Île-de-France face aux Ministères centraux, et la réorganisation de ses services (Ibid).

Au cours des années 2000, ces deux acteurs vont s'opposer sur les visions de l'aménagement de la métropole francilienne, ou plus précisément sur la priorité accordée au développement économique de la métropole dans une perspective de compétition interurbaine face aux autres métropoles, Londres en tête, par rapport à d'autres objectifs (réduction des inégalités socio-spatiales, ralentissement de l'urbanisation extensive). Cette divergence se traduit par un conflit en ce qui concerne les formes de ce développement au sujet de deux dossiers politiques majeurs : la planification à l'occasion de la révision du Schéma directeur d'Île-de-France (Sdrif) ; et l'aménagement à travers le conflit entre les versions concurrences du réseau de transport métropolitain en rocade proposées par chacun. Outre l'affaiblissement de la planification régionale, ce conflit alimente la dissension entre les collectivités quant à une vision partagée du développement de la métropole parisienne.

La planification : le conflit autour de la révision du Sdrif

Les tensions entre les visions des modalités internes de développement de la métropole francilienne se traduisent en premier lieu à l'occasion de la procédure de révision du schéma régional de planification (le Sdrif) entamée par le Conseil régional en 2005. Bien

que des conflits aient déjà existé lors de l'élaboration de la version précédente (Lefèvre 2002 ; Cottour 2008), le contexte est différent : c'est le Conseil régional qui est désormais responsable de cette tâche, les services de l'État n'étant plus qu'associés. Cependant, en 2007, ces derniers ne valident pas le résultat de cette élaboration, conduisant à l'éclatement d'un conflit avec les élus régionaux et ouvrant une parenthèse d'incertitude[237].

Ce refus est pour partie motivé par une vision dissonante quant au développement de la métropole francilienne, et en particulier la place du développement économique (Préfecture de la région d'Île-de-France 2007). Premièrement, les services locaux de l'État critiquent l'absence d'une vision stratégique sur ce point particulier. Deuxièmement, ils reprochent au schéma régional de « *brider* » ce qu'ils considèrent comme « *trois territoires majeurs pour l'attractivité de l'Île-de-France* », « *au lieu d'en faire les clés de voûte d'un système territorial puissant à l'échelle de l'Europe et du monde* » (Ibid., p17)[238]. Troisièmement, ils pointent l'absence d' « *analyse en termes de besoins en offre foncière* » pour l'immobilier d'entreprise, et plus généralement une réflexion qu'ils jugent insuffisante en ce qui concerne la création d'emplois au sein des pôles tertiaires, et les grandes dynamiques en cours (réorganisation spatiale, obsolescence du parc, etc.). En substance, outre des questions de procédure, les services locaux de l'État critiquent donc la vision du développement économique portée par le Conseil régional dans le cadre du Sdrif, qu'ils jugent insuffisamment développée par rapport aux enjeux de compétitivité régionale face aux autres métropoles. Ces visions ont des conséquences importantes sur les choix d'aménagement de la métropole francilienne.

L'aménagement : le conflit autour des réseaux de transport en rocade

La critique de l'État concernant le projet de Sdrif porté par le Conseil régional s'appuie sur une vision concurrente développée par un secrétariat d'État à la Région Capitale, confié à Christian Blanc en mars 2008 (voir Chauvel 2014). Dans le cadre du projet de transport et d'aménagement du Grand Paris Express, l'État promeut un schéma de développement, dont l'étude et la réalisation sont confiées à la Société du Grand Paris (SGP) créée en juin 2010 (voir Annexe 14). Mais ce projet diffère de celui porté parallèlement par le Conseil régional (« Arc Express »). Dans le conflit qui se développe, et très directement connecté au

237 Pendant cette parenthèse, c'est le Sdrif de 1994 qui continue de s'appliquer. Le Conseil régional d'Île-de-France a adopté une nouvelle version du Sdrif en octobre 2013, approuvée par décret du Premier ministre le mois suivant. C'est désormais cette version qui est en vigueur.

238 En l'occurrence le quartier d'affaires de la Défense, la zone aéroportuaire de Roissy, et le pôle scientifique de Saclay.

précédent sur la planification, deux versions d'un transport en commun de type rocade s'affrontent. Elles sont sous-tendues par deux visions de l'aménagement : d'une part, le projet de l'État privilégie la desserte de quelques clusters par un réseau de transport rapide ; de l'autre, les élus du Conseil régional, et en particulier de la majorité de gauche insistent sur l'importance de la desserte locale, et notamment des territoires de Seine-Saint-Denis, tout en contestant le développement d'autres pôles comme Saclay.

En 2011, un rapprochement des deux projets s'opère à l'occasion de négociations entre l'exécutif régional dirigé par Jean-Paul Huchon (PS), et le Ministère de la ville de Maurice Leroy (UDI). Elles débouchent sur la signature d'un protocole d'accord, et sur la base d'un schéma de synthèse qui concilie le principe d'une rocade et la desserte locale (voir Annexe 14). Si le projet a évolué depuis, ce conflit institutionnel et politique témoigne d'une divergence de visions concernant le développement de la métropole francilienne. Cette situation, entretenue par la nécessité pour le Conseil régional de revoir son projet de Sdrif jusqu'à son approbation finale en 2013, contribue à affaiblir la régulation de la compétition interurbaine faute d'une vision unique et partagée par l'ensemble des collectivités.

1.3. Un instrument étatique fragilisé et détourné de ses objectifs initiaux

Ni les institutions administratives et politiques, ni les visions du développement de la métropole ne parviennent à réguler la compétition intrarégionale. Il en est de même pour les instruments d'action publique à disposition, à commencer par les nouveaux instruments créés par l'État (CDT) que nous avons évoqués. Nous allons à présent montrer que la situation est similaire pour les instruments préexistants aux réformes de la gouvernance métropolitaine : l'usage qui en est fait affaiblit aussi la régulation des dynamiques de compétition entre communes pour l'accueil des activités tertiaires. Avec l'agrément constructeur, l'État dispose en effet d'un instrument réglementaire de longue date pour contrôler la production d'immobilier d'entreprise dans le temps et dans l'espace au sein de la région d'Île-de-France (voir Encadré 15). Mais il peine à réguler la compétition entre communes, en raison de (i) la position délicate de l'État local, (ii) de la mobilisation de l'agrément au service d'autres objectifs, et (iii) de sa place incertaine dans le nouveau paysage institutionnel métropolitain.

Encadré 15 – L'agrément, un instrument labile investi au service d'un agenda étatique mouvant

L'agrément est un instrument instauré par l'État dans les années 1950 afin de réguler la production (agrément dit « constructeur ») et la consommation (agrément dit « utilisateur ») de l'immobilier d'entreprise en Île-de-France. Les promoteurs qui souhaitent construire de nouveaux locaux et les entreprises qui souhaitent les occuper en font la demande à l'État, dont les services sont chargés de l'instruction des dossiers[239]. L'agrément est un instrument d'action publique *labile* qui est mobilisé par l'État au service d'un agenda dont les objectifs d'aménagement du territoire ont évolué à plusieurs reprises, tant en termes d'échelles (nationale, puis intra-régionale) que de secteurs (développement économique, puis construction de logements).

Dans le contexte de l'économie administrée des années 1950, l'agrément est initialement créé pour les besoins de la politique de décentralisation industrielle. Il s'agit alors de favoriser la redistribution spatiale des emplois au profit des métropoles régionales. Après la création de l'agrément pour création ou extension de locaux industriels en 1954-55, il est étendu aux surfaces de bureaux en 1959. Cette extension s'accompagne de la création de l'agrément pour utilisation de bureaux. Il est complété par des dispositifs incitatifs (prime à l'installation, Association Bureaux Province).

L'évolution de son périmètre d'application vise dans le même temps à réguler les dynamiques du marché de la construction. Durant les années 1980, les grands élus locaux de la région parisienne (mairie de Paris, Conseil régional) plaident aux côtés de représentants du secteur privé pour sa suppression face à l'État. La libéralisation du dispositif en 1982-1984 s'accompagne d'une très forte construction, notamment de projets spéculatifs. Face à la perspective de surproduction, l'État rétablit l'agrément constructeur pour Paris et les Hauts-de-Seine en 1989, et contraint plusieurs municipalités à la construction de logements. Malgré cette décision la crise immobilière éclate en 1992, et se solde par l'abandon de nombreux projets immobiliers et d'aménagement.

Dans ce contexte, l'État suspend l'agrément utilisateur en 1994, et réforme l'agrément constructeur l'année suivante. Cette réforme substitue l'objectif régional de rééquilibrage Est/Ouest de la région à la logique nationale de décentralisation économique. Par ailleurs, l'État crée le système des conventions d'équilibre habitat-activité qui sont négociées et signées entre les collectivités et le Préfet de département. Le système des conventions traduit ainsi un certain renoncement de l'État à orienter les dynamiques économiques, qu'il instrumentalise pour inciter les municipalités à la construction de logements en échange de la délivrance de l'agrément. À ce renoncement s'ajoute la suppression en 2000 de l'agrément « utilisateur » pour les entreprises, non sans pression de la profession immobilière.

Depuis quelques années, l'avenir de l'agrément constructeur est en suspens. Parmi la trentaine de conventions d'équilibres signées depuis les années 2000, la plupart n'ont pas été renouvelées, et les dernières conventions ont pris fin en 2015. Dans ce contexte, des réflexions sont en cours pour l'introduction de nouveaux objectifs. D'autant que la place de l'agrément dans la gouvernance métropolitaine pose question : son articulation avec la planification régionale (Sdrif) est fragile, et celle avec les nouveaux dispositifs métropolitains est inexistante (CDT et réseau de transport, MGP)

[239] Les critères géographiques et seuils quantitatifs réglant la demande d'agrément ont évolué au fil du temps (voir Delsaut 2001 ; Diziain 2006).

Sources : Entretiens ; Delsaut (2001) ; Direction Départementale de l'Équipement de la Seine-Saint-Denis (2000) ; Direction régionale et interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement d'Île-de-France (2015) ; Diziain (2006) ; LAU (2012) ; Prat (2012)

L'État local en Île-de-France face à la filière d'investissement, entre bienveillance et crise existentielle

La portée régulatoire de l'agrément constructeur, qui permet à l'État de contrôler la production d'immobilier de bureaux dans la métropole francilienne[240], est d'abord limitée parce que ses services locaux sont pris en tenaille entre un agenda de compétition interurbaine et des ressources limitées pour l'exercice de leur mandat. Nos entretiens auprès des techniciens de la Direction régionale interdépartementale et l'équipement et de l'aménagement (DRIEA) qui assurent l'instruction des demandes d'agrément déposées par les promoteurs ou les investisseurs révèlent en effet deux tendances[241].

D'une part, les professionnels de la filière d'investissement en immobilier d'entreprise bénéficient de la bienveillance des techniciens, qui souscrivent à l'agenda de croissance compétitive porté par l'État pour le développement de la « Région Capitale ». Bien qu'ils défendent l'utilité de l'agrément constructeur, ils demeurent vigilants à ce qu'il ne contrarie pas les professionnels de l'immobilier tertiaire au titre du développement économique. Cette bienveillance est pour partie le résultat de pressions corporatistes externes, dans la mesure où elle résulte du « *lobby des promoteurs-investisseurs qui pèsent sur l'État au titre de la compétition avec les capitales étrangères* » et qui dispose d'un accès privilégié aux décideurs politiques. Pour autant, cet argument de compétition interurbaine reflète aussi une logique d'adhésion : la Préfecture d'Île-de-France développe cet argumentaire depuis les années 1990 en opposition aux velléités malthusiennes de la Datar (Lefèvre 2002), et manifeste à

240 Pour l'immobilier tertiaire, l'agrément constructeur s'applique aux bâtiments d'une surface supérieure à 1000 mètres carrés, hors certaines communes et agglomérations nouvelles.

241 Il existe pour mémoire deux types de circuits de délivrance de l'agrément. Si la commune ou l'établissement intercommunal est signataire d'une convention d'équilibre, c'est le Préfet de département qui est responsable. Dans ce *circuit conventionné*, ce sont alors les unités territoriales de la DRIEA qui assurent l'instruction dans les trois départements de première couronne. Celle-ci se base sur des objectifs définis dans le cadre de la convention pluriannuelle, qui prévoit une enveloppe de construction de bureaux en contrepartie d'un engagement des collectivités sur des objectifs chiffrés de construction de logements. S'il n'existe pas de convention, c'est le Préfet de la région d'Île-de-France qui décide de l'accord, de l'ajournement ou des refus de demandes d'agrément, sur la base d'un dossier instruit par les techniciens de la Mission Activités-Agrément. Ce *circuit hors convention* concerne la grande majorité des dossiers instruits pour la période 2007-2014, à savoir 82% (Direction régionale et interdépartementale de l'Equipement et de l'Aménagement d'Ile-de-France 2015).

ce titre sa volonté de ne pas contraindre la profession immobilière par l'agrément (Crouzet 1999, 206-suiv.). Mais elle reflète aussi une attitude d'ouverture, non sans ambivalence : « *il faut savoir comprendre les enjeux du privé : les promoteurs, les investisseurs, les entreprises mais sans pour autant que l'État soit maqué avec eux* ». Cette position est d'autant plus ambivalente que certains relèvent d'eux-mêmes le poids des standards d'investissement que les gestionnaires d'actifs font peser sur les promoteurs, par exemple sur la monofonctionnalité des bâtiments tertiaires. Mais pour autant, ils maintiennent une position volontiers ouverte par rapport à ces acteurs. D'autre part, ces techniciens disposent de ressources limitées pour assurer l'instruction des demandes d'agréments. Ils font face au manque de moyens humains qui ne permettent pas un traitement détaillé de chaque demande dans les délais impartis[242].

Plus fondamentalement, c'est la capacité et la légitimité de régulation étatique qui est remise en cause. D'abord, parce que l'utilisation de l'agrément constructeur afin d'administrer la distribution spatiale des activités « *est un discours impossible à tenir* », à la fois compte tenu des enjeux d'emploi, mais aussi de la réticence de la filière d'investissement à financer le développement immobilier sur certains territoires. Ensuite, car le modèle d'économie administrée dont l'agrément constructeur est issu (voir Encadré 15) n'est plus légitime : « *on n'est pas dans un État qui* impose *des choses* fortes *au territoire. On fournit un métro, mais on…Et dès […] qu'on [essaye] d'imposer des choses, c'est rarement suivi* ». L'instrument perdure, mais le sentiment de légitimité issu de l'époque de l'économie administrée s'est effacé.

La conjonction de cette attitude bienveillante et de la fragilité des moyens humains et symboliques des services locaux de l'État se traduit finalement par un usage de l'agrément favorable à la dynamique de production de l'immobilier de bureaux. De 2007 à 2015, la Préfecture régionale a ainsi refusé 5% des 1629 dossiers d'agréments déposés par les promoteurs et investisseurs (Direction régionale et interdépartementale de l'Equipement et de l'Aménagement d'Ile-de-France 2015). Pour les territoires sous convention d'équilibre,

[242] À titre d'exemple, la Mission activité agréments de la DRIEA d'Île-de-France qui intervient dans le cadre du circuit « hors convention » traite 200 dossiers par an, pour trois personnes (Entretien réalisé par Ludovic Halbert, janvier 2013). De 2007 à 2015, ces techniciens ont traité 1223 dossiers (Direction régionale et interdépartementale de l'Equipement et de l'Aménagement d'Ile-de-France 2015). Alors que la conjoncture immobilière repart à la hausse sur le marché de l'investissement, ces techniciens font face à un afflux de demandes : en 2016, le Préfet de région Jean-François Carenco se félicitait du nombre de dépôts en forte hausse, dont le niveau atteignait quasiment dès le premier semestre les trois-quarts du total de l'année précédente, et l'équivalent du total de l'année 2014 (*Businessimmo.com*, 23 août 2016).

trois dossiers ont été refusés. Par conséquent, l'agrément constructeur apparaît dans ses conditions comme le pouvoir d'acquiescer de l'État et ses services locaux face aux acteurs de la filière d'investissement. Ces faibles taux de refus peuvent aussi être interprétés comme le résultat de négociations intervenant en amont de la prise de décision par le Préfet, entre ses services, les communes, et les promoteurs pétitionnaires. Ces négociations ne conduisent toutefois pas à remettre en cause la localisation des projets (Entretien réalisé par Ludovic Halbert, janvier 2013), qui semble hors de portée du pouvoir étatique.

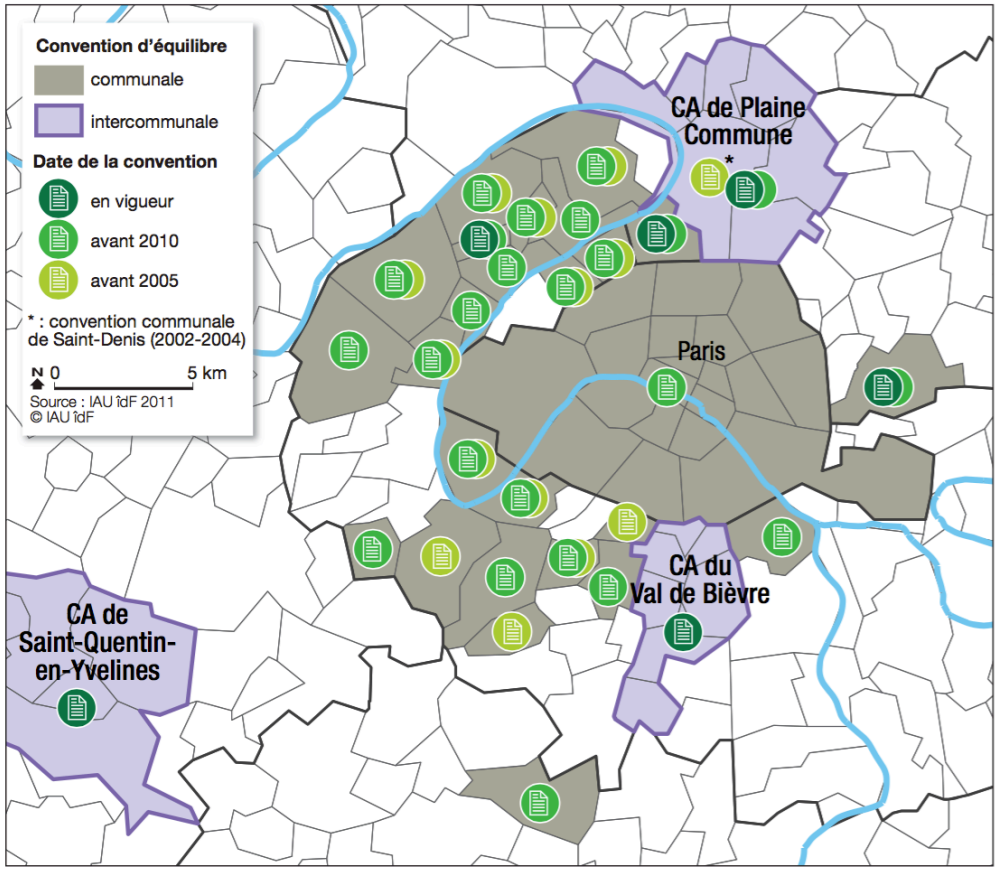
La mobilisation de l'agrément constructeur au service de la construction de logements

La faiblesse de la régulation de la compétition intrarégionale *via* l'agrément constructeur est plus fondamentalement le résultat de l'évolution de son usage, sur certains territoires, au profit d'un agenda centré sur la construction de logements. Les réformes successives de cet instrument et l'évolution de la politique d'aménagement du territoire portée par l'État ont en effet débouché sur le découplage des objectifs initiaux de développement économique et de l'usage de l'agrément (voir Encadré 15, p. 388). À partir de 1989, l'État bouleverse la doctrine de l'agrément : « *au départ restrictif, [il] devient un outil d'échange et de compromis entre l'État et les collectivités territoriales* » (Crouzet 1999, 199). Il ne s'agit plus uniquement d'orienter la production de bureaux en faveur d'un rééquilibrage Est/Ouest de la région francilienne, mais d'en faire un levier pour contraindre les communes à la construction de logements (voir Tableau 25). Cette disposition, qui concerne d'abord Paris et les Hauts-de-Seine où se concentre l'essentiel de la construction d'immobilier tertiaire, s'étend avec la généralisation des conventions d'équilibre habitat-activités lors de la décennie suivante (voir Figure 33). C'est notamment le cas de Saint-Ouen, qui signe deux conventions avec les services locaux de l'État (2002-2006, puis 2007-2011), avant de s'insérer dans celle de Plaine Commune (2011-2015) suite à son entrée dans l'intercommunalité (voir Encadré 16).

Tableau 25 – Caractéristiques des circuits d'instruction de l'agrément-constructeur

	Circuit des conventions d'équilibre	*Circuit hors conventions d'équilibre*
Décisionnaire	Préfets des départements	Préfet de région d'Île-de-France
Services instructeurs	Unités territoriales de la DRIEA (dans les trois départements de petite couronne)	Mission Activités-Agrément de la DRIEA
Objectif de rééquilibrage	Production de logements	Rééquilibrage Est/Ouest
Échelle de rééquilibrage	Commune (ou intercommunalité)	Région Île-de-France
Fonction de l'agrément	Incitative	Restrictive

Figure 33 – La répartition des conventions d'équilibre habitat-activité en Île-de-France en 2011



Source : Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France, Note rapide n°584, 2012

Jusque dans les années 2010, le système des conventions d'équilibre concerne une vingtaine de collectivités en Île-de-France. Il consiste à arrimer la construction de logements à celle de bureaux à travers une contractualisation pluriannuelle négociée entre la Préfecture de département et les élus locaux : la première s'engage à approuver les agréments en échange d'un effort de construction de logements de la part des seconds. Cet usage de l'agrément traduit ainsi un certain renoncement de l'État à orienter la production de bureaux, pour plutôt se servir de l'attrait qu'elle exerce auprès des élus locaux pour stimuler la construction de logements. L'État renonce ainsi à un rééquilibrage à l'échelle régionale par le biais de l'agrément, et concentre ses efforts sur la réduction de l'écart entre bureaux et logements à l'échelle de chaque commune ou intercommunalité signataire des conventions (voir Tableau 25). Cette évolution du principe originel de l'agrément répond aussi à la mise à l'agenda de la crise du logement en Île-de-France, et de la réponse quantitative apportée par l'État à travers l'objectif de production de 70 000 unités par an fixé en 2010 par la loi sur le Grand Paris.

Encadré 16 – Trois générations de convention d'équilibre à Saint-Ouen depuis 2002

Les services déconcentrés de l'État justifient l'entrée de Saint-Ouen dans le dispositif des conventions d'équilibre au regard des objectifs de la planification régionale : le redressement du taux d'emploi en Seine-Saint-Denis fixé par le Sdrif et sa traduction par un ratio de construction logements-bureau de 1,5 n'ont pas été atteints.

Pour la période de 2002-2006, la première convention fixe un objectif de 1,35 soit : 124 000 mètres carrés de logements (avec un seuil maximum de 36% de logements sociaux pour maintenir une part totale à 40%), 92 000 mètres carrés de bureaux, et 15 000 mètres carrés pour les locaux d'activités. La commune s'engage à mettre en œuvre les moyens nécessaires pour parvenir à ces objectifs. En retour, l'État s'engage à apporter un concours financier sur la production du logement social, et surtout à approuver les demandes d'agrément qui ne « *seront pas contradictoires avec les termes de cette convention* » (p. 14). La *Convention* flèche en ce sens les constructions de bureaux en termes de destination (pour les entreprises déjà implantées) et de localisation (à proximité des transports en commun, dans les ZAC et à la Porte de Saint-Ouen).

À l'issue de cette période, une nouvelle convention est approuvée pour la période 2007-2011. Cette seconde version constate une réduction des écarts avec la moyenne départementale, « *qui restent importants, mais […] se réduisent sensiblement depuis 2002* ». Le ratio initial de 1,35 a été largement dépassé, tout en respectant le plafond de logements sociaux. Par conséquent, le nouveau ratio est ramené à 1,20, soit : 168 000 mètres carrés de logements neufs, 140 000 mètres carrés de bureaux, et 27 500 mètres carrés de locaux d'activités[243]. Comme pour la précédente, la majorité des constructions de bureaux ont vocation à être réalisées dans les périmètres de ZAC, dont les Docks.

En mars 2013, les élus de Saint-Ouen approuvent un avenant à la *Convention d'équilibre* de Plaine Commune (2011-2015) qui intègre désormais leur commune dans le dispositif à l'échelle intercommunale. Cette convention prévoit un ratio de 1,66 ainsi qu' « *une proportion élevée de logements en accession et un effort soutenu en faveur des locaux d'activités* » (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Île-de-France 2012, 2).

Sources : Direction Départementale de l'Équipement de la Seine-Saint-Denis (2000) ; Ville de Saint-Ouen et Préfecture de Seine-Saint-Denis (2002 ; 2007)

La place incertaine de l'agrément constructeur dans la gouvernance métropolitaine

La portée régulatoire de l'agrément est enfin affaiblie par les évolutions affectant la gouvernance et la planification métropolitaines lors des dix dernières années. C'est d'abord son articulation avec les deux principales visions de l'aménagement de la métropole portées par le Conseil régional et l'État qui pose question. Bien que les techniciens des services de l'État se réfèrent en principe aux objectifs de la planification régionale énoncés par le Sdrif pour instruire les demandes d'agrément, la relation entre la procédure d'agrément et ce document est ténue. Ces services reconnaissent en effet que les ratios fixés par le Sdrif de

[243] Les locaux d'activité ne rentrent pas dans le calcul du ratio, probablement afin d'encourager leur production.

2013 dans l'optique du rééquilibrage Est/Ouest de la région demeurent indicatifs (Direction régionale et interdépartementale de l'Equipement et de l'Aménagement d'Ile-de-France 2015, 7).

Par ailleurs, alors que l'État s'est doté d'une vision pour le développement de la métropole parisienne à laquelle certains élus locaux ont fini par se rallier (Béhar 2012 ; Chauvel 2014), l'agrément constructeur n'a pas été retenu comme un instrument de mise en œuvre. On pourrait pourtant faire l'hypothèse qu'il permettrait de flécher la production d'immobilier de bureau dans chacun des « *clusters* » vers les fonctions économiques spécifiques. Cette conjecture se heurte cependant à la crise de légitimité qui traverse l'appareil étatique « *qui ne s'autorise plus à dire où est-ce qu'il faut qu'il y ait du développement économique* » (Entretien A21, responsable aménagement). Ce positionnement problématique de l'agrément est renforcé par la récente recomposition du paysage institutionnel de la métropole parisienne suite aux différentes réformes gouvernementales. L'articulation entre cet instrument réglementaire et les autres dispositifs du Grand Paris demeure en effet incertaine (voir Encadré 14, p. 384).

La situation de la métropole parisienne est donc paradoxale. Alors qu'il existe des instruments justement dédiés à la régulation de la production de bureaux dans le temps et l'espace, et qu'ils précèdent une intégration institutionnelle tardive, la compétition entre communes prime. Les nouveaux instruments (CDT) sont susceptibles de déplacer cette compétition à une nouvelle échelle plutôt que de l'affaiblir. La combinaison de ces différents facteurs débouche sur une situation où, faute d'un autre niveau de régulation de la construction de bureaux, les relations entre les élus audoniens et les acteurs de la filière d'investissement se jouent à l'échelle communale, et à travers le cadre opérationnel de l'aménagement.

Section 2. Une négociation avec la filière localisée et sous contraintes

À Saint-Ouen, l'alignement des promoteurs immobiliers sur les standards sélectifs des gestionnaires d'actifs s'inscrit en contradiction avec les objectifs d'aménagement et de développement économique fixés par les élus dans le cadre du redéveloppement des Docks. Cette confrontation a débouché sur l'amendement de certains objectifs initiaux, voire au renoncement. Mais dans le rapport de pouvoir issu de la friction entre l'agenda municipal et les attentes des gestionnaires d'actifs, tout n'est pas négocié. Plusieurs aspects

n'ont pas fait l'objet de négociations explicites, comme par exemple la diversité et la taille des entreprises sur lesquelles il n'y a pas eu de confrontation. Hormis dans le cas du projet de siège de Veolia sur le secteur Dhalenne, l'installation de grandes entreprises tertiaires monolocataires n'ont pas fait l'objet de négociations.

Il nous reste donc maintenant à comprendre pourquoi les élus, leurs techniciens et l'aménageur se sont résolus à renoncer à certains de leurs objectifs. Cette question suppose de s'interroger sur les facteurs permettant d'expliquer les résultats de la négociation intermédiée par les promoteurs immobiliers. Ou pour le dire autrement, sur les contraintes quant à la capacité du projet municipal à diverger de ces standards. Faute de régulation à une échelle supracommunale, ces facteurs sont fortement localisés à l'échelle communale, et au niveau du cadre opérationnel d'aménagement. Ils sont relatifs à (i) la hiérarchisation des priorités politiques inscrites à l'agenda municipal, (ii) l'économie de l'aménagement, ainsi qu'à (iii) la matérialité du foncier faisant l'objet de transformation.

2.1. Une mobilisation politique asymétrique

Le premier facteur qui pèse sur les marges de manœuvre de la municipalité de Saint-Ouen est la hiérarchisation des priorités politiques en fonction de l'agenda de l'exécutif. Il faut préciser que si certaines difficultés sont nées d'une confrontation avec les promoteurs sur l'immobilier tertiaire, la position de la municipalité dans la négociation est, elle, *globale* : elle peut ainsi renoncer à certains objectifs sur l'immobilier tertiaire pour en préserver d'autres. Cette négociation est d'autant plus globale sur le secteur Dhalenne, où à la différence des autres secteurs opérationnels d'aménagement, la municipalité fait face à un interlocuteur unique, Nexity, intervenant à la fois sur la promotion immobilière des logements et des bureaux. De telle sorte que la municipalité a privilégié certains objectifs, et plus spécifiquement ceux relatifs au logement et à la fourniture d'équipements publics (p. ex. le grand parc), à d'autres, comme le développement économique qui ont été jugés moins prioritaires dans la mesure où les élus se sont « *beaucoup plus arrêtés sur le logement que sur le bureau* » (Entretien A29, collectivité, élu). Deux exemples permettent d'illustrer les effets de cette hiérarchisation sur les arbitrages de la municipalité face à la filière d'investissement et de promotion.

Une volonté politique de régulation du marché asymétrique

Cette hiérarchisation est d'abord visible dans l'asymétrie de la volonté politique de réguler la production de logements et de bureaux. Sur ces deux types de fonctions urbaines, la municipalité revendique *a priori* un agenda qui met autant l'accent sur l'accueil de nouvelles populations et activités, que sur la capacité à maintenir les plus modestes en développant un parc résidentiel suffisamment divers pour permette un parcours résidentiel aisé aux audoniens, et l'entretien d'un tissu économique divers en taille aussi bien qu'en secteur. Par conséquent, les élus audoniens cultivent un agenda qui, s'il acquiesce parfois à la compétition intrarégionale, se définit plutôt par une volonté de redistribution ramenée à des valeurs de solidarité et de mixité sociale. Celle-ci se manifeste par un objectif de redistribution des richesses fiscales pour maintenir les populations modestes au cœur de la métropole parisienne. C'est pourquoi la municipalité a développé une politique de maîtrise des prix afin de « *ne pas laisser faire la loi du marché* » (*L'Humanité.fr*, 21 décembre 2011).

Ce volontarisme politique ne se traduit pas pour autant par la mise en place d'un dispositif semblable pour l'accueil d'activités, bien que la municipalité insiste aussi sur le maintien d'activités variées. Pour l'adjoint à l'urbanisme alors en exercice, « *ce sont des aspects plus délicats, si vous voulez il n'y pas de véritable maîtrise […] on a peu accès à la régulation du marché de bureaux* » (Notes personnelles, Conférence, Université d'été de l'EIVP, Paris, 3 septembre 2013). Tant les élus que les techniciens de la municipalité de Saint-Ouen se réfèrent à la dégradation de la conjoncture de marché pour justifier cette absence de régulation. Étant donné la vacance locative sur le parc tertiaire audonien, et faute de demande « *assez forte en bureaux* » sur la commune, il serait impossible, selon eux, de réguler (Entretien A20, collectivité, élu). À l'inverse, « *les bureaux quand ça se développe, c'est ce sur quoi vous avez le moins besoin d'intervenir pour les installer […] Quand ça crache de la thune pas besoin, ça pousse tout seul* » (Entretien A11, bureau d'études, architecte-urbaniste).

Alors que les élus de l'exécutif audonien entendent infléchir les dynamiques de marché dans le sens de leur politique de peuplement sur logement, il n'en est rien pour les activités. C'est même le contraire, puisqu'il s'agit de ne pas contraindre les dynamiques du marché tertiaire à la différence du logement. La marge de manœuvre pour maintenir les objectifs municipaux contrariés par les promoteurs relève donc moins d'un problème de moyens que de priorités politiques. Pour être plus précis encore, dans ce cas les moyens, qui dans le cas du marché résidentiel sont *ad hoc*, dépendent de la hiérarchisation de ces priorités : c'est

parce que le logement constitue le point cardinal de l'agenda du maire que la municipalité s'est dotée d'outils afin de réguler le marché.

Une négociation sélective des standards d'investissement

Le cas des commerces conforte cette observation intermédiaire. Bien que le projet des Docks soit moins abouti sur les surfaces commerciales lors de notre enquête, les négociations qui se sont déroulées jusqu'en 2012 illustrent elles aussi des effets de hiérarchisation au détriment de l'immobilier de bureau. Le projet d'aménagement prévoyait initialement deux implantations pour les commerces, sur les secteurs Dhalenne (deux tiers des surfaces) et de la ville de Paris (un tiers). Sur le premier secteur, les négociations avec Nexity ont porté sur la densité du programme envisagé par le groupe immobilier propriétaire du foncier, que la municipalité a souhaité revoir à la baisse afin de préserver les commerces du centre-ville situés à quelques centaines de mètres de là. Elles ont aussi porté sur le type de commerces à implanter. À ce sujet, les élus souhaitaient que le nouveau quartier accueille une diversité de commerces tout en bénéficiant d'une gestion harmonisée de la location et de l'entretien des cellules commerciales, afin de permettre l'installation de petits commerces de proximité autour du parc.

Afin de mettre en œuvre leurs objectifs, un cabinet de conseil en immobilier commercial a, avec l'appui de l'urbaniste du projet retenu par la municipalité, soufflé l'idée aux élus d'un montage avec un investisseur unique (Entretiens A02 et 14, bureau d'études, architecte-urbaniste et cadre dirigeant ; A10, collectivité, responsable). Le principe était de permettre, par l'intermédiaire d'un gestionnaire unique, l'accueil de petits commerces. Les sélectivités locatives des gestionnaires d'actifs observées sur les bureaux s'expriment en effet aussi pour les commerces, où ces derniers privilégient par exemple des chaînes de magasins plutôt que les petits commerces (Entretiens A10, collectivité, responsable ; A27, gestionnaire d'actifs, responsable investissement)[244]. La municipalité escomptait donc satisfaire une partie des sélectivités locatives des gestionnaires d'actifs tout en espérant les infléchir. Le principe consistait à réaliser une péréquation à l'échelle du bilan des

[244] Sur le second secteur opérationnel, le magasin Leroy Merlin présent au sud du projet va se relocaliser au sein d'un des lots situés sur les terrains qui appartenaient à la ville de Paris. Le projet de 13 700 mètres carrés a été acquis en VEFA par le gestionnaire de fonds Sofidy auprès d'une filiale du promoteur Vinci pour le compte de la SCPI Immorente, Leroy Merlin étant signataire d'un bail de 9 ans (*Businessimmo.com*, 30 mars 2016). Cette transaction est ainsi identique à celles que nous avons observées pour le bureau (véhicule, surface, monofonctionnalité, longueur de bail).

investisseurs : les locataires des cellules commerciales aux loyers les plus élevés permettant à d'autres d'en occuper de moins onéreuses. Bien que ce montage n'ait pas abouti, il atteste d'une mobilisation de la municipalité face à la filière d'investissement pour garantir ses objectifs de peuplement commercial, en l'espèce la présence de petits commerces. Il illustre ainsi une hiérarchisation des enjeux portés à l'agenda, aux dépens de l'immobilier de bureau qui est jugé moins prioritaire que le logement ou les commerces. À la différence de ces deux fonctions urbaines, le financement de l'immobilier de bureau n'est pas constitué comme un enjeu :

> *En général on ne voyait que les promoteurs. Ils ne nous parlaient pas de leurs investisseurs, et nous n'avons jamais posé la question. J'ai su que même à Saint-Ouen il y avait des fonds de pension, des banques […] On l'a sur par Nexity […] Je ne sais pas comment vous dire, on ne s'est pas arrêtés sur la question. (Entretien A29, collectivité, élu)*

Plus précisément, les élus audoniens ne relient pas les types circuits de financement qui drainent les capitaux vers l'immobilier de bureau à leurs objectifs de peuplement de leur tissu économique, à la différence des commerces par exemple.

2.2. Le financement de l'aménagement

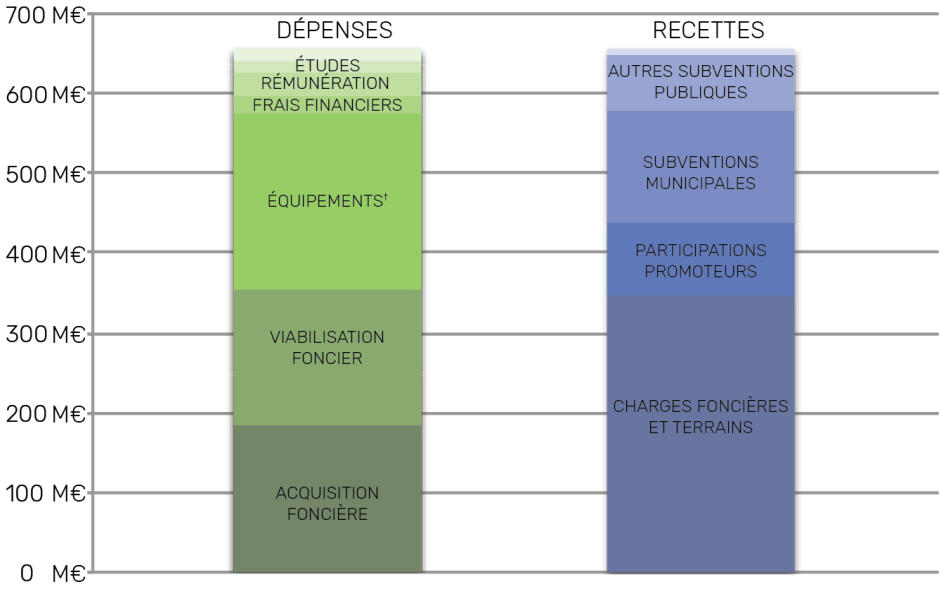
Le second facteur contraignant les capacités de la municipalité de Saint-Ouen à diverger des standards sélectifs de la filière d'investissement concerne la dimension financière de l'aménagement. Deux niveaux de contraintes financières agissent comme autant de forces de rappel par rapport aux objectifs de la municipalité.

Le bilan financier du projet d'aménagement

Le bilan financier du projet des Docks, dont la définition et l'exécution sont confiées à Séquano Aménagement dans le cadre du mandat de concession, constitue une première contrainte. Ce document enregistre les dépenses pour la définition du projet (études), et sa mise en œuvre en matière de préparation des terrains (acquisitions, dépollution, viabilisation) et de construction (réalisation des équipements et espaces publics par l'aménageur). Ces différentes dépenses induisent donc des besoins de financement. Or les deux tiers des recettes (66%) sont constitués de capitaux versés par les promoteurs immobiliers pour l'acquisition du foncier, et le financement des équipements publics nécessaires pour accueillir les nouveaux usagers du quartier (voir Graphique 4). Ce premier constat nous invite à souligner le poids de la contribution financière des promoteurs au

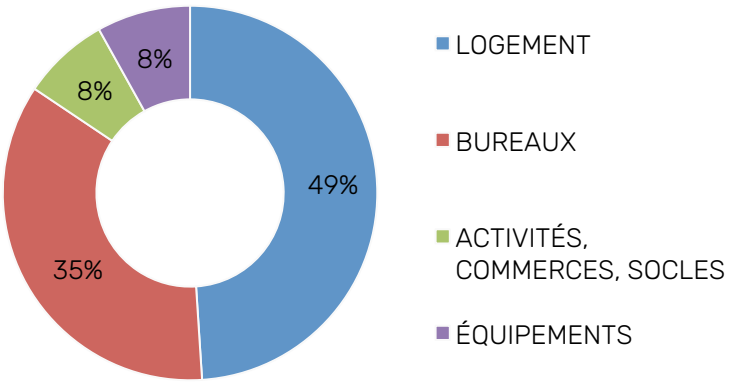
déroulement de l'opération. Il est d'autant plus significatif que les bureaux représentent plus du tiers des surfaces projetées (voir Graphique 5). Le poids financier des promoteurs en immobilier tertiaire est cependant contrebalancé par l'importance du logement (49%), même si cette part diminue lorsque l'on exclut les 40% de logements sociaux.

Graphique 4 – Les principaux postes du bilan financier du projet des Docks



Réalisation : Auteur. Source : Dossier de réalisation modification approuvé en 2011
† Réalisation des équipements scolaires, du parking silo, du parc, et requalification des berges

Graphique 5 – La répartition des fonctions dans la programmation des Docks, par surface



Réalisation : Auteur. Source : Dossier de réalisation modification approuvé en 2011

Les différents types de surfaces (bureaux, logements, commerce) relèvent cependant de marchés distincts, de sorte qu'ils ne rapportent pas tous autant. Or le poids financier des promoteurs en immobilier tertiaire est d'autant plus important que les charges foncières de bureau rapportent davantage de recettes pour le projet par rapport aux logements ou aux commerces, ce que confirme le croisement de l'analyse du bilan financier des Docks et de nos entretiens. À tel point que selon certains observateurs, « *la programmation de bureaux [aux Docks] résulte d'un équilibre financier de la ZAC* » (Entretien A10, collectivité, responsable service). Autrement dit, les recettes tirées de la vente de foncier destiné à la construction de bureaux par les promoteurs immobiliers ont servi de variable d'ajustement financière au projet.

Cette hypothèse nous conduit à formuler deux interprétations. Celle de la stratégie de maximisation financière, d'abord : afin de dégager le plus de recettes possibles, l'aménageur pourrait augmenter volontairement la charge foncière de bureaux afin de dégager davantage de recettes. C'est ce que confirment certains interlocuteurs, expliquant que « *bien évidemment, nous essayerons toujours de vendre la charge foncière des bureaux à un prix supérieur à celle du logement* », à ceci près que « *les charges foncières sont celles que le marché permet* », et que « *cela ne peut pas être la seule variable d'ajustement* » (Entretien A16, aménageur, responsable de projet). La capacité à jouer à la hausse sur les recettes tirées de la construction des bureaux est donc limitée par le prix que sont prêts à payer les promoteurs, en fonction du prix de vente et du niveau de loyer qu'ils escomptent négocier avec les gestionnaires d'actifs et/ou les futurs locataires. Les marges de manœuvre pour maximiser les recettes tirées des charges foncières pour la construction de bureaux sont donc limitées.

Une seconde interprétation nous amène à relier cet écart entre les prix des charges foncières pour le bureau et le logement à l'agenda de la municipalité. Il semblerait en effet que le coût de ce second type de charges foncières soit comprimé, afin de faciliter la maîtrise des prix de sortie par les promoteurs conformément à la *Charte* qu'ils ont signée (Entretien A11, bureau d'études, architecte-urbaniste). Cette contrepartie officieuse à la production de logement moins onéreux augmenterait mécaniquement la différence entre les charges foncières des bureaux et des logements. De même pour la construction de 40% de logements sociaux, qui représentent un manque à gagner dans les recettes du bilan. La valeur élevée des charges foncières pour les surfaces de bureaux résulterait donc indirectement de la volonté de diminuer celle du logement. On entrevoit ici comment les

facteurs de l'agenda politique et du financement de l'aménagement sont susceptibles de se combiner, nous y reviendrons.

Les finances publiques locales

Les finances publiques locales agissent comme une seconde force de rappel. Elles déterminent en effet la capacité des gouvernements urbains à financer l'aménagement sur leurs propres ressources, réduisant ainsi la dépendance aux recettes tirées des marchés immobiliers (charges foncières). Pour le projet des Docks, les subventions versées par la municipalité de Saint-Ouen représentent un cinquième des recettes (21%)[245]. Ces recettes sont affectées au financement des équipements publics, ainsi qu'à l'équilibre comptable de l'opération en supportant le déficit[246]. Pour l'adjoint chargé de ces questions, outre ces enjeux d'investissement la contribution financière municipale est décisive dans le rapport de force avec les promoteurs immobiliers :

> *Si moi je ne mets pas cent quarante millions d'euros sur la table, je suis peut-être moins à l'aise pour imposer aux promoteurs la Charte. […] Il y a la volonté politique, mais aussi les moyens de cette politique. […] En quelque sorte, je paie pour voir : aujourd'hui je pèse grosso modo un cinquième de l'opération, et dans la réalité je pèse beaucoup plus car j'ai le pouvoir administratif. Mais ce pouvoir administratif, il vaut mieux qu'il soit assorti d'une participation financière.*

En raison du poids significatif de la ZAC des Docks dans les finances municipales, la contribution financière de la municipalité lui permettrait de peser dans les négociations avec les promoteurs immobiliers en vertu de son engagement financier.

Mais le principe de contribution publique est contraint par les moyens financiers à disposition de la municipalité, à savoir la fiscalité locale et l'endettement. Historiquement, l'accueil de nombreuses industries a constitué une base fiscale importante pour Saint-Ouen, que leur départ à partir des années 1960 a fragilisée (O. Bonnet 1990). L'implantation d'activités tertiaires quelques décennies plus tard a contribué à renouveler cette base fiscale. Cette dynamique a cependant été érodée par les réformes successives de la fiscalité

---

245 Elles sont complétées par d'autres contributions publiques (Union Européenne, État, Conseil général de Seine-Saint-Denis, Ademe), qui portent la part totale des recettes tirées de subventions publiques à un tiers.

246 Pour l'ensemble des interlocuteurs que nous avons rencontrés (urbanistes, promoteurs, architectes), il est très rare que les opérations de renouvellement urbain soient à l'équilibre hors participations publiques, en raison d'importants coûts (expropriations, dépollution, équipements).

économique locale[247] qui en ont limité les retombées pour la municipalité (Entretiens A20 et A29, collectivité, élus). Elle a cependant refusé d'augmenter la fiscalité locale sur les ménages pour combler ce manque à gagner, privilégiant plutôt l'endettement afin de financer les investissements municipaux, et notamment sa contribution financière conséquente au projet des Docks.

Les élus audoniens ont défendu ce choix politique face aux rappels à l'ordre de la Chambre régionale des comptes chargée d'auditer les comptes de la commune. Dans leur premier rapport, ses magistrats évoquent une « *situation financière rendue plus difficile* » (Chambre régionale des comptes d'Île-de-France 2007, 4). Quelques années plus tard, la situation est devenue « *préoccupante* », notamment en raison de l'endettement « *qui a déjà atteint un seuil critique* » et « *pourrait augmenter encore nettement avec le financement de projets d'aménagement à venir* » (Chambre régionale des comptes d'Île-de-France 2012, 10). Ils indiquent que le projet des Docks « *constitue à la fois un poids et un risque considérables pour la commune* », et s'alarment du risque d'un « *'sinistre' budgétaire* », « *auquel sa situation financière actuelle pourrait difficilement lui permettre de faire face* ».

Face à ces multiples alertes, l'exécutif audonien argue d'une gestion attentive de son niveau d'endettement et de sa contribution financière aux Docks qu'elle essaye d'optimiser, en particulier à partir de 2008 avec l'arrivée de Paul Planque, l'ex-Directeur général de la Sem communale (Semiso) au poste de premier adjoint, et dont la délégation regroupe à cet effet les finances et l'urbanisme. Plus fondamentalement, les élus soulignent que « *l'endettement n'est pas un gros mot* » (Entretien A20, collectivité, élu), mais sert à financer des investissements publics, à l'image des équipements. Ils opposent ainsi à l'argument gestionnaire une réponse politique, en mettant en avant les fonctions redistributives de l'investissement municipal, et blâment dans le même temps les choix politiques de l'État, qui « *change brutalement les règles de financement, supprime la taxe professionnelle, gèle les dotations et opère de nouveaux prélèvements* » (Ville de Saint-Ouen 2012). Par conséquent, les élus audoniens tiennent pour partie à distance la contrainte de l'endettement, en refusant de réduire leur action à une approche gestionnaire qui astreindrait les moyens financiers de la négociation avec les promoteurs à l'orthodoxie comptable[248].

---

247 En 2010, la taxe professionnelle créée en 1975 a été définitivement remplacée et supprimée par une double cotisation. D'une part, une cotisation foncière des entreprises (CFE). De l'autre, une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

248 Cette capacité à écarter les contraintes de l'endettement comporte toutefois des risques, qui sont non seulement financiers, mais aussi politiques. Le leader historique de l'opposition municipale,

Cette position politique concerne plus généralement les rapports de l'exécutif audonien avec le financement de l'aménagement, et avec les professionnels qui se chargent de piloter le bilan. Pour le premier, « *l'aménageur, l'attention qu'il attire souvent c'est les contraintes financières ; et il se fait le porte-parole des acteurs [immobiliers] […] c'est l'avantage et l'inconvénient : il est un peu plus dans la réalité, et notamment des équilibres financiers, qui est toujours le problème, mais aussi dans les innovations* » (Entretien A29, collectivité, élu). De ce point de vue, l'équilibre financier est perçu comme une « *contrainte* », qui s'avère potentiellement de plus en plus lourde pour les élus[249]. Face à ces contraintes potentielles, l'exécutif audonien met en avant ses arbitrages politiques, en plaçant certaines priorités hors de toute négociation financière avec l'aménageur, comme la maîtrise des prix de sortie pour les logements libres. Dans l'ensemble, la Séquano a plutôt respecté ces orientations politiques (Ibid.).

Les contraintes financières liées à l'aménagement, si elles se sont exercées, ont toutefois été contrebalancées – jusque dans une certaine mesure – par la volonté politique des élus. Elles ont sans doute été moins prégnantes sur le secteur Dhalenne, puisque c'est Nexity, et non la Séquano, qui maîtrisait le foncier. Par conséquent, les mécanismes que nous avons esquissés (recettes liées à la vente de charges foncière, ajustement du bilan financier par la surface de bureaux) sont limités, car la majorité des terrains appartenant à Nexity n'a pas transité par le bilan exécuté par la Séquano, n'occasionnant ni pas de recettes liées à la vente de charge foncière au promoteur déjà propriétaire. Pour autant, d'après nos entretiens, les charges foncières des surfaces destinées à la construction de bureaux sur les terrains de Nexity ont aussi été davantage valorisées que pour les logements, au moins pour les premières opérations. De plus, Nexity contribue à hauteur d'un tiers du total des participations aux équipements publics versées par l'ensemble des promoteurs, ce qui représente une source de recettes conséquente pour la Séquano.

William Delannoy, élu sous l'étiquette divers-droite en mars 2014 (et depuis rallié au parti de centre-droit, l'UDI), a axé toute une partie de sa campagne sur la critique des pratiques d'endettement de Jacqueline Rouillon et son équipe. À l'occasion de sa prise de fonction, il a par la suite commandé un audit sur la situation financière locale (Cabinet Michel Klopfer 2014), suivi d'une hausse des impôts locaux. Sans préjuger de l'efficacité de cet argument sur les électeurs, notons que l'endettement a ainsi fait l'objet d'une politisation accrue.

249 La réforme des concessions d'aménagement intervenues au début du projet des Docks (loi n°2005-809 du 20 juillet 2005) a en effet renforcé la responsabilité des sociétés d'aménagement dans l'évaluation et la prise en charge des risques financiers, contribuant mécaniquement à rendre ces dernières plus sensibles aux déséquilibres entre recettes et dépenses, et donc à les inciter à faire davantage respecter l'orthodoxie comptable (Entretiens A16, aménageur, responsable projet ; A29, collectivité, élu).

2.3. L'inertie matérielle de grands fonciers industriels

Les grands fonciers industriels qui composent la matière première de l'aménagement des Docks constituent le troisième et dernier facteur jouant sur les négociations entre la municipalité et les promoteurs immobiliers. Et c'est précisément leur dimension matérielle (Li 2014) qui nous intéresse ici, puisque celle-ci pèse également sur les capacités de la municipalité à définir un projet d'urbanisme qui diverge des standards sélectifs de la filière d'investissement. La matérialité du foncier produit ses propres effets de résistance et de contrainte, liées à ses caractéristiques de situation, de taille, ou d'occupation préalable (voir Adisson 2015 sur le cas du foncier ferroviaire).

Aux Docks, les caractéristiques industrielles produisent un effet de seuil susceptible de renforcer l'emprise de la filière d'investissement sur la production de nouvelles surfaces pour l'accueil d'activités économiques. L'implantation d'industries et de services urbains depuis le dix-neuvième siècle a favorisé une tectonique foncière composée de grandes parcelles, comme sur les terrains Alstom ou de la ville de Paris (voir Annexes 4 et 9). Ces grandes parcelles sont complétées par des opérations de remembrement foncier que favorisent les outils de l'urbanisme opérationnel mis en place par la municipalité et l'aménageur (ZAC), permettant d'agréger les propriétés des particuliers après le rachat de leurs terrains. Ces caractéristiques foncières créent un premier effet de seuil, qui est renforcé par le coût de leur recyclage. L'accueil d'activités industrielles a en effet généré d'importantes pollutions, qui supposent à leur tour de lourdes dépenses afin de mettre les sols aux normes d'urbanisation. Ces coûts de dépollution s'ajoutent à ceux de l'acquisition auprès des propriétaires. Ce facteur reflète le coût important du renouvellement urbain, fait désormais bien établi parmi les chercheurs (Verhage et Linossier 2009 ; Karadimitriou et al. 2013) et les praticiens (Janvier 1996 ; Baraud-Serfaty 2014) de l'aménagement.

La matérialité du foncier industriel (dimension, composition) induit de très lourds investissements, supposant donc de mobiliser d'importants capitaux. C'est justement ce dont disposent les grands groupes immobiliers comme Nexity, ainsi que leurs clientèle de gestionnaires d'actifs bénéficiant d'une collecte importante auprès des ménages et des institutionnels. Et ce, avec l'appui de l'État qui a enrichi les dispositifs fiscaux et juridiques contribuant à drainer l'épargne des ménages vers ce secteur de placement dans l'immobilier, malgré la crise financière de 2007-2008. Dans ce contexte, la filière d'investissement présente pour les aménageurs, les élus et les techniciens des capacités financières susceptibles d'assurer le recyclage foncier en transformant des terrains

industriels en immeubles de bureaux. Nous pouvons aussi faire l'hypothèse que l'industrialisation de la production reposant sur la stabilité des standards d'investissement apporte en outre une certitude quand à la transformation et l'écoulement du foncier *via* leur transformation en produits financiers sécurisés. Elle apporte ainsi une relative confiance aux aménageurs et aux élus face à la crainte de voir des friches perdurer. Il existe ainsi une forme d'appariement entre la matérialité proprement foncière du projet et les caractéristiques de la « *chaîne d'assemblage des actifs* » (Weber 2015) que nous avons analysée au chapitre 5, particulièrement en raison de ses moyens financiers.

Conclusion

À partir des années 1990, le redéveloppement urbain de Saint-Ouen procède de la redistribution spatiale des activités tertiaires dans la métropole parisienne, et en particulier des grandes entreprises. Cette redistribution est également capitalistique : les entreprises ne modifient pas seulement leur implantation afin d'en réduire les coûts et/ou de regrouper leurs équipes, elles externalisent aussi leur immobilier aux gestionnaires d'actifs. À partir de nos observations sur les salons immobiliers, nous avons complété l'analyse de ce processus, dont la compétition entre communes pour l'accueil de ces activités est un ressort important. Cela nécessitait de réinsérer le projet des Docks dans la problématique de la gouvernance métropolitaine, et d'en démontrer l'autonomie relative en l'absence de mécanismes de régulation de la compétition entre communes pour l'accueil d'activités tertiaires.

Cette compétition n'est pas une donnée, elle est construite par les acteurs qui y adhèrent, et notamment les édiles urbains (Bardet et Healy 2015). À Saint-Ouen, bien que les élus et les techniciens attribuent la responsabilité d'une mise en concurrence des territoires aux entreprises, ils l'alimentent. Cette situation est entretenue par l'absence de mécanismes de régulation de la distribution spatiale des activités, aux dépens d'une compétition entre communes pour l'accueil d'entreprises. En revenant sur le cas de la « *décentralisation non régulée et compétitive* » (Lefèvre 2012) dans la métropole parisienne, nous avons identifié trois facteurs qui limitent la régulation de ces dynamiques. D'abord, l'intégration institutionnelle en ciseaux pour Saint-Ouen, dont le maire a historiquement privilégié les formes souples de coopération institutionnelle avant de se rallier tardivement à l'intercommunalité. Ensuite, le conflit entre le Conseil régional et l'État a contribué à exacerber les clivages, à la fois sur le plan partisan (gauche/droite) et institutionnel

(collectivités/État central) en développant deux visions concurrentes du développement et de l'aménagement de la métropole parisienne. Enfin, les instruments étatiques ont jusqu'ici échoué à réguler la compétition intrarégionale : soit qu'ils conduisent à la déplacer à un niveau intermédiaire (CDT), soit qu'ils soient neutralisés comme l'agrément constructeur, notamment en raison de sa mise au service d'autres objectifs.

Le rapport de force entre la municipalité de Saint-Ouen et la filière d'investissement s'en trouve localisé à l'échelle municipale et dans le cadre opérationnel de l'aménagement. La capacité des élus à mettre en œuvre leur projet politique à travers les Docks est par conséquent bornée par la combinaison de trois principaux facteurs conditionnant leurs marges de manœuvre par rapport aux standards sélectifs des gestionnaires d'actifs. En premier lieu, les arbitrages politiques liés à la hiérarchisation des objectifs municipaux jouent en défaveur de l'immobilier tertiaire par rapport à d'autres fonctions urbaines, comme les commerces, mais surtout le logement. Le développement économique est une variable d'ajustement politique sur laquelle l'exécutif a reculé afin de préserver ses objectifs sur le logement (accessibilité, mixité sociale). En second lieu, sa capacité à cultiver un agenda dissonant par rapport aux standards d'investissement, par exemple en ce qui concerne la mixité fonctionnelle ou la diversité de son tissu économique est soumise à des contraintes financières. Les recettes tirées de la construction de bureaux sont une composante importante du financement de l'aménagement des Docks, et ce d'autant plus que d'autres sources potentielles sont volontairement contenues, comme pour le logement. La dépendance aux marchés immobiliers est cependant contrebalancée par un fort investissement public, quitte à augmenter l'endettement de la commune. Dans l'ensemble, les élus audoniens affichent une volonté de tenir à distance ces contraintes financières, sans les neutraliser totalement. En troisième et dernier lieu, l'inertie matérielle du foncier industriel pèse également sur les choix du projet : les dimensions mais aussi la composition des terrains contribuent à créer un effet de seuil en raison de l'importance des ressources financières nécessaires à leur recyclage. Or la masse de capitaux à disposition des gestionnaires d'actifs constitue une précieuse manne financière face à ces besoins.

Ces facteurs expliquent pourquoi, face aux promoteurs immobiliers alignés sur les standards d'investissement sélectifs des gestionnaires d'actifs, la municipalité audonienne a renoncé à certains objectifs. Tant sur le plan de l'urbanisme, par rapport à la mixité fonctionnelle des bâtiments ou des îlots, que sur le plan du développement économique, pour lequel elle maîtrise finalement très peu le peuplement de l'immobilier tertiaire que ce

soit en termes de taille ou de type d'entreprises qui sont locataires. En pratique, ces trois facteurs que nous avons distingués sur le plan analytique se renforcent mutuellement. C'est par exemple le cas de la hiérarchisation politique et du financement de l'aménagement : la priorité accordée à la maîtrise des prix du logement et la construction de logements sociaux implique de limiter ce poste de recettes dans le bilan d'aménagement, et donc d'en trouver d'autres, comme le bureau. C'est aussi le cas du bilan de financement et de la matérialité du foncier, dont l'héritage industriel alourdit les dépenses de recyclage, et induit un besoin de financement conséquent opérant un tri entre les acteurs immobiliers susceptibles d'investir.

À l'occasion du projet des Docks, la municipalité de Saint-Ouen s'est retrouvée confrontée aux contradictions de son agenda post-industriel, qui fondait pour partie l'inversion du déclin urbain sur l'accueil de grandes entreprises tertiaires. Dans une commune historiquement marquée par l'activité économique tant sur le plan social qu'urbain, la construction d'immobilier tertiaire présentait plusieurs opportunités, notamment dans une optique de redistribution : outre le recyclage des friches, elle contribuait à la recomposition de la base fiscale de la commune, et au financement de la construction de logements et d'équipements. Cette importante dynamique de construction a été soutenue par les capitaux des gestionnaires d'actifs, dont l'activité était en pleine croissance et structuration. Elle s'est principalement matérialisée dans le quartier Victor Hugo, c'est-à-dire aux marges de la commune. Tout en cherchant à le maîtriser et freiner ses effets d'éviction, l'exécutif municipal s'est plutôt s'accommodée de ce processus, se contentant de l'entretenir sur les salons immobiliers et auprès de dirigeants d'entreprises. D'autant que le déclin urbain est bientôt compensé par une attractivité renouvelée sur le logement, qui constitue une priorité politique pour le maire.

La reconduction de ce schéma de redéveloppement urbain pour les Docks est cependant problématique pour les élus. Le financement de la reconversion foncière par cette l'industrie de l'investissement tertiaire, et surtout les *conditions* sélectives de ce financement, sont moins acceptées par l'exécutif[250]. La comparaison des deux projets peut fournir quelques pistes de réflexion, à commencer par l'évolution de la politique municipale liée à la trajectoire des élus municipaux, à l'image du maire. Avec leur conversion

[250] Nous n'avons pas mené une enquête historique systématique sur le quartier Victor Hugo afin de voir s'il y avait eu des négociations relatives aux standards d'investissement des investisseurs qui y ont acquis de nombreux immeubles de bureaux, dans la mesure où les Docks constituaient notre terrain principal et que nous avons privilégié une méthode de comparaison spatiale plutôt que diachronique. Lorsque le développement de ce premier quartier a été abordé en entretien, nos interlocuteurs n'ont pas fait mention de tels éléments.

progressive aux doctrines de l'urbanisme comme la mixité fonctionnelle, qui prend petit à petit le pas sur certaines valeurs historiques du communisme municipal davantage liées à la lutte ouvrière, peut-être les élus audoniens sont-ils devenus plus attachés et sensibles à ces enjeux. Il faut cependant nuancer cette évolution, car les différents mandats de Jacqueline Rouillon se caractérisent par une certaine continuité en matière d'objectifs de maîtrise de la tertiarisation et de maintien de la diversité économique, ainsi que des intervenants qui l'entourent, comme les sociétés d'aménagement du Conseil général de Seine-Saint-Denis chargées des projets d'aménagement ou l'architecte-urbaniste Makan Rafatdjou qui accompagne les élus depuis 1999.

La différence de situation du quartier de Victor Hugo et des Docks dans l'espace urbain de Saint-Ouen constitue une seconde piste d'interprétation. Peut-être les contraintes associées aux standards d'investissement étaient-elles davantage tolérées à la périphérie du territoire communal. La situation des Docks est tout autre : la zone en reconversion est située à proximité du centre-ville, et notamment de l'hôtel de ville. Elle est en outre bien plus conséquente, puisque la surface concernée représente un quart du territoire communal. De ce fait, l'exécutif municipal n'accorde peut-être pas la même importance à la reconversion de ces espaces : les Docks revêtent probablement une importance symbolique plus élevée. La reconversion de ce site fait d'une certaine manière office de vitrine pour le pouvoir municipal, tant elle concentre des enjeux importants. Peut-être plus explicitement que le quartier Victor Hugo encore, elle symbolise le tournant post-industriel de la commune. La mémoire ouvrière qui y est associée est d'ailleurs vive, en raison de la présence d'Alstom depuis presque un siècle, et des conflits sur les jardins ouvriers et la préservation d'une des trois halles industrielles survenus au cours du projet. Cet héritage contribue sans doute à augmenter davantage encore l'importance symbolique de cette reconversion dans l'imaginaire collectif, et en particulier aux yeux de l'exécutif municipal. À l'image de la réhabilitation de la halle d'Alstom obtenue par les élus auprès de Nexity, la capacité à recycler ce territoire industriel en quartier urbain mixte est toutefois bornée, pour ce qui concerne les bureaux, par l'horizon des standards d'investissement des gestionnaires d'actifs.

Chapitre 8. L'institutionnalisation de la politique économique de l'offre immobilière du Grand Lyon

« *Les investisseurs se penchent avec attention sur l'histoire récente de cette ville. Ils observent comment nous développons l'ensemble de notre économie […] Ils voient que cette ville se développe, que nous portons des grandes projets urbains. Et que tout cela, nous le faisons avec sagesse. Ils ont confiance dans l'avenir de la ville et peut-être aussi confiance dans la capacité de gestion des élus de cette ville* »
Interview de Gérard Collomb, *AMC*, 1er mars 2012

Introduction

Nous allons à présent montrer que la conversion du Grand Lyon à l'œuvre sur les salons immobilier s'inscrit dans un processus plus général d'*institutionnalisation* de l'approche du développement économique par l'offre immobilière. Cette institutionnalisation conduit, afin de faire financer l'immobilier d'entreprise par les gestionnaires d'actifs pour accueillir les entreprises, à l'intensification de la circulation de leurs standards d'investissement par l'entremise des services de développement économique. Ce processus s'étend tout au long des deux premiers mandats de Gérard Collomb, de 2001 à 2014, selon une trajectoire cumulative. Dans un premier temps, il est plutôt discret et procède à partir de différentes actions des services de développement économique. L'approche par l'offre immobilière est déjà latente dans la manière dont ces services pèsent sur l'aménagement au Carré de Soie, à travers la réalisation d'un pôle tertiaire au titre de la contribution des entreprises à la compétition interurbaine. Elle l'est également lors de l'organisation et du déplacement annuel de la délégation lyonnaise au Mipim, où il s'agit de capter les capitaux des gestionnaires d'actifs à travers une stratégie proactive. Un troisième et dernier élément que nous analysons dans ce chapitre consiste dans la relance concomitante de l'observatoire de l'immobilier d'entreprise de l'agglomération lyonnaise par le Grand Lyon à partir de 2002, et en collaboration avec les conseils en immobilier d'entreprise.

À partir de 2008, une étape est franchie avec l'approbation du Schéma d'accueil des entreprises, qui *institue* la politique d'offre immobilière à travers la création d'un instrument dédié. Ce dernier reprend les initiatives développées pendant le mandat précédent pour les pérenniser au sein d'un instrument d'action publique (Lascoumes et Le Galès 2004) reposant sur la création d'un cadre technique et bénéficiant d'une légitimité politique. C'est

dans ce cadre que de nouveaux dispositifs précisent et incarnent la politique de l'offre immobilière : d'une part, sa déclinaison sur l'immobilier tertiaire à travers une « stratégie » dédiée conçue et pilotée par les techniciens de l'offre d'accueil ; de l'autre, la stabilisation et l'entretien du partenariat avec les conseils en immobilier d'entreprise.

Or cette politique, qui repose sur un *rapprochement organisationnel* et *cognitif* de ces d'acteurs, est propice à la circulation des standards d'investissement. L'immobilier devient de plus en plus centrale dans la politique de développement économique communautaire, et pour l'agenda de compétition interurbaine de l'exécutif. Cette évolution repose sur un raisonnement selon lequel l'immobilier, et en particulier sa *production* (l'offre), est un levier clef du développement économique. Par la régulation de l'offre, les gouvernements urbains pourraient moduler la production en fonction des besoins des entreprises, et donc générer de la croissance locale. Cette approche s'inscrit en ce sens dans l'entrepreneurialisme urbain, qui fait de l'attraction des capitaux, des entreprises et de certaines populations le *leitmotiv* des politiques urbaines (Harvey 1989b).

Ce type de politique se développe initialement dans le contexte anglo-saxon par le biais de la « *régénération urbaine par l'offre immobilière* »[251] mise en œuvre par les gouvernements conservateurs britanniques et américains dans les années 1980 (Healey et al. 1992 ; Fainstein 2001), suscitant depuis de nombreuses critiques dans le champ académique (voir Turok 1992 ; Imrie et Thomas 1993 ; Healey 1994 ; Wolf-Powers 2005). Dans le contexte français, c'est par le biais de l'étude des stratégies métropolitaines que cette approche du développement économique par l'offre immobilière a reçu une attention plus tardive et éparse. Par l'entremise de l'immobilier, les politiques d'attractivité métropolitaines qui se donnent pour objectif d'attirer entreprises, ménages et investisseurs font de *« l'aménagement un instrument de politique économique »* (Halbert 2013a, 211). Les « *actions (indirectes) sur le foncier et l'immobilier* » sont l'un des principaux outils d'intervention des gouvernements urbains qui « *visent à stimuler le développement économique à travers la production de l'espace urbain* » (Cragué 2009, 103-4). Outre la dimension matérielle de l'accueil de nouvelles activités, l'approche par l'immobilier permet aux gouvernements urbains, à travers la construction de bureaux opérant comme un « *marqueur de la transformation des systèmes productifs et de la tertiarisation de la structure des emplois* », de se parer des symboles de la métropolisation (Liefooghe 2003, 323), devenu l'horizon des agendas politiques des villes européennes.

[251] Le terme original consacré est plus explicite quant à l'arrimage du redéveloppement urbain aux dynamiques immobilières : « *property-led urban regeneration* ».

La mise en place de politiques d'offre immobilière renvoie à la question du rapport entre l'aménagement urbain et le développement économique, question qui figure au centre de plusieurs travaux sur l'agglomération lyonnaise (Guéranger et Jouve 2004 ; Linossier 2006 ; Jouve 2009b ; Galimberti 2015). Trois principaux résultats s'en dégagent, sur fond de primauté de l'objectif de développement économique et de sa prise en charge croissante par le Grand Lyon. Le développement local passe d'abord d'une logique « *aménagiste* » et « *extensive* » à une logique de « *développeur* » basée sur la différenciation et l'amélioration de ressources endogènes (Jouve 2009b). À partir des années 1980, « *l'urbanisme n'est qu'un 'produit dérivé' de la politique de développement économique* », qui « *quitte le champ de l'aménagement urbain physique pour s'intéresser davantage à la consolidation de* clusters » ou de filières (Guéranger et Jouve 2004, 210). On assiste ensuite au cours de la décennie suivante à une territorialisation du développement économique, permettant de résoudre les tensions croissantes entre l'approche par filières et l'urbanisme (Linossier 2006). Ce processus se traduit par de nouvelles institutions d'intermédiation avec les communes, et des relations plus directes avec les entreprises, en particulier les grands groupes. Enfin, en dépit du renouvellement de la politique des filières, le développement économique communautaire se traduit par la mise en place, de 2003 à 2008, d'une importante politique d'acquisition foncière, signalant un « *tropisme immobilier durable* » (Galimberti 2015, 361).

Par rapport à ces travaux qui présentent une trajectoire relativement homogène et convergente des politiques économiques du Grand Lyon à partir d'approches disciplinaires variées, nous apportons trois résultats. Au-delà du constat d'un « *tropisme immobilier* » et des nuances apportées à la thèse de la diversification des politiques économiques par les filières (Guéranger et Jouve 2004, 237 ; Linossier 2006, 351), ces travaux n'ont pas pleinement pris en compte le rôle de plus en plus central de l'immobilier d'entreprise, en particulier tertiaire, dans l'agenda et la politique de développement économique du Grand Lyon à partir de 2001. Aussi allons-nous éclairer le renouvellement de la mobilisation de l'aménagement urbain en tant que levier de croissance économique locale, par l'entremise de la production d'immobilier de bureau. Ensuite, nous montrerons que ce « *tropisme immobilier* » passe, pour les grands projets urbains, moins par une politique foncière publique que par une tentative de faire levier sur les gestionnaires d'actifs à travers un instrument dédié, et plus largement une approche partenariale avec les conseils en immobilier et promoteurs lyonnais. Enfin, nous prolongerons l'étude des rapports entre développement économique et aménagement urbain en expliquant comment le

renouvellement de leur articulation à travers le Schéma d'accueil des entreprises renforce la circulation des standards d'investissement.

Afin d'analyser le processus d'institutionnalisation de la politique d'offre immobilière, nous commençons par revenir sur la relance de l'observatoire local de l'immobilier d'entreprise par le Grand Lyon (section 1), visant à améliorer la « *transparence* » du marché lyonnais aux yeux de l'industrie de l'investissement. La politique d'offre immobilière se stabilise véritablement à partir du second mandat de Gérard Collomb débutant en 2008, avec la création d'un instrument dédié, le Schéma d'accueil des entreprises, et de l'installation de techniciens chargés de son pilotage au plus près des acteurs de la filière d'investissement (section 2). À partir de 2011, ces derniers se chargent de décliner ce schéma sur l'immobilier de bureau à travers la préparation d'un nouvel instrument d'action publique, la « stratégie tertiaire », dont nous restituons la genèse. Cet effort de structuration interne s'accompagne parallèlement, sur le plan externe, d'une tentative de stabilisation et de renforcement du partenariat avec les conseils en immobilier lyonnais réunis au sein de la Fnaim Entreprises (section 3).

Section 1. La relance de l'observatoire de l'immobilier d'entreprise

Durant la première mandature de Gérard Collomb (2001-2008), le Grand Lyon déploie progressivement plusieurs actions portant sur le marché tertiaire. Nous avons montré dans le sixième chapitre que cette mobilisation se traduisait par l'implication croissante dans les salons immobiliers, et en particulier le Mipim, qui sont investis par l'exécutif et les techniciens de développement économique afin d'attirer les gestionnaires d'actifs sur le marché lyonnais. La relance de l'observatoire de l'immobilier d'entreprise (OIE) grâce au concours financier du Grand Lyon constitue une seconde forme de mobilisation. Elle vise à renforcer un outil préexistant afin de fédérer les intervenants du marché et d'en renforcer l'attractivité auprès des gestionnaires d'activités. Pour cela, le Grand Lyon s'appuie sur les conseils en immobilier d'entreprise afin d'améliorer la « *transparence* » du marché de l'immobilier d'entreprise local, critère qui constitue pour les investisseurs un élément clef dans leur décision d'allocation des capitaux.

1.1. La relance par le Grand Lyon d'un outil collaboratif préexistant

La volonté de renforcer l'attractivité du marché tertiaire lyonnais bénéficie de l'existence de dispositifs préexistants. En 1974, un observatoire de bureaux sur l'agglomération lyonnaise est créé, et sa gestion est confiée au Centre d'études de la conjoncture immobilière (Cecim), lancé quelques années plus tôt par la société de construction lyonnaise Pitance (Linossier 2006, 258). En 1992, le Grand Lyon commande des études pour développer un projet de relance visant à « *disposer d'un outil d'observation permanent des marchés de l'immobilier d'entreprise* » (SCET 1993, 3). Les vicissitudes des cycles immobiliers contribuent certainement au développement historique de ces différents dispositifs d'observation du marché. La création de l'observatoire intervient en effet alors que le marché connaît une forte croissance qui se solde par une crise de surproduction locale (J. Bonnet 1982) et nationale (Nappi-Choulet 1997 ; Crouzet 1999). De même en 1992, où une seconde crise de surproduction éclate sur le marché tertiaire français[252]. Cet épisode est encore vif dans la mémoire des professionnels lyonnais qui évoquent à ce sujet la « *ruine de Lyon* » : « *200 000 mètres carrés de stock dont la moitié à Part-Dieu, ça a duré dix ans !* » (Entretien B18, conseil immobilier, cadre dirigeant). Dans les études menées pour la relance de l'observatoire, l'objectif affiché est alors de « *maîtriser le développement urbain* », et l'enjeu de « *maintenir un certain équilibre entre l'offre et la demande* » sont mis en avant (SCET 1993, 3).

L'enjeu de maîtrise du marché est toujours d'actualité lors de la relance de l'observatoire par le Grand Lyon en 2002, à ceci près que la conjoncture immobilière est plus favorable. Les transactions locatives sont certes en diminution depuis « *l'année record pour l'immobilier de bureau* » en 2000 (*La Tribune*, 18 avril 2001), mais les résultats sur le marché de l'investissement sont meilleurs. Les ventes à investisseur dans l'immobilier de bureau connaissent une croissance très forte, passant de 800 mètres carrés à 65 000 mètres carrés entre 1997 et 2000 (Observatoire partenarial lyonnais en économie 2001, 7). La presse évoque alors le retour des investisseurs qui « *achètent à tour de bras* » (*Les Échos*, 21 octobre 1999), surtout dans le quartier d'affaires de Part-Dieu, « *en pleine explosion* » et « *plébiscité par les investisseurs et les utilisateurs* » (*Les Échos*, 24 février 2000). L'agglomération lyonnaise peut désormais « *sortir d'un simple rôle de métropole régionale et […] jouer dans la cour des grandes métropoles européennes* » (Ibid). La relance de l'observatoire peut ainsi s'interpréter

252 À cette occasion, d'autres agglomérations régionales françaises mettent en place des observatoires « *avec pour objectif de dresser un état des lieux de la production pour pouvoir, ensuite, suivre les fluctuations du marché* » (Crouzet 1999, 170).

comme une tentative de préserver la reprise du marché lyonnais qui s'amorce alors[253]. Elle nécessite d'améliorer un dispositif préexistant mais que ses utilisateurs jugent fruste, estimant qu'il s'agit d'un « *pot commun assez limité* » en termes d'informations collectées, mais aussi de gestion : « *il n'y avait pas besoin de s'y connaître, c'était deux personnes qui n'y connaissaient rien en immobilier qui traitaient ça* » (Entretien B01, bureau d'études, responsable). C'est dans cette perspective que le Grand Lyon entreprend d'augmenter les moyens financiers du Cecim, et de mobiliser davantage les conseils en immobilier d'entreprise dans sa mise en œuvre.

L'assemblée communautaire adopte en décembre 2002 un plan de financement pluriannuel afin de soutenir le développement du Cecim sur l'observation du marché de l'immobilier d'entreprise. La délibération, qui souligne le constat et la *« volonté* » partagés entre la Communauté urbaine et les professionnels de la place immobilière lyonnaise, avance trois motifs (délibération n°2002-0909, Conseil de communauté 16 décembre 2002). D'abord « *répondre de façon adaptée à la demande actuelle des entreprises* ». Ensuite, « *être en mesure d'anticiper le mieux possible les prochaines tendances du marché* », pour mieux « *atténuer l'impact des cycles immobiliers dans l'agglomération* » dont les trop grandes fluctuations seraient nuisibles. Enfin, il s'agit de mutualiser, normaliser et harmoniser les informations qui soient « *objectives et exhaustives, tant en termes de demande des entreprises que d'offre attendue* » pour que « *tous les acteurs de l'immobilier lyonnais travaillent et communiquent sur des données partagées* ».

Le Cecim présente alors quatre principaux avantages pour le Grand Lyon (Communauté Urbaine de Lyon et Cecim 2002). Premièrement, il s'agit d'une organisation déjà active : elle est donc rapidement opérationnelle[254]. Deuxièmement, ces deux acteurs sont déjà familiers : l'association était déjà impliquée dans les observatoires précédents sur l'immobilier d'entreprise[255], et les deux acteurs avaient en outre développé une coopération parallèle sur le logement. Troisièmement, le Cecim bénéficie plus largement d'une crédibilité dans le milieu lyonnais de l'immobilier d'entreprise. L'association a d'abord été créée « *par et pour les promoteurs* » (Entretien B01, bureau d'études,

253 L'exposé des motifs de la délibération portant sur la relance de l'observatoire s'ouvre d'ailleurs par quelques lignes rappelant que « *le marché de l'immobilier d'entreprises [sic] est un secteur cyclique soumis à d'importantes et régulières fluctuations.* » (n°2002-0909, Conseil de communauté 16 décembre 2002).

254 Le statut juridique en association loi 1901 aurait en outre facilité les démarches administratives.

255 Les quelques notes publiées par l'Observatoire partenarial lyonnais en économie (Opale) hébergé au sein de l'Agence d'urbanisme depuis sa création en 2000 reposaient par exemple sur les données du Cecim et leur traitement par la Fnaim Entreprises (Observatoire partenarial lyonnais en économie 2000 ; 2001).

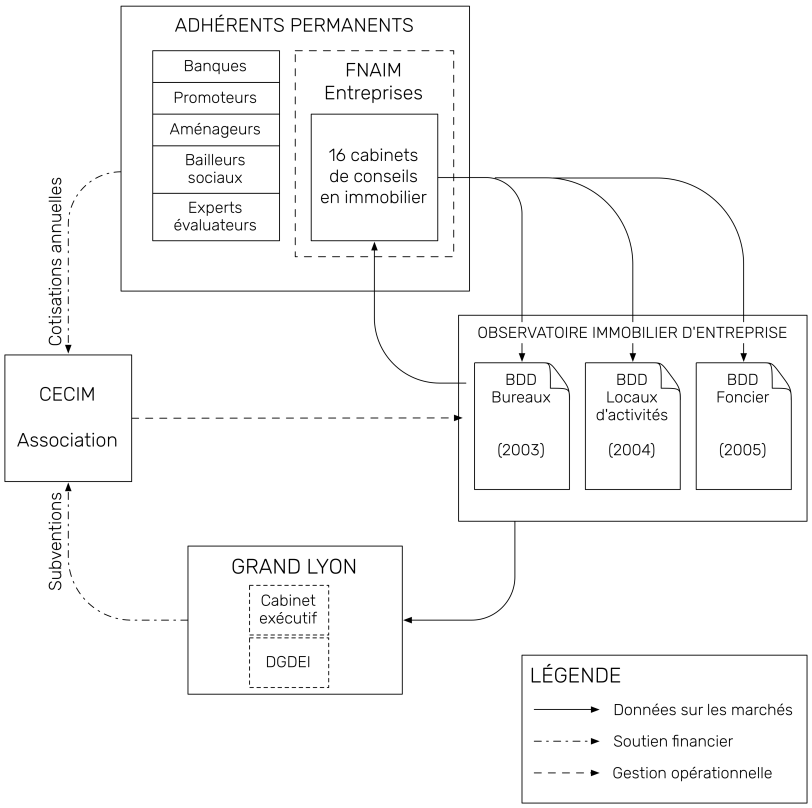
responsable) qui siègent parmi les adhérents. De même pour les conseils en immobilier adhérents regroupés dans une délégation locale de la Fnaim. Quatrièmement, et c'est un point essentiel, le Cecim dispose ainsi, par le biais de ces conseils en immobilier, d'un accès à une information précieuse concernant les transactions. L'intérêt que « *ça soit des gens locaux qui tiennent la chose car il faut s'y connaître dans le domaine* » acquiert rapidement la force de l'évidence pour les cadres communautaires, qui peuvent ainsi bénéficier de l'expertise des conseils en immobilier, suivant l'idée que « *l'immobilier d'entreprise c'est quand même un marché d'experts* » où « *l'expérience de terrain* » compte autant que « *les chiffres* » (Entretien B01, bureau d'études, responsable).

Dans cette perspective, la délibération propose de développer l'activité du Cecim sur le bureau, en apportant un concours financier exceptionnel et temporaire d'une durée de quatre ans (2002-2005) équivalent à 37,5% du budget total de l'association[256]. À l'issue de cette durée, le Grand Lyon se réserve le droit de se retirer du Cecim, ou de diminuer son concours financier[257]. Ce financement est astreint à la signature d'une *Convention pluriannuelle* entre le Grand Lyon et le Cecim visant à contractualiser les grandes missions de l'observatoire : il s'agit de construire une base de données exhaustive sur le marché de l'immobilier d'entreprise (bureau, locaux d'activité, logistique), ainsi qu'un outil de gestion qui permette de la tenir à jour et de procéder à des analyses. Le suivi du dossier est confié aux services de développement économique, chargés d'en évaluer la progression.

256 Le solde restant à la charge des autres adhérents provenant du secteur de l'immobilier d'entreprise (délibération n°2002-0909). La subvention annuelle versée au Cecim pèse très peu dans le budget intercommunal : elle représente par exemple un dix-millième du total des subventions distribuées en 2002 d'après le compte administratif (délibération n°2003-1214, Conseil de communauté 19 mai 2003).

257 L'association repose sur une cotisation des adhérents, dont le montant est modulé en fonction de leur contribution en données (Entretien B01, bureau d'études, responsable). Le retrait du Grand Lyon implique la nécessité de trouver des relais de financement, notamment auprès d'établissements parapublics, de banques, et d'investisseurs immobiliers. En 2014, aucun investisseur n'était devenu adhérent du Cecim. En revanche, le Cecim s'est développé sur de nouveaux secteurs géographiques et sur le marché du foncier pour les lotissements de logements.

Figure 34 – Le fonctionnement de l'observatoire de l'immobilier d'entreprise lyonnais géré par le Cecim



Réalisation : Auteur

1.2. Renforcer la cohésion de la place immobilière et l'attractivité du marché lyonnais

C'est dans ce cadre contractuel que le Cecim développe l'observatoire du marché de l'immobilier d'entreprise lyonnais à partir de 2002. Conformément aux engagements définis par la *Convention*, ses responsables procèdent à un recensement du parc immobilier existant, segments par segments[258]. Pour cela, le Cecim s'appuie largement sur la participation des conseils en immobilier d'entreprise qui participent aux activités de l'observatoire, depuis la définition des catégories d'information à collecter jusqu'à leur renseignement. Ils participent aussi à actualiser régulièrement la base de données en la renseignant sur les transactions de l'année écoulée pour lesquelles ils sont intervenus, de telle sorte que cet outil propose « *une vision très précise du marché* » (Entretien B18, conseil immobilier, cadre dirigeant) et de ses *« mouvements* » (Entretien B01, bureau d'étude, responsable). Les conseils

[258] À savoir le bureau en 2003, les activités en 2004, puis le foncier en 2005. Pour le marché du bureau, l'inventaire effectué en 2003 porte sur 1240 immeubles, soit 3,9 millions de mètres carrés (Cecim 2004). Cette base de données a été enrichie au cours des années suivantes par la localisation des données à l'adresse précise, et non plus au secteur.

en immobilier constituent de ce point de vue une ressource inestimable pour le Cecim, position dont ils ont pleinement conscience (Entretien B03, conseil immobilier, cadre dirigeant, B07, B18).

À travers la constitution de cet outil de connaissance du stock et des flux du marché immobilier d'entreprise, la relance de l'observatoire constitue pour ses promoteurs « *l'opportunité d'un partenariat renforcé* » dans le but d'une « *plus grande structuration du marché lyonnais* », et d'une « *meilleure promotion de l'agglomération tant auprès des utilisateurs que des investisseurs* » (Communauté Urbaine de Lyon et Cecim 2002, 2). L'investissement financier du Grand Lyon vise donc à (i) fédérer la place immobilière à travers une collaboration régulière incluant les services du développement économique, et au (ii) renforcement de l'attractivité du marché, et plus particulièrement de sa « *transparence* » auprès des gestionnaires d'actifs.

Fédérer les intervenants de la place immobilière lyonnaise

La relance de l'observatoire contribue en premier lieu à renforcer la dynamique fédérative initiée par le Cecim visant à regrouper les professionnels lyonnais de l'immobilier au sein d'une structure associative permettant l'échange d'informations. Le fonctionnement de l'observatoire redonne un souffle à cette dynamique collective, puisqu'il suppose de dépasser la « *culture du secret* », de la « *rétention d'informations* » entre les participants, mais surtout entre les conseils en immobilier d'entreprise qui abondent l'observatoire et échangent régulièrement avec ses responsables (Entretien B01, bureau d'études). L'activité de commercialisation des conseils en immobilier repose en effet sur une forte concurrence alimentée par un modèle économique basé sur les commissions : « *l'histoire c'est d'attraper le plus de mandats possibles, il y a une culture de la méfiance marquée, ils ont toujours peur qu'untel ou untel fasse le boulot à leur place* » (Ibid). Cette culture professionnelle a déjà conduit par le passé à mettre en difficulté la première tentative d'observatoire (Linossier 2006, 394).

L'enjeu consiste donc à maintenir un délicat équilibre entre la coopération et la compétition que se livrent les conseils. Le Cecim bénéficie pour cela de deux facteurs, à commencer par les normes adoptées concernant le traitement de l'information : elle est collectée individuellement par le Cecim auprès de chaque cabinet, et restituée « *de façon globale et anonyme […] sans dévoiler des choses précises qui gêneraient les cabinets* » (Entretien B18, conseil immobilier, cadre dirigeant). Les noms des cabinets sont tout au plus révélés

publiquement pour ce qui concerne les transactions importantes avec des Grands comptes, bénéficiant sans doute aux agents dans une profession où le statut passe par la signature de « *deals* » considérés comme prestigieux (Weber 2015, 65-69). De plus, la dynamique collective bénéficie de la syndicalisation préexistante de la profession des conseils en immobilier lyonnais, qui sont regroupés dans la délégation locale de la Fnaim Entreprise (voir section 3). Si ce regroupement relève d'abord d'une volonté « *d'organiser notre métier de façon à ce qu'il soit plus lisible pour l'extérieur* » tout en restant « *concurrents au quotidien* » (Entretien B07, conseil immobilier, cadre dirigeant), il abonde la dynamique fédérative du Cecim et de son observatoire. Outre leurs contributions individuelles à la base de données, les différents cabinets participent à tour de rôle aux activités de l'observatoire en tant que membres de la Fnaim, par exemple afin de recouper l'ensemble des informations versées par les cabinets, ou de commenter les résultats des différents marchés lors de la conférence de presse organisée au nom du syndicat, et en collaboration avec le Grand Lyon.

De telle sorte que l'observatoire constitue de l'avis de certains interlocuteurs un cas « *assez unique* » illustrant un marché lyonnais « *très en avance* », à la différence d'autres territoires où « *les commercialisateurs sont sur des modes de relation très tendus* » (Entretien B01, bureau d'études, responsable). Mais cette dynamique coopérative est fragile : comme par le passé, des tensions peuvent émerger entre les conseils en immobilier. Et ce malgré les efforts de ses responsables pour souligner qu'il ne s'agit que d'un « *outil* » au service d'une « *analyse de marché* », dont ces derniers détiennent le privilège des compétences (Entretien B01, bureau d'études). C'est par exemple le cas de l'intégration des données concernant « *l'observation des flux d'offres (ce qui arrive en commercialisation)* » (Cecim 2004, 4). Cette piste de développement permettrait à l'observatoire et aux adhérents du Cecim de connaître les projets en cours de gestation. Or ce projet semble rencontrer des résistances de la part des *majors* qui « *ne voient pas l'intérêt de la partager avec les petits qui n'ont pas la force de frappe pour connaître cette offre* » (Entretien B01, bureau d'études, responsable). En raison des moyens que leur procure le rattachement à des groupes nationaux disposant de leurs propres services d'études parisiens, les *majors* locaux disposent d'un avantage précieux sur leurs concurrents[259]. Pour le moment, le délicat équilibre entourant la coopération semble avoir été préservé par le Cecim et les conseils en immobilier de la place lyonnaise.

[259] À notre connaissance, les cabinets de la place lyonnaise qui disposent de ce genre de services sont BNP Paribas Real Estate, CBRE, DTZ, JLL. Ils ont été rejoints par le cabinet Brice Robert (franchise Arthur Loyd) qui a développé des services similaires (Entretien B18, conseil immobilier, cadre dirigeant).

L'enjeu coopératif concerne également les relations entre les professionnels du secteur de l'immobilier et le Grand Lyon. La relance de l'observatoire contribue en effet au rapprochement des techniciens du développement économique avec les acteurs du secteur de l'immobilier d'entreprise, et avec leurs catégories professionnelles stabilisées et partagées. C'est tout particulièrement le cas des conseils en immobilier d'entreprise qui, pour qualifier le « marché », emploient une terminologie particulière (« demande placée », « loyers prime ») et une géographie spécifique découpant l'agglomération en secteurs constituant autant de « sous-marchés » (voir Annexe 15). Afin de permettre la constitution et l'exploitation de la base de données, le Grand Lyon et le Cecim prévoient dès 2002 la réalisation d'un lexique, supposant « *un grand travail d'harmonisation des langages entre acteurs publics et privés, afin que chaque réalité saisie et interprétée ait bien les mêmes signification pour tous* » (Cecim 2003, 2). Ce travail est assuré par un groupe de travail piloté par les promoteurs et conseils en immobilier lyonnais, auquel sont conviés les techniciens du développement économique, dont nous avons souligné le rôle dans la circulation des standards d'investissement dans le projet du Carré de Soie.

La « *structuration* » de la place immobilière lyonnaise évoquée par la *Convention* (Communauté Urbaine de Lyon et Cecim 2002, 2) passe donc par un travail de rapprochement non seulement des organisations (le Cecim, la Fnaim, le Grand Lyon) mais aussi de leurs catégories cognitives – et en particulier, ici, de la familiarisation des techniciens du développement économique avec celles du marché locatif et du marché de l'investissement. L'édition par les services communautaires d'une *Lettre de la conjoncture immobilière* sur une base semestrielle illustre ce rapprochement cognitif, tant son format et son contenu se rapproche des notes d'analyse produites par les services d'études et de recherches des *majors* du conseil en immobilier d'entreprise (voir Annexe 16), bien que certains techniciens relativisent l'importance de ce document (Entretien B05, collectivité, chef de projet économie). Or nous savons que ces catégories ne sont pas neutres : elles permettent l'inscription des produits immobiliers sur le marché de l'investissement, facilitant ainsi leur appréhension par les gestionnaires et, en retour, la circulation de leurs attentes (voir chapitre 5).

Renforcer la « transparence » du marché lyonnais

Pour ses membres, la consolidation de la cohésion interne de la place immobilière lyonnaise se traduit à l'extérieur par le renforcement de la « transparence » du marché, selon

les termes usités dans le secteur. D'autres travaux ont souligné comment les conseils en immobilier travaillaient à produire ce critère guidant les décisions des chargés d'investissement (Bitterer et Heeg 2012 ; Halbert et Rouanet 2014). L'immobilier demeurant un marché *situé* dans l'espace et le temps (De Magalhães 1999 ; Wood 2004), l'accès à cette information est crucial pour les gestionnaires d'actifs, qui sont localisés dans leur grande majorité à Paris, et dont les clients peuvent opérer depuis Londres, New York, ou Francfort.

Grâce au partage de l'information par les conseils en immobilier, la relance de l'observatoire contribuerait ainsi à l'attractivité du marché lyonnais auprès des gestionnaires d'actifs. L'observatoire permettrait donc de sortir d'une situation polyphonique perçue par les professionnels de l'immobilier comme nuisible à l'attractivité du marché local, en particulier auprès des gestionnaires d'actifs internationaux qui n'en sont pas familiers : « *untel allait voir Jones Lang [Lasalle] qui lui racontait le parc, le flux et le stock, puis CBRE lui racontait un autre parc, un autre flux et un autre stock, car chacun avait ses propres chiffres qui n'étaient pas bons !* » (Entretien B18, conseil immobilier, cadre dirigeant). Désormais, les cabinets « *communiquent tous sur les mêmes chiffres* » ce qui apporterait une « *lisibilité du marché* » sans pareil[260]. L'observatoire permet « *d'avoir des chiffres uniques pour l'ensemble du marché* » (Entretien B07, conseil immobilier, cadre dirigeant) évitant ainsi « *ce genre de discussions que personne ne peut vérifier* » grâce à « *une source officielle qui est neutre* » (Entretien B01, bureau d'études, responsable). Le recoupement des informations transmises par chaque cabinet apporterait une exhaustivité de l'information, et son traitement par l'observatoire une légitimité auprès des intervenants extérieurs. La communication de ces chiffres a lieu lors de la conférence annuelle de la Fnaim Entreprises, durant laquelle les cabinets syndiqués partagent les résultats de l'année écoulée et les commentent (voir section 3).

---

[260] Il faut nuancer ce type de discours sur la « *particularité lyonnaise* », qui fait la promotion de l'agglomération comme un territoire « *très en avance sur d'autres villes […] dans la transparence des données* » (Entretien B01, bureau d'études, responsable), revenant systématiquement dans nos entretiens (Entretiens B03, B07 et B18, conseil immobilier, cadres dirigeants). En Île-de-France, un dispositif similaire existe suite à la réunion de quatre *majors* du conseils (BNP Paribas Real Estate, CBRE, DTZ, JLL) au sein du groupement d'intérêt économique ImmoStat. Ce dernier fonctionne également sur la mise en commun d'informations sur le marché, à travers un système de collecte anonymisé géré par un tiers. La spécificité de la démarche lyonnaise tient donc probablement plutôt du mode de gestion associant la Communauté urbaine et la place immobilière locale. Dans une recherche précédente, nous remarquions d'ailleurs que « *la recherche d'une forme de 'transparence' accorde de ce point de vue une préférence pour la métropole parisienne qui dispose d'un système collaboratif de collecte de données, nous l'avons vu. Il n'en va pas de même dans certains marchés régionaux. Les interlocuteurs des sociétés de conseil interviewés nous ont confié leur difficulté à atteindre un niveau de transparence identique à celui du marché francilien* » (Halbert, Attuyer, et al. 2014, 295).

Cette démarche est volontairement mise en avant par les acteurs de la place immobilière. D'abord à travers un usage régulier des chiffres, non seulement par les conseils en immobilier mais aussi par le Grand Lyon : « *maintenant c'est un réflexe dans ces institutions : quand on veut rapidement un chiffre, c'est le Cecim* » (Entretien B01, bureau d'études, responsable). C'est particulièrement le cas du maire-président dont nos interlocuteurs rapportent l'intérêt pour cet outil qu'il mobilise lors de ses interventions publiques, comme par exemple lors du déjeuner investisseur du Mipim 2007 (Archive B082, 2007), ou lors d'une interview au magazine *Business Immo* lors du Mipim 2012, dans laquelle il évoque les résultats du marché lyonnais en termes de « *demande placée* », par rapport à d'autres villes françaises, traduisant la pénétration de ces catégories de marché jusque dans l'exécutif communautaire[261]. La démarche de l'observatoire est aussi mise en valeur en tant que telle lors des salons immobiliers. À peine quelques mois après l'approbation de la délibération sur la relance de l'observatoire, le Grand Lyon communique sur cette initiative lors du Mipim 2003 à Cannes (Archive B020, 2002). De même lors de l'édition suivante, ainsi qu'en 2007 où elle figure parmi les caractéristiques qui font de Lyon une « *ville phare du développement économique* » (Archive B078, 2007). Cette entreprise de promotion est également assurée par les conseils en immobilier présents sur le stand de l'agglomération lyonnaise, comme Brice Robert, alors Vice-Président du Cecim, qui vante à l'occasion du Simi 2005 cet « *outil unique en France* » (*Le Progrès*, 28 novembre 2005).

La relance de l'observatoire grâce à l'implication financière du Grand Lyon permet la constitution d'un outil au service de la promotion de l'agglomération lors des salons immobiliers. Elle contribue également au rapprochement organisationnel et cognitif des acteurs locaux de la filière d'investissement, au premier rang desquels les conseils en immobilier qui abondent l'observatoire avec leur données. En retour, le renforcement de cette démarche partenariale sert simultanément de plateforme pour la préparation en amont de ces activités de promotion commerciale, à commencer par la participation au Mipim. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 6, les conseils en immobilier lyonnais impliqués dans cet exercice alertent le Grand Lyon sur la nécessité d'adapter son portefeuille aux attentes des gestionnaires d'actifs, en matière de polarisation et de hiérarchisation des projets. À partir de 2008, cet enjeu devient l'objet d'une politique publique spécifique.

---

[261] « Mipim 2012 : bilan positif pour la métropole lyonnaise, présenté par le sénateur-maire de Lyon et président du Grand Lyon », *Le site économique du Grand Lyon*, http://www.economie.grandlyon.com/video-lyon.16.0.html?&vid=1386, dernière consultation le 07/10/14.

Section 2. La structuration de la politique d'offre immobilière du Grand Lyon

Dès le début du second mandat de Gérard Collomb, qui est réélu en mars 2008, l'offre immobilière et sa régulation sont portées à l'agenda. Dans son *Plan de mandat*, le maire-président fait le vœu, sur fond de crise financière globale, de « *garder le cap du dynamisme* » dans la perspective de « *promouvoir un modèle de développement équilibré et pérenne* » (Communauté Urbaine de Lyon 2008). Le maintien d'une offre d'accueil de qualité pour les entreprises constitue l'un des trois principaux leviers identifiés afin de soutenir le tissu économique local. L'objectif sur ce point est plus spécifiquement d' « *assurer un accueil efficace et raisonné des entreprises sur le territoire* ». Il est directement raccordé par l'exécutif à la production d'immobilier tertiaire, et partant, à la capacité de l'agglomération à fournir une offre de qualité :

> *Malgré les difficultés annoncées sur le plan économique, Lyon reste un marché immobilier attractif en Europe. À la fois stable et diversifié, avec un bon rapport qualité/prix, il propose une offre sécurisante aux investisseurs. Pour conserver cette position, nous devons anticiper sur certains enjeux majeurs, comme la nécessité de maîtriser la vocation des sites dans le temps, de préserver la mixité des fonctions, de maîtriser le foncier, de prendre en compte les critères de développement durable et de desserte. Notre objectif est de proposer une offre territoriale de niveau européen lisible et structurée. (Ibid., 6)*

Cet extrait résume la perspective avec laquelle l'exécutif et sa majorité abordent le développement économique lors du second mandat qui s'ouvre alors. Il pose un diagnostic, louant la position de l'agglomération lyonnaise sur le marché de l'immobilier d'entreprise européen. Partant, l'enjeu est de maintenir cette position, tout particulièrement auprès des investisseurs, qui sont les seuls acteurs de la filière d'investissement explicitement identifiés. Dans l'ensemble, ces interventions sont guidées par un objectif transversal, « *proposer une offre territoriale de niveau européen lisible et structurée* ». Ici, l'exécutif fait donc sienne les recommandations émises par les « *partenaires* », et en particulier des conseils en immobilier, lors des précédentes éditions du Mipim, sur la nécessité d'une offre sélective. Cependant, la « visibilité » et « lisibilité » n'ont plus vocation à guider seulement la sélection des sites présentés lors des salons immobiliers, mais plus globalement la stratégie de développement métropolitaine. Le *Plan de mandat* opère ainsi un glissement en pérennisant les enjeux ponctuels, qui sont importés dans l'action économique communautaire.

Dans cette perspective, l'exécutif identifie une dizaine de « *sites clefs du développement* », dont certains sont associés à des domaines économiques spécifiques (p. ex. Confluence pour le tertiaire et les industries créatives, Gerland pour les sciences de la vie), et d'autres associés au redéveloppement urbain, comme le Carré de Soie. En ce qui concerne

l'immobilier tertiaire, la priorité est accordée à Part-Dieu, « *site emblématique et prioritaire* » qui a vocation à devenir la « *City de Lyon* » (Ibid., 6-7). Pour ces grands projets urbains qui comportent une dimension économique à travers la construction d'immobilier d'entreprise, l'exécutif fait par ailleurs état de sa volonté de les « *dynamiser […] pour les mettre au niveau des attentes des investisseurs, pour accompagner les mutations, pour anticiper l'avenir* » (Ibid., 13). Ici encore, l'offre, et en particulier les gestionnaires d'actifs, sont identifiés comme un facteur clef du dynamisme économique. Dans ce contexte politique, le Grand Lyon va mettre en place une politique de l'offre immobilière dans l'espace de quelques années à travers la création de plusieurs institutions, c'est-à-dire d'organisations, d'instruments et de règles destinées à la régulation de la production d'immobilier de bureau.

2.1. Le Schéma d'accueil des entreprises (SAE)

Dans son *Plan de mandat 2001-2008*, l'exécutif annonce, pour répondre à l'enjeu de régulation de l'offre immobilière qui doit permettre d'assurer un « *accueil efficace et raisonné des entreprises sur le territoire* », un Schéma d'accueil des entreprises (SAE) qui « *proposera dès fin 2008 une offre foncière et immobilière et permettra cela en proposant un portefeuille complet à l'attention des entreprises* » (Ibid., 6). L'adoption par l'assemblée communautaire de ce schéma intervient l'année suivante (délibération n°2009-1069) à l'issue d'une année d'expérimentation et de concertation avec les maires des communes et différents représentants du secteur économique (procès-verbal, Conseil de Communauté, 2 novembre 2009, p. 28), témoignant de la constitution de l'offre immobilière, et de sa régulation, comme un problème public. Elle s'appuie aussi sur le travail préalable fourni par les services de développement économique, qui portent en interne ce nouvel instrument. Celui-ci se caractérise par (i) sa portée transversale, (ii) la spécialisation d'une démarche dédiée à l'offre immobilière, et (iii) sa nature hybride, à mi-chemin entre schéma de planification et support de coordination.

Un instrument transversal au service d'arbitrages politiques

Le dispositif adopté en 2009 par l'assemblée s'appuie sur un projet d'instrument technique préparé par les services communautaires du développement économique dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie de développement économique amorcée à la fin du

mandat précédent en 2007[262], et reprise au début du mandat suivant. Cette réflexion interne portée par les services de développement économique aboutit à la publication d'un volumineux *Plan stratégique de développement économique* en 2009 (voir Encadré 17). C'est dans ce document interne, où les techniciens défendent une vision du développement économique en termes de compétition entre les grandes métropoles dans la lignée de la perspective entrepreneuriale tracée par le *Plan de mandat* de l'exécutif, que l'on trouve une première version du SAE. L'immobilier y est identifié comme l'un des facteurs clefs de la compétitivité du tissu économique et de l'attractivité du territoire, à leur tour supposés garantir la place de l'agglomération lyonnaise dans cette compétition interurbaine[263].

Dans cette perspective, le SAE est présenté comme un « *outil indispensable à la bonne mise en œuvre* » de Stratéco (Délégation générale au développement économique et international 2009, 30). Il vise à « *anticiper et planifier la production d'offre d'accueil économique* », c'est-à-dire de l'immobilier d'entreprise, grâce à la combinaison d'un exercice de territorialisation des différentes politiques économiques communautaires, ainsi qu'une « *approche marché 'demande / offre'* ». Cet exercice doit déboucher sur l'identification de quelques territoires clefs et sur leur hiérarchisation, qui doivent en principe garantir « *aux entreprises des sites d'accueil économiques adaptés à leurs besoins et à leurs ambitions* » (Ibid.). Plus globalement, il s'agit, dans le contexte de la crise financière globale de 2008, de rassurer : pour ses porteurs, la démarche du SAE est jugée comme « *d'autant plus pertinente qu'elle permet de donner de la visibilité sur les projets, de rassurer les acteurs publics et privés sur le positionnement, la programmation et le phasage envisagés pour les opérations économiques* » (Ibid.).

Ce dernier extrait est le plus explicite quant à l'approche par l'offre proposée par les techniciens : afin de répondre aux besoins des entreprises – et générer ainsi du développement économique – il s'agit de faire levier sur l'offre de locaux. Cette approche « *positionne la collectivité comme le garant d'une offre régulée, en phase avec les besoins des entreprises* » (Ibid.). Mais elle suppose, pour stimuler l'offre, de privilégier la polarisation de l'offre dans

---

262 Dans un article du journal interne de la Communauté urbaine destiné au personnel, on peut lire que l'histoire du schéma remonterait à 2006, à l'occasion des travaux de lancement du Scot de l'agglomération lyonnaise qui constitueraient « *l'opportunité et l'élément déclencheur de ce projet* », grâce à l'association des services de développement économique par ceux de l'urbanisme (Barbier 2008). Cependant, nous n'avons trouvé nulle part ailleurs une telle trajectoire, y compris au cours de nos entretiens avec les responsables du SAE, dont certains ont participé à sa création.

263 On peut par exemple lire que « *la capacité du territoire à offrir aux entreprises des sites d'accueil économiques adaptés à leurs besoins et à leurs ambitions est incontournable pour répondre à une ambition de développement économique et d'attractivité* » (Délégation générale au développement économique et international 2009, 30).

quelques « *hot spots* » ou « *territoires stratégiques* ». Les conseils en immobilier, et plus largement les « *partenaires* » du secteur immobilier déjà associés dans le premier mandat, sont en outre identifiés comme des acteurs clefs à impliquer dans le processus, en particulier dans les phases de définition stratégique, pour « *enrichir les débats et permettre une évaluation permanente des entreprises et de l'adéquation de l'offre d'accueil* » (*Ibid.*, 86). Le SAE tel qu'il est envisagé par les services conduit donc à prolonger le dispositif adopté par le Mipim en le transformant en instrument de la politique économique du Grand Lyon.

Encadré 17 – La démarche Stratéco

La démarche Stratéco vise à définir une nouvelle stratégie de développement économique communautaire portée par le Grand Lyon. Elle succède au *Schéma de développement économique* (SDE) adopté en 2002 après plusieurs années de préparation interne avec l'accompagnement du cabinet de consultants Algoé. La préparation du SDE intervient sous la présidence de Raymond Barre, et ses résultats sont repris par Gérard Collomb qui lui succède en 2001.

Dans le contexte du renouvellement du mandat de Gérard Collomb à la présidence du Grand Lyon, le *Plan stratégique de développement économique* (Stratéco) vise à « *proposer une réponse technique aux ambitions affichées* » dans son *Plan de mandat*. Il s'agit ainsi de définir une « *feuille de route claire* » à partir d'un travail essentiellement conduit en interne par les services de développement économique. En écho à la vision portée par l'exécutif, le développement économique est conçu en termes de « *compétition entre les territoires* », et plus particulièrement entre les métropoles. Bien que l'agglomération lyonnaise dispose d'un solide potentiel, les techniciens jugent que ses ressources ne sont pas assez mobilisées, ce qui laisse des « *marges de progression pour acquérir le rang de métropole internationale* ».

Pour cela, le document identifie trois principaux leviers : la compétitivité du tissu économique local ; la différenciation internationale en s'appuyant sur la spécialisation (filières) et l'innovation ; et l'attractivité grâce au marketing territorial et aux services auprès des entreprises. La mise en œuvre de ces grands axes est fléchée par une dizaine de fiches action qui identifient les élus, les services concernés, les principaux objectifs et les moyens financiers alloués. Pour la plupart, ces actions consistent à repositionner des dispositifs préexistants, comme les développeurs économiques locaux, le suivi des Grands comptes, ou encore la requalification des zones d'activités. Certaines sont cependant inédites, comme le Schéma d'accueil des entreprises (SAE) ou la définition d'une politique globale pour les salons immobiliers. Elles concrétisent des réflexions internes émises régulièrement pendant le premier mandat, en particulier à l'occasion de l'organisation du Mipim.

Sources : Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise (2002) ; Délégation générale au développement économique et international (2009) ; Galimberti (2015) ; Linossier (2006).

La délibération qui porte sur la création du dispositif reprend largement ces orientations, en le présentant comme un « *schéma de principe et d'organisation […] pour permettre aux activités économiques de trouver leur place dans le développement et l'aménagement de la ville* »

(délibération n°2009-1068, 2). Plus spécifiquement, selon les termes de la délibération, « *il s'agit d'un outil de pilotage et d'animation de la politique de développement économique* », qui

> *décline sur le territoire les orientations de la stratégie économique et donne les moyens à la Communauté urbaine d'anticiper et de garantir la production d'une offre d'accueil régulée et adaptée à la demande des entreprises, de maîtriser la vocation économique des sites dans le temps et d'en assurer une gestion efficace. (Exposé des motifs, 2)*

Cette démarche de régulation de l'offre a vocation à être transversale, à commencer par la couverture des différents segments de l'immobilier d'entreprise : « *immobilier tertiaire, locaux d'activités, la logistique, l'immobilier dit 'dédié' constitué de pépinières spécialisées ou non, d'hôtels d'entreprises, etc.* » ainsi que l'énonce la délibération.

Deuxièmement, le schéma concerne l'ensemble des étapes de la chaîne de production urbaine, que les techniciens ont identifiées, d'amont en aval : stratégie visant à définir un positionnement économique, programmation immobilière, promotion, commercialisation, gestion.

Troisièmement, la transversalité concerne également l'ampleur des sujets que le SAE a vocation à traiter, conformément à l'idée que « *quand on parle de développement économique […] on parle d'implantation d'entreprises mais on parle aussi de voirie et de signalétique, d'urbanisme, de transport de marchandises et de salariés […] et d'autres sujets nombreux et variés* », impliquant de nombreux acteurs, comme l'explique le vice-président chargé du développement économique David Kimelfeld qui porte le dossier (procès-verbal, Conseil de Communauté, 2 novembre 2009, p. 28). De ce point de vue, le SAE est pensé par les services techniques du développement économique comme un point de référence permettant d'articuler une position de la Communauté urbaine vis-à-vis de ses différents interlocuteurs, depuis les représentants du secteur économique local réunis dans les instances de « *gouvernance économique* » (Healy 2007) jusqu'aux acteurs du secteur immobilier, en passant par les communes.

Quatrièmement, cette transversalité s'exprime également dans la diversité des secteurs et outils de politique communautaire que le SAE doit, en principe, irriguer : planification urbaine (Scot, PLU), aménagement (projets urbains), investissements structurants (programmation pluriannuelle des investissements), marketing territorial (salons immobiliers), politique foncière (immobilier dédié, zones industrielles), accompagnement des filières, etc. Cet instrument, préparé en interne par les services de développement économique, constitue un outil au service d'arbitrages politiques dans un champ de sujets

et de compétences varié. Il s'accompagne de la mise en place d'institutions dédiées au sein de la communauté urbaine (voir Encadré 18).

Encadré 18 – Les institutions du Schéma d'accueil des entreprises

La création du SAE s'accompagne de la mise en place de nouvelles institutions au sein du Grand Lyon. Les arbitrages politiques concernant le SAE sont réalisés au sein d'un Comité de pilotage réunissant toutes les délégations de l'exécutif « *concerné[e]s par les thématiques économiques* »[264], sous la présidence de David Kimelfeld, douzième vice-président chargé du développement économique[265]. Ce comité d'élus, qui se réunit en principe tous les mois, est chargé des décisions concernant la définition de l'offre d'accueil à l'échelle de l'agglomération, et son application dans les différents secteurs d'action publique et projets d'aménagement concernés : « *il va se prononcer sur le volet éco, pas sur le projet urbain puisque ce n'est pas son rôle* », en donnant « *son avis au regard de tout ce qui se développe par ailleurs à l'échelle de l'agglo* » (Entretien B05, collectivité, chef de projet économie).

La délibération portant création du SAE réserve la possibilité d'ouvrir à la composition du Comité de pilotage aux « *acteurs publics et privés en charge de l'offre d'accueil économique* », et notamment les « *opérateurs et investisseurs privés* » de l'immobilier d'entreprise (délibération n°2009-1068, 3)[266]. À notre connaissance cette disposition n'a pas encore été appliquée, tout du moins sous cette forme : si les promoteurs ont effectivement été associés à la démarche, c'est plutôt selon des modalités informelles (voir chapitre 9).

La mise en œuvre du SAE repose par ailleurs sur un Comité technique associant les services des deux Délégations générales au développement urbain (DGDU) et au développement économique et internationale (DGDEI), sous le pilotage de la Direction des services aux entreprises (DSE) qui s'y rattache.

Enfin, le SAE repose sur des institutions préexistantes, et en particulier sur la Conférence locale des maires qui réunit les élus des communes depuis 2002 (voir Linossier 2006, 313). Les maires ont été préalablement consultés afin de valider le SAE, et de débattre des arbitrages financiers s'y rattachant. Le dispositif de Conférence locale des maires a par la suite vocation à être mobilisé au fur et à mesure de la déclinaison du SAE, à travers la consultation des élus municipaux des territoires concernés par telle ou telle décision.

Sources : Entretiens.

264 La délibération donne une liste exhaustive des délégations concernées : l'urbanisme, l'université et la recherche, les grands projets d'agglomération, les centralités et cadre de vie, l'urbanisme commerciale, la logistique, la stratégie foncière, l'aménagement des fleuves.

265 David Kimelfeld, élu du parti socialiste dans le quatrième arrondissement de Lyon, a été reconduit à cette délégation en qualité de premier vice-président pour le troisième mandat de Gérard Collomb (2014-2020). Notre démarche pour rencontrer M. Kimelfeld n'a pas pu aboutir après plusieurs tentatives de janvier à octobre 2015.

266 La délibération identifie en outre, parmi ces acteurs : des représentants du secteur économique réunis au sein du Grand Lyon, Esprit d'Entreprise et d'associations, l'Aderly, ainsi que des aménageurs.

Un instrument de régulation piloté par des techniciens spécialistes de l'offre immobilière

La création du SAE s'accompagne de la constitution d'une équipe *ad hoc* chargée de son pilotage au sein de la Délégation générale du développement économique et international (DGDEI). Cette équipe est hébergée au sein du Service implantation et immobilier d'entreprise (SIIE)[267], qui dépend de la Direction des services aux entreprises (DSE), l'une des quatre principales directions composant la délégation (voir Annexe 17). Le service rassemble une dizaine de personnes, dont trois techniciens dédiés spécifiquement à l'offre d'accueil au sein du pôle SAE. La régulation de l'offre d'accueil se distingue donc, sur le plan organisationnel, des approches par les filières et *clusters* – gérée par le service innovation et compétitivité – et par les services aux entreprises – portée par les développeurs économiques du service développement local. Ces deux derniers services correspondent au développement, par le Grand Lyon, d'approches visant historiquement à développer le tissu économique dans certains secteurs clefs dans les années 1980, ainsi qu'à le territorialiser à travers l'accompagnement des entreprises à partir des années 2000. Avec le SAE, la politique communautaire s'enrichit d'un troisième volet constituant une approche du développement économique à part entière (voir Tableau 26).

Tableau 26 – Typologie des services au sein de la Direction des services aux entreprises

Service	*Innovation et compétitivité*	*Développement local*	*Implantation et immobilier d'entreprise*
Approche du développement économique	Animation de filières	Services aux entreprises	Production de l'offre d'accueil
Domaine	Filières (sciences de la vie, *cleantech*, numérique) et université	Besoins des entreprises (en pratique : voirie, urbanisme)	Immobilier, aménagement urbain
Périmètre d'intervention	Territoires concernés par ces secteurs (p. ex. bio-santé à Gerland)	Territoires de la Conférence des maires	Pôles du Schéma d'accueil des entreprises
Interlocuteurs extérieurs	Entreprises et organismes publics des secteurs concernés	Entreprises (dont Grands comptes), conseils en immobilier	Aménageurs, promoteurs, gestionnaires d'actifs, conseils en immobilier

[267] Qui se prononce dans le jargon des techniciens « S2IE ».

Le développement d'un pôle SAE au sein du service dédié à l'implantation et l'immobilier d'entreprise témoigne d'une approche distincte du développement économique par l'*offre immobilière*, ou plus précisément de son autonomisation organisationnelle et de sa spécialisation professionnelle[268], en particulier par rapport au métier de développeur économique local dont elle se distingue (voir Encadré 19). Ce pôle de techniciens est présenté comme un « *service support* » ou « *back office* » intervenant sur « *la question du développement immobilier* », laquelle conditionne « *l'implantation des entreprises sur un territoire* » prise en charge par leurs collègues du développement local (Entretien B17, collectivité, chef de projet économie)[269]. Il intervient en amont afin de « *préparer le développement économique* » à travers une action sur « *plusieurs étapes dans la chaîne de cette possibilité* » se rapportant à l'offre immobilière (Ibid.).

L'organisation de la Direction du service aux entreprises (DSE) reproduit donc un schéma de division des tâches entre ces deux fonctions (voir Tableau 26), d'abord en termes de métiers. D'une part, celui de « *l'implantation* », qui constitue « *le cœur de métier du développeur économique* » et relève d'une approche de « *service à un client qui est l'entreprise* » (Ibid.), à travers l'accompagnement des dirigeants et entrepreneurs. En ce qui concerne l'immobilier, cela se traduit par une intervention sur le « *besoin immédiat de l'entreprise en matière d'immobilier : l'entreprise recherche un bâtiment de telle surface avec tels types de caractéristiques* » (Entretien B23, collectivité, chef de projet économie). De l'autre, une approche « *immobilière* », qui dans une logique de « *back office […] prépare le territoire pour que les entreprises puissent s'y installer* » (Entretien B17, collectivité, chef de projet économie) et porte « *une vision un peu plus en amont* » (Entretien B23, collectivité, chef de projet économie), principalement à travers la définition du positionnement économique et de la programmation de l'immobilier d'entreprise au sein des projets urbains, et de sa promotion sur les salons immobiliers.

La différence entre ces approches se traduit ensuite dans le type d'interlocuteurs. D'un côté, le « *pôle implantation qui parle forcément aux grandes entreprises du territoire* », et ne « *s'intéresse, on ne vas pas dire pas du tout, mais moins, au volet investisseur, de la promotion* », c'est-à-dire les

---

268 Suite à l'arrivée de Gérard Collomb, la Direction des affaires économiques et internationales (DAEI) est réorganisée en trois pôles thématiques en 2002, dont les intitulés correspondent à ceux des trois services de la Direction des services aux entreprises (DSE) : innovation, développement local, et implantation. Ce service de l'implantation regroupait une dizaine de techniciens, dont trois dédiés à l'immobilier et l'implantation.

269 Au sein du SIIE, deux techniciens s'occupent également de ces problématiques au sein d'un pôle implantation.

acteurs de l'offre, à l'exception notable des conseils en immobilier d'entreprise en raison de leur position de pivot entre cette offre (investisseurs) et la demande (entreprises locataires) immobilières (voir Encadré 19). De l'autre, les techniciens du SAE qui s'adressent « *beaucoup plus aux investisseurs, commercialisateurs, et aux promoteurs […] [aux] aménageurs, les promoteurs, qui sont là pour co-construire avec nous l'offre d'accueil.* », mais « *très rarement [à] l'entreprise qui veut s'y installer* » (Entretien B17, collectivité, chef de projet économie). Cette spécialisation se reflète dans le profil des techniciens de l'offre immobilière que nous avons pu rencontrer, dont le vocabulaire et les propos témoignent d'une conversion d'urbanistes à la culture socioprofessionnelle de la filière d'investissement locatif[270]. En ce qui concerne les salons immobiliers, elle a pour corollaire une participation marginale des développeurs locaux, qui restent « *sur le territoire en contact avec les entreprises* » (Entretiens B23 et B28, collectivité, chef de projet et responsable économie).

Encadré 19 – Les développeurs économiques locaux

Le poste de développeur économique local a été créé en 2002 afin de territorialiser les politiques de développement économique du Grand Lyon dans l'agglomération lyonnaise. Ces techniciens ont vocation à assurer une fonction d'intermédiation entre le Grand Lyon et les entreprises, tout en se rapprochant des communes. Aujourd'hui, ils sont regroupés dans le service du développement local, au sein de la Direction des services aux entreprises. Le service regroupe une douzaine de développeurs, dont la répartition sur le territoire est plus ou moins calquée sur la géographie de la Conférence des maires.

Cette fonction s'inscrit dans une logique de production de services pour les entreprises, grâce à des « *profils généralistes maîtrisant les métiers d'interface soucieux de la satisfaction du client final* ». Il s'agit de « *mettre sur les territoires des interlocuteurs de proximité* » afin « *d'aller rencontrer les entreprises pour mieux les connaître en termes de besoins, projets, ressentis du territoire, et de le faire remonter à la maison-mère, aux élus, pour que la politique mise en place par les élus essaye de correspondre aux attentes des entreprises* » (Entretien B23, collectivité, chef de projet économie). C'est l'un des principaux facteurs d'évaluation de leur action, qui est soumise à des indicateurs quantitatifs. En 2008, le service revendique par exemple d'avoir rencontré 600 entreprises et traité 450 dossiers d'implantation.

En pratique, selon notre enquête, les développeurs sont principalement sollicités par les entreprises pour traiter des questions relatives aux compétences d'urbanisme et de gestion des espaces publics du Grand Lyon, et notamment par rapport à leurs problématiques d'implantation. Ils se sont ainsi spécialisés dans l'accompagnement des entreprises dans leur recherche de locaux, ce qui les conduit à entretenir des relations fréquentes avec les

270 Contrairement aux observations formulées par d'autres travaux sur l'équivalent de l'actuelle Direction des services aux entreprises (DSE), le profil des techniciens que nous avons pu rencontrer n'est pas celui de transfuges du privé. Ce sont plutôt des professionnels formés à l'urbanisme et la planification stratégique qui ont exercé précédemment dans d'autres collectivités sur des problématiques de développement économique. Cette trajectoire participe peut-être de leur capacité à enrôler leurs collègues de la Direction générale du développement urbain.

conseils en immobilier. Pour les développeurs, « *c'est quelque chose qui a une forte plus-value car ça nous permet de faire un filtre, de faire en sorte que l'entreprise ne reçoive pas toutes les offres que les commercialisateurs souhaitent lui faire passer* » (Entretien B23, collectivité, chef de projet économie). Cette implication croissante au fil des années est toutefois perçue par les conseils en immobilier comme un risque de concurrence à leur activité.

Sources : Entretiens ; Interview responsable service développement local (Riehl 2008) ; Linossier (2006) ;

En somme, si ces deux types de techniciens partagent une approche du développement économique par l'immobilier d'entreprise, les uns l'abordent par la demande (entreprises), et les autres par l'offre (gestionnaires d'actifs, promoteurs, aménageurs) selon un schéma de division des tâches. Mais cette spécialisation inscrite dans l'organigramme et explicitée par certains est fréquemment nuancée dans les discours, au profit d'une articulation entre les deux approches. Les techniciens de l'offre d'accueil (SAE) sont prompts à louer les services de leurs collègues développeurs, qui sont considérés comme « *extrêmement importants* » en tant que « *capteurs de la demande et des besoins des entreprises […] en matière de foncier et d'immobilier* ». Leur consultation permettrait de s'assurer que « *cette ambition qu'on porte ne soit pas ex nihilo de la collectivité, mais qu'elle soit bien là pour répondre aux besoins d'aujourd'hui et du futur des entreprises du territoire, et aussi [des entreprises] externes* » susceptibles de s'y implanter.

L'articulation entre ces deux services constituerait la clef de voûte du SAE, c'est-à-dire d'une démarche qui cherche à faire levier de l'offre, construite et financée par la filière d'investissement, au service de la demande des entreprises. Cette articulation se réaliserait principalement dans la coordination entre les deux services, et la collaboration entre leurs techniciens « *dans l'échange* » interpersonnel, à l'occasion d'un « *dialogue qui va permettre d'arriver à quelque chose d'un peu cohérent* », par exemple sur la programmation économique des projets d'aménagement (Entretien B28, collectivité, responsable économie). Le degré de cette collaboration varie, depuis ceux qui revendiquent une relation de travail « *très étroite* » à d'autres qui évoquent une position où « *on les consulte […] voire on co-construit avec eux* » (Entretiens B05 et B29, collectivité, chefs de projet économie). Cette dynamique de collaboration serait d'autant plus forte que, dans un contexte postérieur à la crise financière globale de 2008, « *le monde de l'immobilier pense utilisateurs* » (Entretien B28, collectivité, responsable économie). Or les développeurs économiques locaux sont perçus en interne comme les principaux représentants des « *besoins, projets, ressentis du territoire* » des entreprises (Entretien B23, collectivité, chef de projet économie), rôle qu'ils revendiquent. Cette proximité avec les entreprises serait par conséquente garante d'une meilleure

programmation de l'offre prise en charge par leurs collègues du SAE, et donc de sa commercialisation. La coopération interne entre services permettrait donc de garantir l'objet du SAE, à savoir d' « *être toujours en capacité de proposer et de produire pour les entreprises les locaux ou le foncier qui correspond à leurs besoins, au meilleur endroit, et au bon moment* » (Chef de projet SAE, citée in Barbier 2008, 18).

Il faut toutefois nuancer cette mécanique, car les discours et exemples que nous avons recueillis en entretiens concernant cette articulation sont moins fréquents et explicites que les logiques de spécialisation et de division des tâches, au-delà des déclarations sur « *l'articulation dans l'échange* » (Entretien B29, collectivité, chef de projet économie). De plus, comme nous l'évoquerons dans le cas de l'élaboration du volet tertiaire du SAE, tous les développeurs locaux ne sont pas associés de la même manière par leurs collègues chargés de l'offre immobilière. Il reste que cette logique de spécialisation reflète le développement d'une approche du développement économique par l'offre immobilière, et son institutionnalisation au sein des services techniques communautaires depuis 2008, consécutivement à la création d'un instrument dédié destiné à sa régulation.

Un instrument hybride entre planification spatiale et coordination intersectorielle

Le SAE porte non seulement sur l'offre immobilière, mais surtout sur sa régulation dans l'*espace* et le *temps* à travers sa territorialisation. Les modalités concrètes de la déclinaison spatiale des orientations du SAE sont cependant hybrides, à mi-chemin entre une démarche relevant de la planification stratégique et de logiques de coordination interne entre le développement économique et l'urbanisme, et externes avec les acteurs de l'immobilier. La circulation des standards d'investissement qu'il contribue à véhiculer s'exprime donc de deux manières : d'une part, sous la forme d'orientations stratégiques, notamment à dimension spatiale ; d'autre part, à travers la renforcement de la capacité des techniciens de l'offre d'accueil à peser sur le contenu des projets d'aménagement.

Nos entretiens reflètent certes une réticence des techniciens à qualifier le contenu du SAE, en particulier par le biais de représentations cartographiques. À plusieurs reprises, le terme de « *schéma* » est contesté, « *pour la bonne raison qu'on aurait figé les choses de façon définitive* », alors que

> *l'idée est bien d'être sur un outil qui permette d'anticiper et de produire une offre d'accueil, et de la gérer, qui soit adaptée aux besoins des entreprises. Et ces besoins évoluent tellement plus vite que la*

> *réalisation des opérations d'urbanisme ou d'aménagement, qu'on ne voulait pas figer les choses avec une carte. (Entretien B05, collectivité, chef de projet économie)*

> *On est pas encore dans quelque chose de trop écrit ; mais en même temps c'est tant mieux car dès qu'on écrit quelque chose on se trompe et on a déjà faux le lendemain. (Entretien B28, collectivité, responsable économie)*

En empruntant à la critique de la rigidité de la planification, ces interlocuteurs disqualifient le statut de schéma, au motif d'une inadéquation entre ce type de technique et le rythme d'évolution des besoins des entreprises. Cette critique se reflèterait dans l'absence d'un document interne unique retranscrivant la vision globale de l'offre d'accueil à l'échelle de l'agglomération, à la manière des schémas et cartes accompagnant les documents de planification stratégique (Scot) et réglementaire (PLU), ou promotionnels (brochures et plaquettes distribués sur les salons immobiliers). Plus précisément, ces deux premiers types de documents sont, aux termes de la délibération instituant le SAE, les principaux outils de sa « *traduction spatiale* » (délibération n°2009-1068). Ils constitueraient ainsi des « *outils de territorialisation* » de l'offre d'accueil permettant de « *faire atterrir les sujets* » à travers le fléchage stratégique des territoires à vocation économique dans le Scot, et la réglementation de la constructibilité dans le PLU (Entretien B05, collectivité, chef de projet économie).

Pour autant, malgré l'absence de représentation spatiale officielle le SAE privilégie bien une forme de développement et une hiérarchie urbaine, qui est précisée dès la délibération approuvant sa création : l'offre d'accueil, si elle a certes vocation à être distribuée « *sur tout le territoire* » de l'agglomération lyonnaise, doit être « *polarisée et concentrée sur des sites clefs* » (délibération n°2009-1068). Cet exercice de hiérarchisation renvoie à un enjeu de priorisation de l'action publique, et donc à des choix politiques concernant les sites dits « *clefs* », « *sur lesquels le Grand Lyon devra concentrer ses efforts durant ce mandat* » (Chef de projet SAE, citée in Barbier 2008, 18). Les documents produits dans le cadre de la démarche Stratéco que nous avons pu consulter confirment ces orientations : ils proposent de concentrer l'offre d'immobilier tertiaire en fonction d'une logique de spécialisation (les filières) et d'aménagement (les grands projets). La territorialisation retenue par les techniciens du développement économique s'attache en outre à hiérarchiser les sites : d'abord entre territoires ordinaires et « *sites clefs* », puis à l'intérieur de ces derniers, entre « *hot spots* » et « *sites stratégiques* ». L'exercice de territorialisation du SAE adopte par conséquent les standards d'investissement des gestionnaires d'actifs en ce qui concerne la polarisation de l'offre à l'échelle des espaces métropolitains, allant même jusqu'à reprendre le vocabulaire de l'industrie de l'investissement en employant le terme de « *hot spots* »

(Halbert et Rouanet 2014, 481). Il reproduit la conversion initiée lors du premier mandat dans le cadre de la préparation des salons immobiliers, tout en tentant de l'articuler avec les approches économiques par les filières.

Dans le même temps, le SAE est aussi « *un mode de gouvernance* » et « *d'organisation* » (David Kimelfeld, procès-verbal, Conseil de Communauté, 2 novembre 2009, 28) visant à renforcer la coordination entre acteurs. C'est un « *outil qui est destiné pour répondre aussi à une nécessité urbaine* », « *un mode de faire, une histoire de gouvernance, une histoire de coordination* » (Entretien B17, collectivité, chef de projet économie). La démarche de régulation réside donc aussi dans une coordination interne entre techniciens et élus, et entre différents secteurs de politique communautaire susceptibles d'impliquer la construction d'immobilier d'entreprise, ou plus largement une problématique d'offre d'accueil. Comme l'explique rétrospectivement un technicien impliqué dans sa création, « *avant de rentrer dans le fond nous sommes rentrés dans le processus : comment on travaille, avec qui, c'est quoi les étapes du SAE […] c'est-à-dire notre processus de production de l'offre d'accueil* » afin de définir « *qui fait quoi* ». Le SAE se concentre sur l'articulation entre deux secteurs privilégiés d'action communautaire : l'urbanisme et le développement économique (voir Encadré 18) afin de mettre en place des « *réflexes* » entre techniciens de ces deux délégations (Entretien B05, collectivité, chef de projet économie) et d' « *améliorer tout simplement la communication entre les différents services qui sont finalement là pour développer de l'offre à destination des entreprises* » (Entretien B17, collectivité, chef de projet économie).

Cet enjeu d'articulation entre urbanisme et développement économique n'est certes pas nouveau dans l'action du Grand Lyon, qui a tenté de lui apporter diverses réponses par le passé (Guéranger et Jouve 2004 ; Linossier 2006 ; Galimberti 2015). La mise en place du SAE entend renouveler les modalités de coordination à travers la *régulation* par le Grand Lyon de la *production* d'immobilier d'entreprise accomplie par les acteurs de l'offre (conseils en immobilier, promoteurs, gestionnaires d'actifs). Pour ce qui est de l'immobilier tertiaire, nous verrons dans le chapitre suivant qu'il conduit dans les faits à renforcer la capacité des techniciens de l'offre d'accueil à peser dans l'urbanisme et l'aménagement, et à ainsi favoriser la circulation des standards d'investissements auprès des urbanistes.

2.2. La « stratégie tertiaire »

C'est dans ce cadre institutionnel que les techniciens de l'offre d'accueil préparent la « stratégie tertiaire » communautaire à partir de 2011, c'est-à-dire le volet du SAE portant sur l'immobilier de bureau. C'est le premier segment d'opérationnalisation thématique sur lequel cet instrument est décliné, avant l'immobilier des zones d'activité l'année suivante (voir Lobry 2011). Le processus est mené par une équipe-projet pilotée par les techniciens du pôle SAE, qui rassemblent autour d'eux des collègues de l'implantation et du marketing territorial, ainsi que quelques développeurs économiques locaux de Lyon et Villeurbanne (Entretien B23, collectivité, chef de projet économie). Ce noyau dur des techniciens est en relation avec deux autres types d'interlocuteurs tout au long du processus d'élaboration (décembre 2010-mars 2011). D'abord, l'équipe-projet associe régulièrement les responsables des structures de pilotage des principaux projets d'aménagement qui sont retenus dans le cadre de cet exercice (Part-Dieu, Confluence, Gerland, et le Carré de Soie). En outre, comme pour l'organisation des salons immobiliers, l'équipe-projet consulte les acteurs locaux de la filière d'investissement, quoique plus ponctuellement [271]. La consultation de ces deux types d'interlocuteurs s'inscrit dans les deux problématiques guidant l'élaboration d'une « stratégie tertiaire », à savoir (i) la régulation de la concurrence entre les grands projets urbains grâce à la définition d'un positionnement économique distinct, et (ii) la structuration d'une démarche commerciale globale pour les salons immobiliers.

Ménager la concurrence entre grands projets

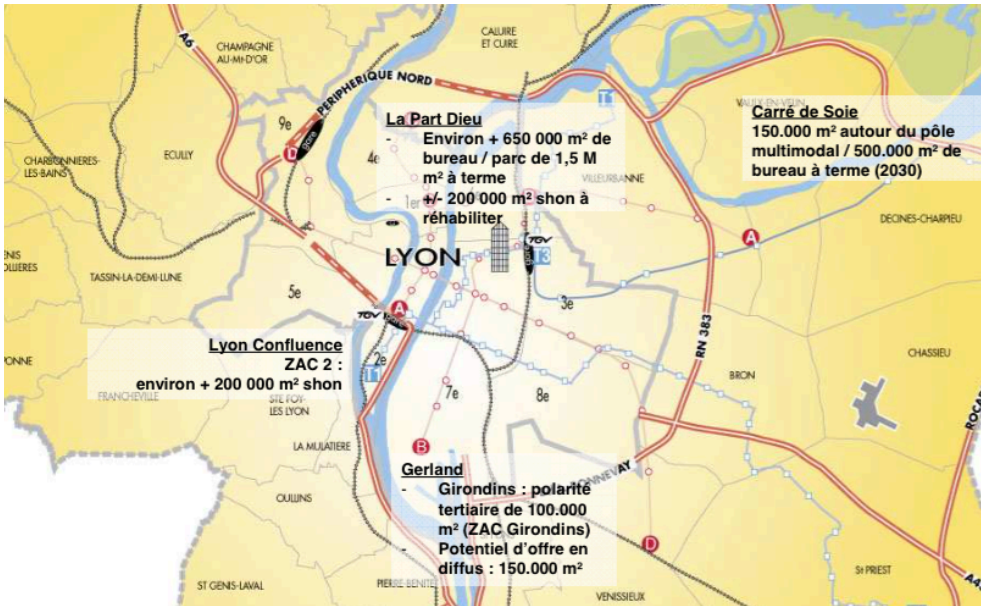
Le premier facteur motivant l'élaboration de la « stratégie tertiaire » par les techniciens du développement économique porte sur la concurrence entre les différents sites de l'agglomération où l'offre neuve d'immobilier de bureau abonde, et qui se disputent les implantations d'entreprise. Depuis la reprise du marché à la fin des années 1990, les opérations de redéveloppement urbain se multiplient dans l'agglomération lyonnaise, en particulier sur des territoires péricentraux à l'intérieur du noyau urbain (Vaise, Confluence, Gerland), mais aussi à ses franges (Carré de Soie). Les techniciens du développement économique se retrouvent alors face à une situation où « *chacun vit sa vie avec des potentiels bien*

[271] Dans les documents internes que nous avons pu consulter, l'équipe-projet a rencontré des promoteurs (Sogelym-Steiner, Bouwfonds Marignan, Icade) et des conseils en immobilier (seulement JLL, les deux autres, BNP Paribas Real Estate et l'actuel Président de la Fnaim Entreprises n'ayant pu assister aux échanges) durant la première phase.

importants pour chacun des projets, et un marché qui n'est pas en capable d'absorber ces mètres carrés », qu'ils interprètent comme un « *grand problème* » nécessitant de « *faire attention* » (Entretien B05, collectivité, chef de projet économie), car « *un peu de concurrence c'est très bien, mais si on veut faire un développement harmonisé et organisé de notre territoire, il faut que ce soit un minimum maîtrisé et maîtrisable par la maison-mère qu'est le Grand Lyon* » (Entretien B17, collectivité, chef de projet économie).

Cette réaction ne relève pas uniquement de l'auto-saisine : les techniciens sont aussi alertés par les responsables des structures d'aménagement des principaux projets urbains. Cette situation offre donc aux techniciens de l'offre d'accueil une première opportunité pour s'exercer à mettre en œuvre le principe de régulation du SAE, afin de ménager la concurrence entre les principaux projets d'aménagement retenus comme socle de la « stratégie tertiaire » : Part-Dieu, Confluence, Gerland, et le Carré de Soie. Ils représentent pour cela les potentiels de constructibilité en immobilier tertiaire définis dans le cadre de chacun de ces projets (voir Figure 35), qu'ils présentent à leurs collègues urbanistes afin d'objectiver la situation de concurrence.

Figure 35 – La représentation de la concurrence entre les projets par les techniciens de l'offre d'accueil



Source : Consultation de documents internes, décembre 2010

Ce choix d'un nombre limité de sites a trait à la nature ambivalente de ces projets, qui « *ne sont pas que des ambitions économiques, mais beaucoup d'ambitions urbaines* » et *« sont en grande*

partie rattachés à [leurs] collègues urbanistes » (Entretien B17, collectivité, chef de projet économie). Cette précision soulevée par un interlocuteur impliqué dans la démarche a son importance. D'abord, parce qu'elle est source, selon lui, de la légitimité des choix de hiérarchisation qui vont être institués par la « stratégie tertiaire » : ces projets bénéficient d'un portage politique conséquent se traduisant par l'existence de structures opérationnelles dédiées comme les Missions et Sem[272]. Ensuite parce qu'elle renvoie à la tension entre développement économique et urbanisme que la politique de l'offre immobilière tente de gérer à travers la régulation de la construction d'immobilier d'entreprise. La concurrence entre les projets serait en effet alimentée par les pratiques de l'urbanisme qui conduisent à appréhender la construction d'immobilier à l'échelle de sous-marchés, entraînant ainsi un risque de suroffre à l'échelle globale du marché lyonnais. À la suite du chapitre 7, nous savons que ces pratiques s'expliquent notamment par les importants besoins de financement suscités par le redéveloppement urbain, et en particulier par la transformation de fonciers industriels.

La dynamique de concurrence et le risque de suroffre sont d'autant plus saillants pour les techniciens, mais surtout l'exécutif, qu'ils sont avivés par la perspective d'un projet de relance du quartier central des affaires de Part-Dieu qui se précise depuis 2009. La réalisation d'une nouvelle « *skyline* » à Part-Dieu est cruciale pour l'exécutif, tant elle symbolise l'adoption d'une grammaire architecturale propre aux villes globales. D'autant que la pression foncière des promoteurs et investisseurs sur le quartier est forte, poussant le Grand Lyon à définir un projet urbain à partir de 2010, et à hâter l'élaboration de son volet économique (Soubirou 2013). Par conséquent, la concurrence avec d'autres projets urbains menace l'une des pièces maîtresses de l'exécutif dans sa course pour intégrer le « *top 15* » des métropoles européennes[273]. La taille du marché lyonnais implique, afin de préserver la construction de tours à Part-Dieu, de freiner la concurrence dans d'autres projets. Ce que l'un de nos interlocuteurs résume sous une formule attribuée à Gérard Collomb : « *à Lyon faire sortir une tour c'est dur, mais faire sortir deux tours en même temps c'est impossible* » (Entretien

[272] D'autres projets d'aménagement sont également pourvus de telles structures technico-politiques de portage, mais présentent un potentiel de constructibilité tertiaire bien moindre par rapport aux centaines de milliers de mètres carrés de ces quatre principaux projets.

[273] Dans les documents que nous avons pu consulter, la présence de projets immobiliers emblématiques sont présentés comme une « *traduction bâtie du dynamisme économique* » garantissant la visibilité de l'immobilier tertiaire, et donc le développement économique et de l'attractivité. C'est par exemple le cas des tours dont la « *force urbaine […] marque et vend leur territoire* » (Document de travail, mars 2012).

B29, collectivité, chef de projet économie). L'ajustement du projet du Carré de Soie que nous avons évoqué dans le chapitre 4 illustre ces logiques d'arbitrage motivées par les effets de la concurrence immobilière.

Communiquer au Mipim et sur les autres salons immobiliers

Le second facteur qui alimente très directement l'élaboration de la « stratégie tertiaire » est la perspective de l'édition 2011 du Mipim, qui intervient à quelques mois seulement des premières réunions de l'équipe-projet. Cette échéance renvoie plus fondamentalement à la volonté de la définition d'une démarche plus pérenne d'organisation et de déplacement sur les salons immobiliers, évoquée de manière répétée en interne par les services techniques de développement économique. De 2000 à 2008, alors qu'ils investissent de manière croissante ces lieux, ces derniers remarquent la nécessité d'une stratégie pluriannuelle pour le Mipim (Archive B062, 2004), et sollicitent plus largement la mise en place d'une « *politique annuelle de notoriété de l'agglomération* » relative aux salons immobiliers (Archive B076, 2007). Ces attentes sont intégrées dans le document *Stratéco*, qui prévoit le renforcement des « *actions transversales de promotion* » afin de « *rendre visible [et] renforcer l'attractivité de la métropole lyonnaise* » (Délégation générale au développement économique et international 2009, 108). Elles figurent également dans les principes du SAE, qui « *constitue […] le socle de la promotion des projets économiques auprès des entreprises et des investisseurs tout au long de l'année et sur les salons* » immobiliers (délibération n°2009-1068, 2).

La « stratégie tertiaire » s'enracine donc non seulement dans une volonté de réguler la concurrence entre les territoires, mais aussi simultanément de structurer davantage leur présentation sur les salons immobiliers, à commencer par le Mipim. Son objet est donc très concret et immédiat, puisqu'il s'agit aussi de produire des premiers éléments de langage pour les trois prochaines éditions du Mipim (2011-2014), ainsi que pour les deux autres salons (Simi et ExpoReal). Elle s'inscrit en ce sens dans la continuité des efforts des techniciens du développement économique pour sélectionner une offre jugée pertinente pour les gestionnaires d'actifs, tout en visant à les amplifier à travers une approche transversale aux différents salons immobiliers. Cet exercice d'ajustement s'appuyait sur les conseils en immobilier, comme nous l'avons déjà démontré. Et sur cet aspect également, la politique d'offre immobilière cherche à renforcer les dispositifs préexistants.

Section 3. La stabilisation du partenariat avec les conseils en immobilier

Parallèlement à la création du SAE et sa déclinaison sur l'immobilier tertiaire, le Grand Lyon entreprend de stabiliser sa relation avec les conseils en immobilier réunis au sein de la Fnaim Entreprises (voir Encadré 20). Ces acteurs sont de précieux intermédiaires dans la perspective de la politique immobilière de développement économique, disposant d'une expertise sur les marchés et d'un entregent. Ils constituent à ce titre la clef de voûte de l'observatoire géré par le Cecim, dont l'accès aux données qu'ils transmettent conditionne la « transparence » du marché lyonnais. Cependant, leur collaboration avec le Grand Lyon s'expose à des tensions chroniques. L'implication des services de développement économique dans la prospection commerciale lors des salons immobiliers, et celle des développeurs économiques dans l'accompagnement des entreprises qui sollicitent leurs services sur des problématiques immobilières entretiennent le sentiment d'une concurrence parmi les conseils en immobilier. Afin de pacifier ces relations, le Grand Lyon et la Fnaim Entreprises s'engagent à partir de 2011 dans (i) la contractualisation de la division de leurs tâches, et approfondissent ce partenariat à travers des rencontres régulières, (ii) en particulier lors de la conférence annuelle de l'observatoire de l'immobilier d'entreprise.

Encadré 20 – La Fnaim Entreprises Rhône-Alpes

La Fnaim Entreprises est une association revendiquant 80 cabinets de commercialisation adhérents, et présidée par le PDG du *major* Cushman & Wakefield. La délégation territoriale de Rhône-Alpes regroupe quant à elle une quinzaine de cabinets depuis le début des années 2000. Depuis 2012, elle est présidée par le Directeur régional de BNP Paribas Real Estate, Benoît de Fougeroux.

Le nombre et la diversité de ses adhérents lui permettent de couvrir environ 90% des transactions intervenant sur le marché : on trouve non seulement des *majors* internationaux (CBRE, Cushman & Wakefield, DTZ, JLL), nationaux (BNP Paribas Real Estate, Keops), mais aussi des cabinets lyonnais importants (Aires d'Entreprises, Brice Robert-Arthur Lloyd, Malsch Properties, Sorovim).

Le regroupement de ces conseils en immobilier au sein de la Fnaim Entreprises s'inscrit d'une part dans une démarche d'autorégulation de la profession : il s'agit de définir des règles visant à normer les relations entre cabinets, par exemple en ce qui concerne la prospection des clients ou le partage de mandats sur un même immeuble en vente ou en location. Il vise d'autre part à représenter les intérêts de la profession auprès des pouvoirs publics, selon l'idée que « *nous sommes toujours plus forts à quinze à parler d'une seule voix que chacun de son côté à prêcher dans le désert : si nous savons parler d'une seule voix pour un groupement d'entreprises qui représente 90% de leur marché, notre voix sera beaucoup plus audible* » (Entretien B07, conseil immobilier, cadre dirigeant).

Sources : Entretiens, Recension de presse

3.1. La contractualisation de la division des tâches : la *Charte de coopération*

En mars 2011, à l'occasion du Mipim à Cannes, le président du Grand Lyon Gérard Collomb, et celui de la Fnaim Entreprises Rhône-Alpes, Thierry Malartre, signent une *Charte de coopération* entre leurs deux organismes[274]. Le choix du Mipim n'est pas anodin : cette signature s'inscrit dans l'effort de promotion de l'agglomération non seulement comme un marché mais aussi comme un modèle de régulation, et s'inscrit en ce sens dans la continuité de la promotion récurrente du Cecim lors des éditions précédentes. Elle symbolise la cohésion d'une place immobilière réunie autour d'un objectif partagé avec le Grand Lyon, le développement l'agglomération. Elle permet aussi à l'exécutif d'afficher auprès des conseils sa bonne volonté à l'occasion d'un événement qui a pu, par le passé, constituer une source de tensions.

Il s'agit de stabiliser le partenariat avec les conseils en immobilier syndiqués, à commencer par la formalisation d'un schéma de division des tâches. C'est dans cette perspective que la *Charte* sanctuarise le rôle des deux acteurs dans des tâches respectives qu'elle légitime. D'une part, la Fnaim Entreprises, et à travers elle, la quinzaine de cabinets de conseil en immobilier d'entreprise, est reconnue comme un « *acteur majeur du développement économique* » (Fnaim Entreprises Rhône-Alpes et Grand Lyon 2011, n. p.), grâce à son expertise du marché et du territoire et son accompagnement de l'implantation des entreprises. D'autre part, le Grand Lyon est reconnu comme producteur d'une vision « *à moyen et long terme […] du développement économique de son territoire et la stratégie foncière et immobilière en découlant* », en vertu de ses compétences reconnues par la loi, et de sa capacité à produire un énoncé et une vision stratégiques. La *Charte* sanctuarise aussi le SAE, reconnu comme un « *véritable outil de pilotage du développement industriel et tertiaire* ». À ce titre, « *il participe du dynamisme du marché de l'immobilier d'entreprise et participe activement à la promotion de l'offre existante* ».

Bien qu'il acte et reconnaisse en ce sens l'implication du Grand Lyon dans le marché de l'immobilier d'entreprise, et la place cardinale qui en résulte lors de ce second mandat, le document ménage les conseils en immobilier d'entreprise, en rappelant que la Fnaim est un « *acteur incontournable du développement de l'attractivité lyonnaise intervenant de manière* prioritaire *et* naturelle *dans la commercialisation des produits fonciers et immobiliers* » (Ibid., nous soulignons). La

274 Auparavant, la Fnaim Entreprises avait déjà signé une *Charte* similaire avec l'Aderly, afin de formaliser un partenariat concernant l'intervention des conseils en immobilier dans l'implantation des entreprises extérieures à l'agglomération prospectées par l'agence.

garantie de ces principes se traduit dans l'institution de « *modalités de consultation de la Fnaim par le Grand Lyon* » (art. 2) à travers la standardisation d'un processus type de consultation des conseils en immobilier dans le cas de l'implantation d'une entreprise. En retour, l'accord prévoit la désignation d'un référent « Grand Lyon » au sein de chaque cabinet en fonction de compétences spécifiques[275], ainsi qu'à normaliser plus spécifiquement les relations entre les développeurs économiques locaux et les conseils en immobilier. L'ensemble de ces dispositions visent à réguler simultanément la concurrence entre les cabinets, en instituant un système tournant de « *cabinet référent* », et en prévoyant une représentativité des cabinets de différente taille au sein du groupement défini et sollicité par les développeurs économiques pour chacun de leurs territoires[276].

À partir de cette division des tâches, la *Charte* promeut la « *structuration* » et le « *renforcement* » des liens entre ces deux acteurs, qu'elle replace au regard de l'« *intense travail collaboratif entre acteurs privés (promoteurs, investisseurs, agents…) et publics* » qui a déjà débouché sur « *la définition des ambitions de l'agglomération, des priorités de développement et de la stratégie de prospection* », c'est-à-dire des choix politiques structurants pour l'agglomération. Cette collaboration vise à « *garantir le succès des opérations immobilières lyonnaises* », ainsi qu'à « *trouver la meilleure adéquation entre l'ambition et les réalités du marché de l'immobilier d'entreprise* ». La stabilisation du partenariat repose donc sur un agenda partagé qui porte sur la commercialisation de l'immobilier d'entreprise, laquelle doit en principe permettre le développement des entreprises, et plus largement la régulation du marché. Face au risque de surproduction, les conseils en immobilier revendiquent un rôle de guide posant des « *garde-fous […] auprès du Grand Lyon* » (Entretien B07, conseil immobilier, cadre dirigeant), tout en louant la capacité des « *collectivités capables de gérer la régulation pour qu'il y ait de la production mais pas de la surproduction ce qui crée des bulles, casse les prix, et flanque l'économie par terre* » (Entretien B18, conseil immobilier, cadre dirigeant).

Pour cela, la *Charte* définit les modalités d'un « *principe de gouvernance dans la coproduction des opérations de développement économique* » (art. 1). Elle prévoit à ce titre un principe d'intervention des conseils en immobilier « *très en amont et tout au long de la vie des projets urbains* ». Cette

275 À savoir la maîtrise de l'anglais, la connaissance des zones géographiques et segments de marché.

276 Il est intéressant de noter que la Mission Part-Dieu, qui s'occupe de la relance du quartier central des affaires, fait exception aux règles de représentativité s'appliquant aux développeurs économiques locaux. Cette exception vise vraisemblablement à ménager le poids des *majors* du conseil dans ce sous-marché, jugés plus à même par le Grand Lyon de permettre le succès commercial et international de la construction de nouvelles tours.

disposition augure potentiellement d'un renforcement de leur rôle dans les projets urbains, qui, comme nous l'avons vu dans la partie précédente, était plutôt marginal et indirect *à l'échelle* du cadre opérationnel de l'aménagement, pour ce qui est du cas du Carré de Soie (voir chapitres 4 et 5). Outre ces interventions ponctuelles, la *Charte* prévoit l'organisation et la structuration d' « *échanges réguliers sur le développement, la commercialisation et le suivi des grands projets urbains de l'agglomération* ». Pour le Grand Lyon, il s'agit de bénéficier ainsi de l'expertise des conseils en immobilier sur des « *éléments de marchés concrets de nature à éclairer les besoins à moyen et long terme en matière d'immobilier d'entreprise* ». En retour, les cabinets immobiliers accèderont ainsi à la « *vision prospective et stratégique* » des élus et des techniciens concernant le développement de l'agglomération, renforçant ainsi leur capacité de conseil auprès des entreprises souhaitant s'implanter sur le territoire. Dans cette perspective, plusieurs types d'événements constituant autant d'opportunités d'échanges plus ou moins formels sont identifiés : conférence de presse annuelle sur les résultats du Cecim, édition d'une note de conjoncture, réunions trimestrielles[277]. Dans la mesure où nombre d'entre eux préexistaient déjà à la signature de la *Charte*, celle-ci revêt plutôt d'un enjeu de formalisation, et contribue à institutionnaliser ces occasions d'échange entre les conseils immobiliers et le Grand Lyon, qu'elle officialise et légitime.

3.2. L'approfondissement du partenariat : l'ouverture de la conférence Fnaim

Ces différents événements contribuent à renouveler et approfondir le partenariat entre les conseils en immobilier lyonnais et les élus et techniciens du développement économique du Grand Lyon, dont la conférence annuelle de la Fnaim Entreprises constitue la pierre angulaire. Cet événement, qui rassemble généralement deux à trois cent personnes (Entretien B07, conseil immobilier, cadre dirigeant), se tient traditionnellement au début de l'année. Il est co-organisé par les deux signataires de la *Charte*, la Fnaim Entreprises et le Grand Lyon, et se compose de deux moments distincts. Dans un premier temps, les membres des différents cabinets présentent les résultats de l'année passée sur les différents marchés. Ils mobilisent pour cela les statistiques collectées dans le cadre de l'observatoire, retraitées par le Cecim, et vérifiées par l'un des membres de la Fnaim Entreprises. Pour les

277 On peut également citer d'autres événements non visés par la *Charte*, mais qui émargent sans doute au titre des « *événements liés à l'immobilier d'entreprise* », à commencer par la conférence de presse annuelle sous forme de visite dite des « *grands chantiers de l'agglomération* » effectuée chaque année par Gérard Collomb à la fin du mois d'août. En 2016, celle-ci portait par exemple sur une visite du chantier de l'immeuble « Silex » à Part-Dieu s'accompagnant d'une intervention d'Olivier Estève, Directeur général délégué de Foncière des Régions, foncière cotée qui développe le bâtiment.

années pour lesquelles nous avons consulté les supports de présentation, cet exercice de commentaire est principalement assuré par les grands cabinets de la place immobilière lyonnaise (voir Tableau 27). Aussi, alors que la Fnaim Entreprises regroupe une quinzaine de cabinets de diverse taille parmi ses adhérents, ce sont essentiellement les *majors* internationaux (JLL, CBRE, DTZ), nationaux (BNP Paribas, Keops) et lyonnais (Brice Robert, Malsch) qui ont voix au chapitre lors de cet exercice.

Tableau 27 – Synthèse des cabinets chargés de la présentation des chiffres depuis 2012

Année	*Locaux d'activités*	*Logistique*	*Bureaux*	*Investissement*
2011	CBRE	CBRE	DTZ	Sorovim
2012	Brice Robert	JLL	Keops	JLL
2013	JLL	JLL	DTZ	CBRE
2014	Malsch	CBRE	Brice Robert	BNP Paribas
2015	JLL	JLL	BNP Paribas	CBRE
2016	Malsch Properties	Arthur Loyd	Cushman & Wakefield	JLL

Source : Consultation des présentations mises en ligne par le Cecim

À partir de l'édition 2012, sous l'impulsion du gérant du cabinet Aires d'Entreprise, qui assure alors la présidence de l'organisme, cet événement s'enrichit d'une second partie sous la forme d'une table-ronde réunissant des élus du Grand Lyon, des représentants de l'industrie de l'investissement (et occasionnellement, du secteur bancaire), des promoteurs, ainsi que des architectes, et plus rarement des responsables techniques du Grand Lyon (voir Annexe 18). Une telle évolution du format s'accompagne d'une ouverture de la conférence à un nombre plus important et plus varié de participants dans l'assemblée, à la différence du format précédent dédié aux professionnels du secteur ainsi qu'aux médias spécialisés (Entretiens B07 et B35, conseil immobilier, cadres dirigeants).

La conférence annuelle de la Fnaim joue un rôle important dans le partenariat entre ses adhérents et le Grand Lyon. Premièrement, elle permet de favoriser le développement de liens interpersonnels entre les représentants de ces deux sphères, et plus largement avec les professionnels lyonnais du secteur de l'immobilier d'entreprise, et de les entretenir à travers une rencontre régulière. C'est tout particulièrement le cas de l'exécutif communautaire, dont le président, Gérard Collomb, et surtout le vice-président délégué au développement économique, David Kimelfeld, participent très souvent aux table-rondes pour représenter le Grand Lyon (voir Annexe 18). Le premier s'affiche à cette occasion auprès du président

de la Fnaim et de responsables de l'industrie de l'investissement (voir Figure 36). Tout comme sa participation régulière au Mipim à Cannes, cette présence a vocation à témoigner de son implication personnelle dans le secteur, et plus largement, à symboliser l'engagement du Grand Lyon. Les techniciens communautaires, s'ils sont moins sollicités pour intervenir publiquement, sinon pour remplacer les élus lors des années d'élection (comme en 2014), semblent participer à ces échanges plutôt en tant qu'auditeurs.

Figure 36 – Les intervenants lors de la conférence Fnaim Entreprises 2015 au Carré de Soie

Source : Fnaim Rhône-Alpes, « Conférence de la Fnaim Entreprises du 26 02 15 », http://www.fnaim69.com/actualite/150/12-conference-de-la-fnaim-entreprises-du-26-02-15.htm, dernière consultation le 06/10/2015.
Légende (de gauche à droite) : Benoît de Fougeroux, Directeur région Rhône Alpes, BNP Paribas Real Estate, et Président de la Fnaim Entreprises (2012-2015, 2015-2018) ; Gérard Collomb, maire de Lyon et président de la Communauté urbaine de Lyon ; Bruno Keller, Président, ANF Immobilier; Philippe Le Trung, Directeur corporate et communication, Foncière des Régions.
Note : ANF Immobilier et Foncière des Régions sont deux foncières cotées en bourse (SIIC)

Deuxièmement, la conférence Fnaim est l'occasion d'une circulation de l'expertise des acteurs de la filière d'investissement, à commencer par celle des conseils en immobilier d'entreprise qui la partagent à l'occasion de la présentation des résultats annuels des différents segments du marché lyonnais. Durant cet exercice, les conseils en immobilier présentent la conjoncture, à grand renfort de statistiques et cartes (voir Annexe 19)

concernant l'évolution et la répartition spatiale et temporelle d'une batterie d'indicateurs (demande placée, valeurs locatives, offre de locaux disponibles à moins de six mois, répartition location/vente, montant et typologie des investissements, etc.). Cette retranscription donnant vie au marché sous les yeux de l'audience n'est pas neutre. Les catégories mobilisées par les conseils en immobilier représentent et *performent* ainsi le « marché »[278]. De plus, ces catégories s'accompagnent de commentaires rétrospectifs (bilan de l'année *n*), et prospectifs (perspectives de l'année *n*+1) qui se chargent de les interpréter auprès de l'audience. Pour l'édition 2012, on apprend ainsi que les conseils en immobilier sont « *très confiants* » sur le marché des bureaux pour l'année suivante, forts de leurs connaissance de « *deals en cours* » qui les « *confortent dans [leur] position* » (Fnaim Entreprises et Cecim 2013, n. p.). De même, pour l'investissement, pour lequel ils relèvent que le « *marché [est] encore attractif, néanmoins rester attentifs sur les taux* », et signalent l'« *appétit des investisseurs pour le marché lyonnais (SCPI, foncières), basé sur la solidité et la diversité de ses marchés locatifs, la qualité des offres développées et un taux de vacance assez faible* » (Ibid.). Ces remarques entretiennent une projection dans le marché *partagée* par les acteurs du secteur immobilier *et* le personnel politique et technique du Grand Lyon assistant à l'exercice.

De plus, la conférence est l'occasion pour les conseils en immobilier membres de la Fnaim Entreprises, de leur adresser un certain nombre de messages concernant le développement de l'agglomération. L'élargissement de la conférence annuelle de la Fnaim Entreprises à partir de 2012 constitue pour ses adhérents une opportunité pour mettre à profit la démarche fédérative motivant leur regroupement :

> *L'objectif pour nous est pédagogique et didactique, puisque dans cette fameuse mission qui est de* porter la voix*, et de porter les idées, l'objectif était d'engager des réflexions sur des sujets qui nous paraissent* importants. *[…] C'est que notamment au niveau du Grand Lyon, ils ont […] la volonté de faire avancer l'urbanisation […] Il y a plein de sujets qui interagissent […] et il y a l'immobilier d'entreprise, qui est souvent, non pas oublié car avec un maire comme Gérard Collomb qui est très actif dans ce domaine il est rarement oublié, mais qui n'est pas toujours au centre du débat. Entretien B07, conseil immobilier, cadre dirigeant)*

Aussi s'agit-il d'occasionner des interactions avec les élus et techniciens du Grand Lyon, qui plus est dans un contexte dédié qui place leur marché au centre des débats.

Au-delà, ces échanges peuvent être l'occasion pour les conseils en immobilier de faire passer un certain nombre de messages à travers la discussion, plus ou moins en lien avec

[278] Le concept de performance mobilisé par les études sociales de la finance souligne que les catégories mobilisées par les acteurs ne sont pas neutres, mais contribuent à la création matérielle des marchés (voir Christophers 2014 ; Weber 2016 pour une application à l'immobilier).

l'objet des débats. Les conseils en immobilier peuvent saisir l'occasion d'interactions avec les techniciens pour leur adresser des recommandations assez prescriptives, à l'image de l'organisation du Mipim durant le premier mandat : « *nous de temps en temps on lève la main en agitant un petit drapeau, en disant 'attention là vous ne répondez-pas à la demande du marché* » (Entretien B07, conseil immobilier, cadre dirigeant). C'est par exemple le cas sur la problématique de la diminution des parkings privatifs dans l'aménagement du quartier de la Confluence, dont nous savons qu'ils constituent un critère pour les gestionnaires d'actifs rétifs à la vacance locative[279]. Ou encore des projets de construction de tours à Part-Dieu nécessitant selon eux que le Grand Lyon freine ailleurs la délivrance de permis de construire (Entretien B36).

La conférence annuelle de la Fnaim Entreprises représente ainsi une opportunité supplémentaire de circulation des standards des gestionnaires d'actifs. Comme pour le Mipim, les débats annuels contribuent en outre à l'élargissement des opportunités d'interaction directe avec l'industrie de l'investissement, dont les représentants figurent souvent parmi les participants du débat, et aux côtés des élus. En ce sens, cette confiance contribue à l'institutionnalisation d'interactions préexistantes entre les conseils en immobilier et le Grand Lyon en alimentant la circulation des attentes des gestionnaires d'actifs, tout en étendant son champ à travers la diversification du partenariat entre les deux premiers acteurs.

Conclusion

À partir du début des années 2000, un processus d'institutionnalisation de la politique économique d'offre immobilière se développe dans l'agglomération lyonnaise à l'initiative du nouvel exécutif. Il conduit, au titre du développement économique généré par les entreprises, à la constitution d'une stratégie afin d'enrôler les gestionnaires d'actifs pour financer l'immobilier tertiaire, et facilite ainsi la circulation de leurs attentes. La production de l'immobilier tertiaire, et plus spécifiquement sa régulation, sont portées à l'agenda communautaire par l'exécutif et les services de développement économique, tandis que

[279] En l'occurrence, notre interlocuteur évoquait le projet d'inscrire dans le règlement urbain un quota de parking pour une surface donnée (200 m²), et s'interrogeait pour savoir « *est-ce que très clairement ça répond aux attentes des utilisateurs ?* » (Entretien B07, conseil immobilier, cadre dirigeant). Nous avons montré dans le chapitre 5 que ce critère partagé par les entreprises locataires et les gestionnaires d'actifs constituait l'un des standards d'investissement de ces derniers.

leurs relations avec les acteurs locaux de la filière d'investissement se stabilisent progressivement.

Lors du premier mandat de Gérard Collomb (2001-2008), l'institutionnalisation se traduit par l'implication des services de développement économique communautaires sur le marché de l'immobilier. Les techniciens participent à la relance de l'observatoire de l'immobilier d'entreprise en collaboration avec les conseils en immobilier locaux, qui renoncent pour partie à la concurrence pour mettre en commun leurs données, afin d'améliorer la « transparence » du marché lyonnais aux yeux des gestionnaires d'actifs. Parallèlement, ces techniciens mobilisent d'importantes ressources humaines, financières et politiques afin de promouvoir l'agglomération et ses projets d'aménagement sur les salons immobiliers, et en particulier sur le Mipim.

Cette démarche est renforcée au début du mandat suivant avec la mise en place d'un instrument de régulation de l'offre (le SAE) piloté par des services techniques spécialisés afin de mettre en œuvre le *Plan de mandat* de l'exécutif. Ce tournant s'inscrit dans l'accumulation d'expérience des techniciens dans le cadre de l'organisation du déplacement au Mipim, qui leur fournit l'occasion d'appréhender les stratégies et critères d'investissement des gestionnaires d'actifs. Le Mipim constitue en d'autres termes le laboratoire de la politique d'offre immobilière, dont les principales orientations reprennent les recommandations des conseils en immobilier quant à la hiérarchisation et la polarisation de la production d'immobilier tertiaire. La régulation de la production immobilière devient un enjeu d'autant plus important pour l'exécutif et les services communautaires que la relance du quartier d'affaires de Part-Dieu se précise rapidement. La construction de nouvelles tours dans ce quartier suppose de maîtriser le développement de l'agglomération, notamment dans les autres grands projets d'aménagement. Ce basculement intervient enfin dans un contexte de crise financière globale, et de ses répercussions sur l'immobilier. Cependant, les éléments conduisant à interpréter le SAE comme une parade locale à la crise se sont fait rares au cours de notre enquête.

Dans ce cadre institutionnel, la politique d'offre immobilière se déploie au cours des années suivantes. D'une part, le principe de régulation de la production est décliné sur le marché tertiaire à travers la préparation puis l'application par les techniciens de l'offre d'accueil d'une « *stratégie* » dédiée à ce secteur. Outre la prévention d'une concurrence potentielle entre grands projets alimentée par des volumes de construction de bureaux importants dans chaque site, la « stratégie tertiaire » vise aussi à les distinguer et les

hiérarchiser dans le portefeuille de projets présenté par la délégation lyonnaise sur les salons immobiliers. D'autre part, le partenariat avec les conseils en immobilier de la Fnaim Entreprises, jusqu'alors disséminé dans différentes initiatives, est stabilisé à l'occasion de la signature de la *Charte* de 2011. Il est en outre renforcé par l'évolution de la conférence annuelle de présentation des résultats de l'observatoire, dont le format et la fréquentation s'ouvrent aux responsables politiques et techniques du Grand Lyon.

Tableau 28 – Les dimensions de l'institutionnalisation de la politique d'offre immobilière

	Structuration institutionnelle : organisation et instruments	*Gouvernance de la place immobilière : collaboration interne et partenariat externe*	*Ajustement du marché immobilier : transparence, lisibilité et visibilité*
Observatoire immobilier d'entreprise et Cecim (2002)	Contractualisation de la relance d'un dispositif d'analyse du marché	Collaboration au sein du Cecim, rapprochement cognitif	Harmonisation des données sur le marché lyonnais
SAE (2008-2009) et stratégie tertiaire (2011-2012)	Création d'un instrument piloté par des techniciens spécialisés sur l'offre	Consultation par les techniciens pour l'élaboration des instruments	Polarisation et hiérarchisation de l'offre
Fnaim Entreprises : conférence et Charte (2011)	Contractualisation de la division des tâches	Porte-voix unique, animation du partenariat *via* des rencontres régulières	Partage des résultats sur le marché immobilier et de leur interprétation

Dans l'ensemble, ce processus d'institutionnalisation de la politique d'offre immobilière se déploie dans trois registres (voir Tableau 28). Premièrement, il se traduit par une *structuration organisationnelle et instrumentale* des acteurs communautaires et immobiliers de l'agglomération lyonnaise. La relance de l'observatoire grâce au concours financier du Grand Lyon, et la collaboration des conseils en immobilier de la Fnaim Entreprises contribuent à l'amorcer dès 2002. Mais elle se réalise surtout à partir de 2008. Afin de mettre en œuvre l'objectif de régulation de la production de l'immobilier tertiaire, le Grand Lyon adapte son organisation à travers la création d'une fonction technique spécifique (l'offre d'accueil) chargée du pilotage d'un nouvel instrument (le SAE) et de sa déclinaison opérationnelle (la « stratégie tertiaire »). À cette structuration sur le plan interne s'ajoute une autre concernant les relations avec les acteurs locaux de la filière d'investissement, et en

particulier les conseils en immobilier réunis au sein de la Fnaim Entreprises, que le Grand Lyon entreprend de stabiliser.

Deuxièmement, l'institutionnalisation concerne aussi la *gouvernance de la place immobilière lyonnaise*. L'institutionnalisation se joue d'une part dans le renforcement de la cohésion interne entre les professionnels de la filière de promotion-investissement, et surtout les conseils en immobilier d'entreprise. La relance de l'observatoire et du Cecim permet ainsi de les fédérer au sein d'une structure unique, et d'introduire une dimension collaborative dans un secteur traditionnellement caractérisé par une culture concurrentielle. Elle est facilitée par la syndicalisation préalable des conseils au sein de la Fnaim Entreprises. L'ouverture de sa conférence annuelle aux responsables communautaires contribue en outre à approfondir le rapprochement organisationnel et cognitif. La mobilisation de ces acteurs au service de l'agenda du Grand Lyon s'expose toutefois à des difficultés récurrentes. La concurrence entre cabinets refait parfois surface, menaçant leur collaboration. Surtout, l'implication croissante des services communautaires de développement économique alimente les tensions avec les conseils en immobilier, qui se sentent concurrencés dans leur métier auprès des entreprises et des gestionnaires d'actifs.

Troisièmement, les organisations et les instruments de la politique d'offre immobilière ainsi institués sous-tendent l'*ajustement du marché immobilier* aux standards sélectifs des gestionnaires d'actifs, à commencer par la « transparence » que la relance de l'observatoire vise à renforcer. Ce processus d'ajustement porte également sur la géographie de l'offre d'immobilier tertiaire dans l'agglomération lyonnaise, et plus particulièrement au sein des différents grands projets d'aménagement. À cet égard, le SAE reprend à la lettre les préconisations déjà formulées par les acteurs lyonnais de la filière d'investissement associés à l'organisation du Mipim lors du premier mandat, en favorisant une offre hiérarchisée et polarisée. Enfin, les échanges plus ou moins formels, notamment à l'occasion de la conférence annuelle de la Fnaim, contribuent à entretenir cet ajustement à travers la formulation de recommandations par les conseils en immobilier auprès des responsables techniques, et surtout politiques, du Grand Lyon.

En ce sens, la politique d'offre immobilière importe donc les stratégies spatialement sélectives des gestionnaires d'actifs dans l'agenda communautaire. Dans le même temps, elle renforce la transversalité entre développement économique et urbanisme, et surtout entre les différents niveaux des projets urbains comme le Carré de Soie, c'est-à-dire entre le cadre opérationnel de l'aménagement, les salons immobiliers, et la stratégie de

développement de l'agglomération lyonnaise. La combinaison de ces deux processus d'importation et de renforcement contribue à consolider la circulation des attentes des gestionnaires d'actifs dans le cadre de la « stratégie tertiaire », comme nous allons le voir dans le prochain chapitre.

Chapitre 9. Faire de l'agglomération lyonnaise une « *valeur sûre* » sur le marché de l'investissement

Introduction

Dans le cadre du SAE, la « stratégie tertiaire » élaborée par les techniciens de l'offre d'accueil institue un lien organique entre plusieurs facettes jusqu'ici disjointes, ou moins articulées : la stratégie de développement de l'agglomération, plutôt abordée traditionnellement par la planification ; les salons immobiliers, dans lesquels le Grand Lyon s'investit de manière croissante ; les grands projets d'aménagement pilotés par des urbanistes au sein de missions territoriales ou de sociétés d'aménagement. La politique d'offre immobilière renforce leur articulation et leur intégration, afin de faire financer l'immobilier d'entreprise par les gestionnaires d'actifs dans l'optique d'intégrer le « *top 15* » des métropoles européennes. Ce renforcement repose d'abord sur une légitimité politique, conférée par la mise à l'agenda de l'exécutif (*Plan de mandat*) et son implication dans le pilotage d'un dispositif approuvé par l'assemblée communautaire. Il s'appuie en outre sur la constitution d'une expertise technique interne spécialisée dans l'offre immobilière, et de la stabilisation des relations avec les conseils en immobilier d'entreprise. Le cadre du SAE permet enfin de renforcer l'articulation à travers des orientations et des procédures transversales.

C'est sur ces orientations et ces procédures déclinées pour l'immobilier de bureau à travers la « stratégie tertiaire » que porte ce dernier chapitre. À partir de l'analyse de son contenu et de sa mise en œuvre, nous allons qualifier les *effets* et les *limites* de cette politique de l'offre immobilière. En nous concentrant sur la « stratégie tertiaire », nous allons suivre la déclinaison opérationnelle des grands principes posés par les documents et cadres stratégiques précédents (*Stratéco*, SAE) quant à la régulation territorialisée de l'offre d'immobilier tertiaire, et les tensions et contradictions qu'elle soulève. Nous allons montrer que la « stratégie tertiaire » conforte un scenario d'aménagement compatible avec les standards d'investissement, et ce tant à l'échelle de l'agglomération que des projets d'aménagement individuels, en l'occurrence le Carré de Soie. Elle contribue en d'autres termes à renforcer la circulation des attentes des gestionnaires d'actifs, en offrant une déclinaison approfondie des orientations générales invoquées par le SAE. L'internalisation de ces attentes par les services de développement économique communautaires, et plus

précisément par les techniciens de l'offre d'accueil, s'accompagne toutefois de tensions qui nous conduisent à identifier certaines contradictions de la « stratégie tertiaire », et d'en interroger ainsi la portée.

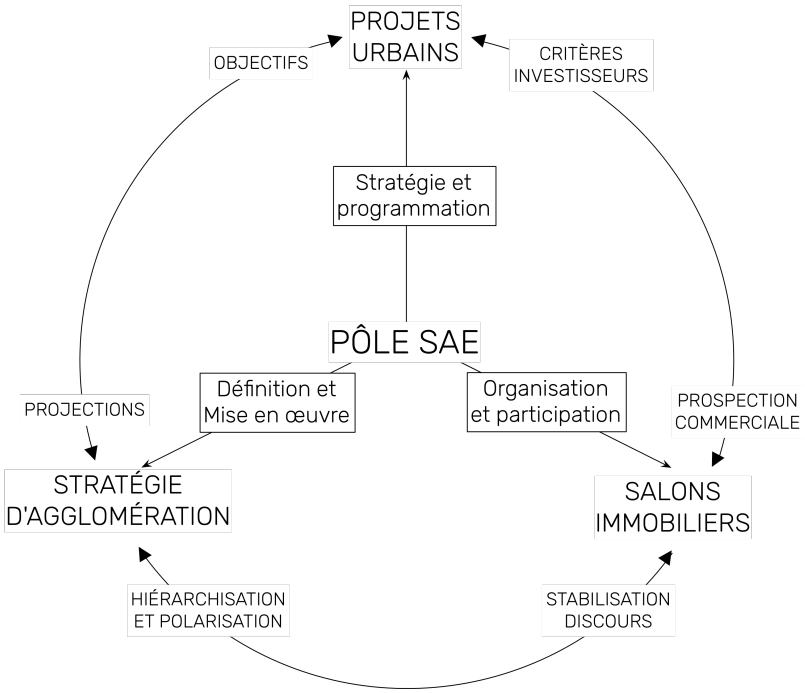
Dans la mesure où la « stratégie tertiaire » articule de manière inédite des actions (aménagement, développement économique, promotion commerciale) et des échelles (agglomération, projet urbain), l'analyse de sa mise en œuvre suppose une approche *systémique* centrée sur la circulation des standards d'investissement, qui ne sont plus ponctuellement anticipés par les services communautaires de développement économique à l'occasion de tel projet, ou pendant la préparation des salons immobiliers, mais internalisés de manière plus structurelle (voir Figure 37). Cela implique d'observer comment l'aménagement s'insère dans la politique économique d'offre immobilière, et comment celle-ci pèse dessus en retour. C'est pourquoi nous revenons dans ce chapitre sur le projet du Carré de Soie pour mettre en perspective la « stratégie tertiaire ». Les objectifs fixés par les techniciens de l'offre d'accueil à leurs collègues de la mission Carré de Soie valident pour l'essentiel des préconisations qu'ils avaient déjà formulées dès 2008. Entre temps cependant, les premières orientations issues de la révision du projet entamée en 2013 laissent entrevoir plusieurs points de tension avec ces objectifs. La capacité des urbanistes à en diverger se heurte cependant à la faiblesse des moyens à leur disposition, outre la légitimité politique dont est auréolée la « stratégie tertiaire » au titre du développement économique.

Mais cette question des leviers opérationnels concerne aussi la mise en œuvre globale de la « stratégie tertiaire », dont la portée prescriptive est fragilisée par plusieurs éléments, et notamment une maîtrise foncière publique de plus en plus réduite. Ce constat nous amène à examiner le paradoxe posé par les porteurs de la « stratégie tertiaire » : alors que les élus et les techniciens du Grand Lyon insistent sur la nécessité de régulation dans le temps et dans l'espace de la production immobilière, les moyens à leur disposition afin de garantir ainsi une récurrence de revenus pour les gestionnaires d'actifs sont limités. Nous verrons que le traitement de ce paradoxe repose sur la structuration d'une coalition rassemblant le Grand Lyon et les acteurs locaux de la filière de promotion-investissement à partir de la production partagée d'une vision et un système d'interdépendance.

Pour commencer, nous démontrons comment la « stratégie tertiaire » contribue à redoubler la circulation des standards d'investissement à travers la formalisation et la systématisation d'orientations et de pratiques préexistantes (section 1). D'une part, son

contenu renforce la diffusion des attentes des gestionnaires d'actifs à l'échelle de l'agglomération, du projet du Carré de Soie, et à l'occasion des salons immobiliers. De l'autre, les procédures l'accompagnant renouvellent la capacité des promoteurs et conseils en immobilier locaux à accéder à l'agenda communautaire, et des services de développement économique à peser sur l'aménagement urbain. La mise en œuvre de la « stratégie tertiaire » s'accompagne cependant d'un certain nombre de difficultés (section 2), constituant autant de tensions liées aux renforcement de la circulation des standards d'investissement dans l'urbanisme. Dans un contexte de réduction des moyens financiers et réglementaires, la régulation de l'offre immobilière se joue dans l'enrôlement des acteurs de la filière d'investissement à travers la production partagée d'une vision, ainsi que dans des relations interpersonnelles centrées autour de l'exécutif.

Figure 37 – Intégration et circulations des standards dans le cadre du Schéma d'accueil des entreprises



Réalisation : Auteur.

Section 1. La formalisation et la systématisation de la circulation des standards d'investissement dans l'aménagement urbain

Après une première phase d'élaboration jusqu'au mois de mars 2011, date du Mipim, les travaux de l'équipe-projet pilotée par les techniciens de l'offre d'accueil reprennent afin d'aboutir à une première version stabilisée de la « stratégie tertiaire » qui puisse être

présentée lors de l'édition suivante. L'objet de cette seconde phase porte principalement sur la déclinaison de la démarche de régulation de l'offre d'accueil tertiaire sur l'ensemble des étapes identifiées par les techniciens sous le terme de « *chaîne tertiaire* » (voir Tableau 29), de sorte à ce que celle-ci ne s'arrête pas à la définition d'objectifs stratégiques, mais porte également sur l'identification de moyens de mise en œuvre. Il s'agit aussi de décliner simultanément ces différents éléments de la « stratégie tertiaire » pour chacun des quatre projets urbains retenus, dont le Carré de Soie, qui font l'objet de notes d'orientations rédigées par les techniciens du pôle SAE.

Tableau 29 – Les différentes phases de la « chaîne tertiaire » définie dans le cadre de la « stratégie » du Grand Lyon

Phases	*Description*
Stratégie	Définition d'un positionnement complémentaire et hiérarchisé pour chacun des quatre grands projets urbains
Programmation	Prescriptions pour chaque projet et opération en fonction des objectifs du Grand Lyon et des indicateurs de marché (OIE)
Production	Prise en charge par les acteurs de la filière de promotion-investissement
Commercialisation	Mobilisation des professionnels immobiliers locaux (conseils, promoteurs), réseaux immobiliers (Fnaim Entreprises, Association des directeurs immobiliers), fonctions implantation du Grand Lyon et partenaires (Aderly) pour un « *choc d'attractivité* »
Promotion	Représentation sur les salons de l'immobilier (Mipim, Simi, ExpoReal) et à travers des campagnes ciblées
Gestion	Production d'un immobilier « *de qualité* » (performance financière, localisation, architecture, etc.) et réhabilitation du parc existant

Sources : Consultation de documents internes, Entretiens

La « stratégie tertiaire » vise à apporter « *une réponse tertiaire territorialisée qui affiche une stratégie économique* », selon les termes des documents datant de mars 2012 que nous avons pu consulter. Celle-ci repose sur trois principaux axes constituant les objectifs concernant l'offre immobilière tertiaire. D'abord, sur le plan *quantitatif*, le Grand Lyon vise l'augmentation du rythme annuel de livraison en une dizaine d'années, de 90 000 mètres carrés à 150 000 mètres carrés, soit une augmentation de deux tiers d'ici à la fin du troisième mandat de Gérard Collomb (2020). Ensuite, sur le plan *qualitatif*, il s'agit de « *développer un immobilier tertiaire innovant, de qualité, sur des sites visibles et lisibles* », grâce au positionnement économique de ces quelques sites clefs, et le ralentissement de la production dans le « *diffus* », c'est-à-dire les autres territoires. Enfin, sur le plan *territorial*,

l'objectif est de structurer une offre multipolaire et hiérarchisée autour du quartier central des affaires de Part-Dieu et le long des axes de transports en commun.

Pour les techniciens de l'offre d'accueil, la principale clef du succès de ces objectifs, au demeurant ambitieux au vu des niveaux visés, repose sur un rééchelonnement des quatre principaux projets urbains à l'échelle de l'agglomération en substituant la situation de concurrence actuelle par une recherche de complémentarité[280]. De plus, l'équipe-projet, qui comporte également des spécialistes du marketing territorial, envisage le lancement d'un « *choc d'attractivité* » regroupant un bouquet d'actions concernant la promotion et la commercialisation de l'offre d'accueil (voir Tableau 29), afin de décupler l'intérêt des investisseurs et utilisateurs pour le marché de l'agglomération lyonnaise permettant d'atteindre les objectifs quantitatifs visés.

En analysant le contenu de la « stratégie tertiaire », de son processus d'élaboration ainsi que des pratiques qu'elle a instituées, nous allons voir qu'elle facilite la circulation des attentes des gestionnaires d'actifs au sein des projets d'aménagement au titre du développement économique, en raison d'une approche par l'offre immobilière (voir Tableau 30). De telle sorte que cette démarche repose sur la *formalisation* et la *systématisation* d'orientations et de pratiques prescriptives préexistantes qu'elle contribue à étayer en termes de procédure, à rééchelonner à l'échelle de l'agglomération, et enfin à légitimer au titre du développement économique et dans le cadre d'un instrument spécifique (SAE).

Tableau 30 – Les modalités de circulation des standards d'investissement à travers la « stratégie tertiaire »

	Contenu	*Procédures*
Agglomération	Polarisation et hiérarchisation des sites, phasage de la production	Implication des conseils en immobilier en amont (stratégie) et aval (« *choc d'attractivité* »)
Carré de Soie (Projets urbains)	Polarité d'agglomération, augmentation phasée, typologie immobilière	Approfondissement de la transversalité développement économique / urbanisme
Salons immobiliers	Harmonisation et stabilisation du discours sur une offre polarisée	Spécialisation du format et du discours de la délégation en fonction des salons

[280] Les techniciens mobilisent deux critères pour organiser cette complémentarité : le rythme du marché tertiaire, et un positionnement économique spécifique pour chaque projet (produits immobiliers, secteurs économiques visés, identité marketing).

1.1. Enraciner les standards d'investissement dans les projets urbains

La « stratégie tertiaire » contribue à véhiculer les standards d'investissement en renforçant leur emprise sur l'aménagement, tant à (i) l'échelle de l'agglomération que (ii) du projet urbain du Carré de Soie. De plus, elle s'accompagne d'une (iii) standardisation du portefeuille de projets présentés sur les salons immobiliers et d'une stabilisation du discours de promotion. À travers ces trois dimensions, il s'agit pour les élus et techniciens du Grand Lyon de renforcer le positionnement de leur agglomération comme une « *valeur sûre* » pour les gestionnaires d'actifs à travers la garantie et la promotion de rendements stables et sécurisés, conformément au slogan adopté par la délégation lyonnaise pour le Mipim.

Tableau 31 – Les orientations de la « stratégie tertiaire » à l'échelle de l'agglomération et du projet urbain du Carré de Soie

	Agglomération	*Carré de Soie*
Quantitatif	• Augmentation des livraisons annuelles : 90 000 m^2 (2012) à 150 000 m^2 (2020) (soit +66%)	• Augmentation des livraisons annuelles : 10 000 m^2 à 30 000 m^2 (soit +200%), lissée dans le temps
Qualitatif	• Développement d'un immobilier tertiaire innovant et de qualité • Concentration sur des sites visibles et lisibles	• Offre immobilière « *classique* » • Niveau de loyer ≈ 200-220€/m^2 • Secteurs « *ecotech/cleantech* », économie sociale et solidaire, fonctions tertiaires du secteur industriel
Territorial	• Organisation de l'offre tertiaire autour du « *HUB* » Part-Dieu (20-25% offre) • Nombre restreint de sites clefs • Polarisation autour des axes de transport en commun	• Positionnement support de La Part-Dieu, à l'interface avec l'industrie de l'Est lyonnais • Offre tertiaire concentrée autour du Pôle multimodal

Source : Consultation document interne, mars 2012

À l'échelle de l'agglomération : polarisation, hiérarchisation, phasage

Parmi les orientations stratégiques définies par les techniciens du développement économique à l'échelle de l'agglomération (voir Tableau 31), trois renvoient tout particulièrement à l'anticipation et l'importation des standards d'investissement des gestionnaires d'actifs : la polarisation de l'offre dans quelques sites clefs ; la hiérarchisation de ces sites entre eux ; et le « *phasage* » des opérations à l'intérieur de ces sites, c'est-à-dire l'échelonnement des livraisons dans le temps jusqu'en 2020. Ce troisième et dernier critère s'ajoute à la typologie des attentes des gestionnaires d'actifs que nous avons analysées dans la deuxième partie. Pour les gestionnaires d'actifs, le cadencement de l'offre nouvelle

permet de bénéficier de prévenir une situation favorable aux locataires qui pourraient jouer la variété de locaux afin de faire diminuer les prix, et de freiner les mouvements au sein du parc qui pourraient causer une vacance locative trop importante.

La concentration de l'offre tertiaire dans quelques sites et son écoulement régulier sont censées résulter de la combinaison de ces trois facteurs de polarisation, hiérarchisation, et cadencement. Autant de caractéristiques qui garantissent, du point de vue des gestionnaires de fonds, des rendements réguliers grâce à la liquidité et la profondeur de marché, ainsi qu'un faible risque de vacance locative grâce à un volant de projets neufs volontairement limité et concentré le long des axes de transport.

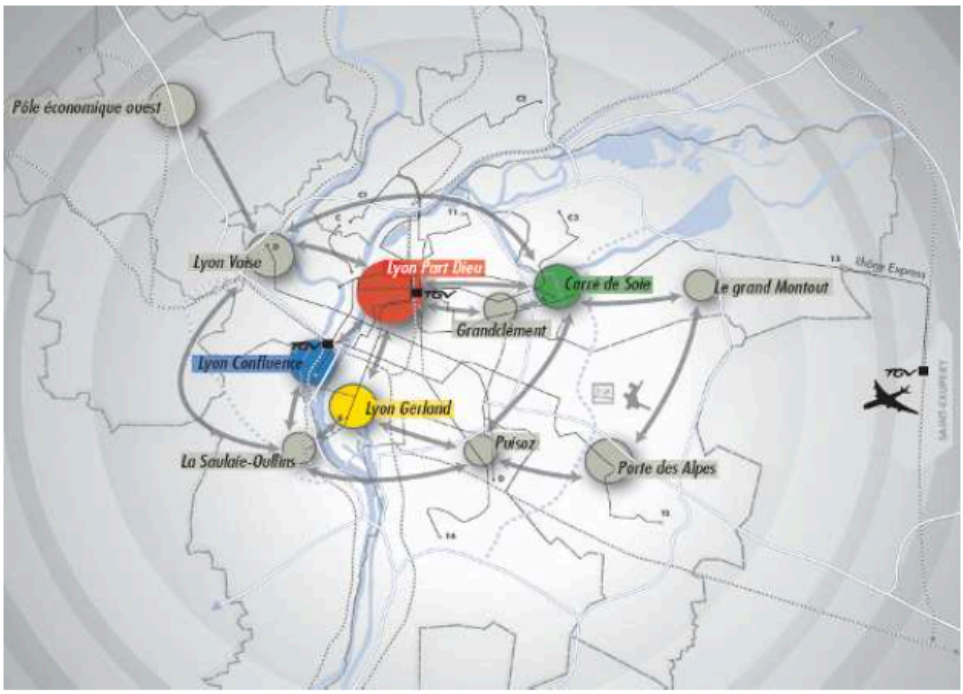
Premièrement, dans la lignée du SAE la « stratégie tertiaire » prévoit la concentration de l'offre d'immobilier de bureau dans un nombre restreint de sites clefs selon un principe d'aménagement multipolaire (voir Figure 38). Une telle polarisation est censée garantir la « *lisibilité* » de l'offre auprès des acteurs de la filière d'investissement (Entretien B17, collectivité, chef de projet économie), à deux niveaux. D'abord et surtout, la concentration spatiale de l'offre permet d'atteindre une « *masse critique* » sur les territoires retenus par la « stratégie tertiaire ». Or, nous savons à présent qu'il s'agit d'un des critères d'investissement sélectifs des gestionnaires d'actifs, qui interprètent la densité de l'immobilier de bureau comme un facteur de réduction du risque de vacance locative, ainsi que de liquidité de leur portefeuille, c'est-à-dire de sa capacité à le relouer ou revendre rapidement. Certains des techniciens du développement économique se sont appropriés ce raisonnement, nous expliquant que

> *Produire de l'offre, avoir une masse critique c'est aussi attirer les investisseurs puisque c'est un marché qui va être liquide. Et quartier par quartier : la logique de rassembler le tertiaire dans certains quartiers c'est aussi la liquidité de l'offre derrière. Il est soigné quand même l'investisseur, la logique urbaine lui travaille son rendement et sa liquidité. (Entretien B28, collectivité, responsable économie)*

Cet extrait confirme le lien entre les standards d'investissement et le contenu de la « stratégie tertiaire » tout en reflétant aussi la conversion de quelques techniciens aux conventions du marché de l'investissement locatif, dont ils maîtrisent les critères. En outre, la polarisation de l'offre sur quelques sites permet d'afficher une logique de développement auprès des gestionnaires d'actifs en donnant un sens à l'aménagement de l'agglomération lyonnaise, et à l'action du Grand Lyon. La concentration sur un nombre restreint de sites participe non seulement à lui donner une direction, en indiquant ses territoires structurants, mais aussi une crédibilité reposant sur la capacité des élus et des techniciens à se doter

d'objectifs, c'est-à-dire de priorités politiques de développement urbain (Entretien B17, collectivité, chef de projet économie).

Figure 38 – Représentation spatiale de la « stratégie tertiaire » du Grand Lyon



Source : Présentation « Lyon, une métropole attractive. Le Schéma d'Accueil des Entreprises (SAE) », Novembre 2011, Toulouse, http://www.aua-toulouse.org/IMG/pdf/sae_grandlyon.pdf
Légende : Les cercles de couleur représentent les quatre projets urbains de rang majeur, les cercles gris les projets de rang secondaire. La taille des cercles indique le rang de ces projets à l'intérieur de chaque catégorie : (1) Part-Dieu ; (2) Confluence, Gerland, Carré de Soie, Porte des Alpes, Vaise, Pôle économique Ouest (aussi appelé Techlid) ; (3) Grandclément, Puisoz, Grand Montout (OL Land).

Deuxièmement, la localisation de l'offre obéit à une logique de hiérarchisation, qui vient s'ajouter à la polarisation et la renforcer. À l'échelle de l'agglomération, les techniciens définissent deux niveaux de priorités (voir Figure 38) : l'offre se répartit entre territoires, souvent qualifiés de « *grands projets urbains* », qui figurent au premier rang (Part-Dieu, Confluence, Gerland, Carré de Soie) ; et d'autres sites de second rang (Vaise, Porte des Alpes, Pôle économique Ouest dit « Techlid », Puisoz, etc.). Elle est également hiérarchisée à l'intérieur de ces catégories de développement, et particulièrement de la première, où la priorité est accordée à Part-Dieu en tant que « *tête d'affiche* » (Entretien B17, collectivité, chef de projet économie), conformément aux priorités de développement du *Plan de mandat 2008-2014* (Communauté Urbaine de Lyon 2008). Pour les techniciens, le principe de

hiérarchisation est un « *choix qui tout simplement est nécessaire si on veut être visible et si on veut avoir une offre lisible sur le plan national et international* », car « *il faut se restreindre* » (Entretien B17, collectivité, chef de projet économie).

Ces critères de « visibilité » et « lisibilité » déjà retenus lors de la création du SAE s'adressent à un public cible composé « *des investisseurs, des entreprises, et des autres, les promoteurs et les commercialisateurs ils vont avec* » (Ibid.). La régulation de l'offre en ce sens par le Grand Lyon renvoie d'abord à un enjeu communicationnel, en particulier à l'occasion des salons immobiliers d'envergure internationale. Dans le contexte d'un entretien postérieur au déplacement de la délégation lyonnaise sur le salon ExpoReal à Munich, l'un des participants nous explique que

> *si vous voulez être lisible sur ce territoire là, vous ne présentez pas dix sites différents, vous dites 'le Grand Lyon c'est 5 millions de mètres carrés de tertiaire, et vous avez environ 1 million de mètres carrés uniquement dans le quartier central des affaires, le HUB métropolitain d'intelligence productive à La Part-Dieu'. Ça c'est une lisibilité : si vous voulez que votre agglomération soit attractive pour les investisseurs, cette lisibilité il la faut. (Ibid.)*

La polarisation hiérarchisée de l'offre permettrait, grâce à sa concentration dans quelques sites et d'abord dans le quartier central des affaires, de rivaliser avec les métropoles européennes du « *top 15* » que le président du Grand Lyon entend rejoindre. L'entretien d'une « *masse critique* » à Part-Dieu, qui concentre l'offre de bureaux malgré le développement de territoires péricentraux, lui permettrait de soutenir la comparaison aux yeux des gestionnaires d'actifs, par rapport aux autres quartiers d'affaires des « *second cities* » (Entretien B23, collectivité, chef de projet économie) comme Barcelone, Milan ou Francfort. Ce raisonnement procède d'une part de la démarche de comparaison à une échelle qui n'est plus seulement nationale, mais européenne. Il renvoie d'autre part à une démarche commerciale, ou de marketing, qui implique de retenir l'attention d'un public cible. Dans cette perspective, l'immobilier tertiaire ne serait pas différent, pour certains techniciens, d'autres produits commerciaux, comparant ainsi le projet de Part-Dieu au

> *produit phare en fait, comme pour Volkswagen ils sont connus parce qu'ils ont produit pendant trente ans la Golf : vous avez une Golf, tout le monde la connaît, mais finalement une fois que vous avez franchi la porte du concessionnaire, vous vous rendez compte que ce n'est pas forcément le modèle qu'il vous faut. (Entretien B17, collectivité, chef de projet économie)*

Dans le cas de l'immobilier tertiaire de l'agglomération lyonnaise, le site de Part-Dieu joue ainsi le rôle de « *produit d'appel* » auprès des gestionnaires d'actifs, et en particulier de ceux opérant à une échelle internationale. Ce statut est fonction du nombre de transactions, qui

rapproche le marché lyonnais de ses concurrents européens, plutôt que de la taille de son parc de bureaux[281].

La hiérarchisation de l'offre permettrait en outre de renforcer la « profondeur » du marché et sa « liquidité » pour les gestionnaires d'actifs. En effet, la priorité accordée aux quatre grands projets urbains se traduit en principe par une volonté politique et technique de canaliser l'offre sur ces territoires, non seulement en confortant leur programmation initiale, mais aussi en réduisant ailleurs cette dynamique de construction d'immobilier tertiaire. Le principe de hiérarchisation se combine ainsi avec la polarisation dont il redouble les effets, dans la mesure où il contribue à privilégier quelques territoires aux dépens du tissu diffus, et parmi ces quelques territoires certains sites davantage prioritaires.

Cette hiérarchisation correspond enfin à un enjeu de production de niveaux de loyers distincts afin de proposer une offre complémentaire à destination des entreprises. Cette différenciation par le prix, qui décline différents fourchettes de niveau de loyers (mesuré en euros par mètre carrés) à partir du seuil dit « *prime* » à Part-Dieu, permettrait simultanément de ménager la concurrence entre les grands projets en complément d'un positionnement économique spécifique, chaque site s'adressant ainsi à un panel distinct d'entreprises susceptibles de s'y installer. Elle se reflète aussi dans la programmation de types distincts de bâtiments, établissant une distinction entre le type de produits offerts à Part-Dieu et dans les autres projets d'aménagement. Bien que certains techniciens du développement économique soulignent que la hiérarchisation par niveaux de loyers vise, tout comme la démarche de régulation de l'offre d'accueil, à répondre aux besoins des entreprises, ils reconnaissent aussi qu'elle est bénéfique pour les gestionnaires d'actifs car elle favorise la « profondeur » de l'offre (Entretien réalisé par Ludovic Halbert, mars 2015). Elle est également susceptible de leur permettre de diversifier leurs risques en proposant une variété de sites clairement orientés.

Troisièmement, la régulation de l'offre dans la « stratégie tertiaire » ne porte pas seulement sur la dimension spatiale, mais aussi temporelle. Il s'agit selon un principe de

[281] En 2013, la demande placée à Lyon s'établit selon la Fnaim Entreprises à 185 000 mètres carrés, par rapport à 200 000 mètres carrés à Barcelone, Amsterdam et Milan, et plus du double à Francfort (Communauté Urbaine de Lyon 2013, 21). La comparaison du parc de bureaux révèle des écarts plus importants : en 2004, l'agglomération lyonnaise dispose d'un parc de bureaux de 3,9 millions de mètres carrés, c'est-à-dire à un niveau inférieur à celui de Barcelone (4,7 millions), et loin derrière Francfort, Milan et Bruxelles (plus de 10 millions) (Fnaim Entreprises et Cecim 2004, 12). Si l'écart avec Barcelone s'est depuis resserré (200 000 mètres carrés), le rapport avec ces trois dernières métropoles européennes (0,4) s'est maintenu (Grand Lyon, la Métropole 2015b).

« *phasage* » de répartir les livraisons de projets prévues selon un échéancier qui court jusqu'en 2020, de manière à cadencer le rythme de production d'immobilier neuf. Ce principe de régulation contribue plus précisément à articuler les dimensions spatiales et temporelles, afin que la localisation et le rythme de développement de l'immobilier de bureau dans chacun des quatre grands projets urbains retenus soient complémentaires. Il contribue ainsi à un processus de rééchelonnement de la programmation de chaque projet à l'échelle de l'agglomération, en tentant d'introduire une articulation entre les échéanciers de chaque projet. C'est pourquoi il répond, de prime abord, à la problématique de concurrence entre les différents sites à l'origine de l'élaboration de la « stratégie tertiaire ». C'est tout particulièrement le cas du redéveloppement de Part-Dieu, dont l'enjeu de préservation face à d'autres territoires revient régulièrement dans les entretiens avec les techniciens de l'offre.

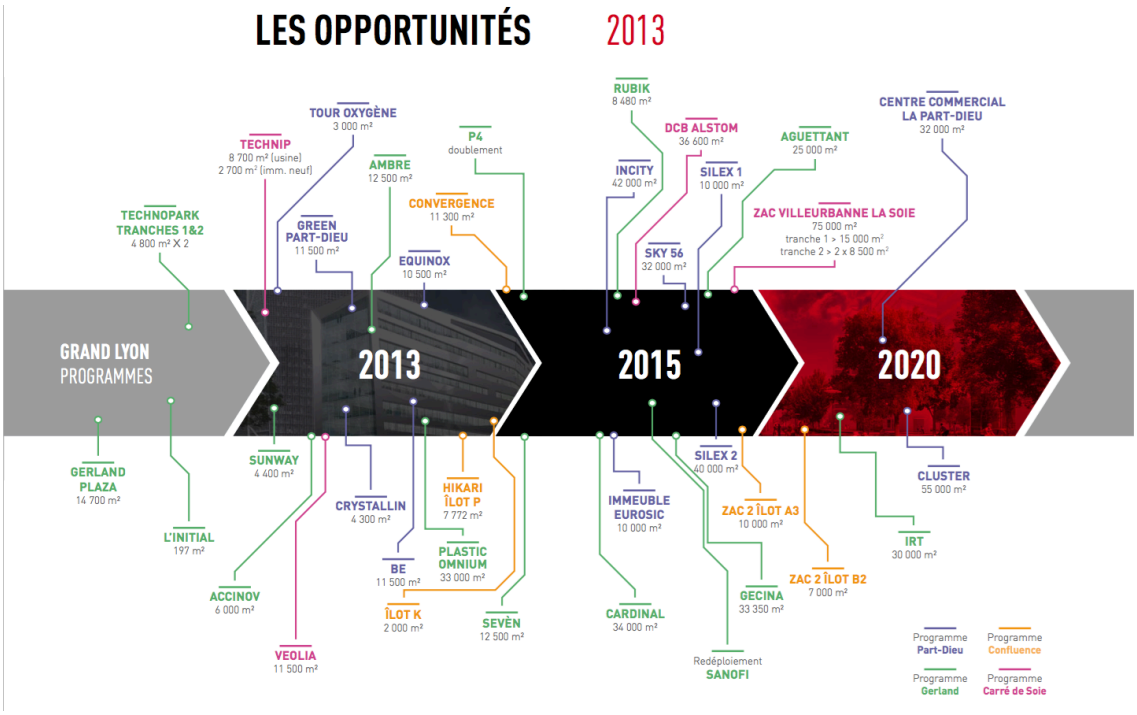
Mais la régulation phasée de l'offre tertiaire répond aussi à un second enjeu : attirer des gestionnaires d'actifs en proposant une offre sécurisée. Or la volonté de prévenir la suroffre est bénéfique pour les propriétaires, car elle permet, grâce à une croissance modérée du parc de bureaux et de l'offre neuve, de contenir les stratégies des entreprises qui souhaiteraient mettre en concurrence les différentes opportunités pour négocier leurs loyers à la baisse. À l'inverse, elle permet ici un maintien des loyers, voire une légère croissance continue, et donc le maintien de revenus locatifs réguliers pour les gestionnaires d'actifs. Cet objectif constitue ainsi l'un des arguments commerciaux mobilisés par la délégation lyonnaise lors de l'édition 2012 du Mipim, où elle présente en grande pompe sa « stratégie tertiaire » dans son *Dossier de presse* : « *La course aux [mètres carrés] est ainsi raisonnée dans le temps afin de pas produire de suroffre et de permettre aux investisseurs d'avoir des taux de rendements élevés* » (Communauté Urbaine de Lyon 2012, 12). Ce discours s'accompagne de schémas visant à représenter la régulation dans le temps (et l'espace) au sein des brochures distribuées par le Grand Lyon (voir Figure 39).

Il est aussi repris par les conseils en immobilier, qui vantent les mérites d'une production régulière dans les pages des brochures promotionnelles distribuées par la délégation lyonnaise lors du Mipim, comme le Président de la Fnaim Entreprises et directeur de l'agence lyonnaise de BNP Paribas Real Estate qui déclare que « *contrairement au marché parisien, ce n'est pas un marché spéculatif, ce qui est très apprécié des investisseurs car le risque est mesuré ; l'évolution des loyers est lente mais progressive et assurée* » (Benoît de Fougeroux, cité in Grand Lyon 2014, 29). Ce flux régulé de futures opérations représente aussi pour les autres

acteurs de la filière d'investissement un filon d'affaires au long cours : soit de construction pour les promoteurs, soit d'intermédiation à la vente ou la location pour les conseils en immobilier.

En prescrivant la polarisation, la hiérarchisation et le phasage de l'offre d'immobilier tertiaire, la « stratégie tertiaire » élaborée par les techniciens de l'offre d'accueil s'inscrit dans la continuité des orientations retenues dans le cadre de l'organisation et du déplacement au Mipim durant le mandat précédent (2001-2008). Dans le même temps, elle approfondit l'internalisation des standards d'investissement par les élus et techniciens du Grand Lyon, en élargissant son champ d'application à la politique de développement économique. Ce résultat concerne aussi les projets d'aménagement, où l'approche par l'offre immobilière est confortée.

Figure 39 – Représentation schématique du phasage produite par le Grand Lyon



Source : Plaquette éditée par la communauté urbaine de Lyon pour le Mipim 2013

À l'échelle du Carré de Soie : polarité tertiaire, phasage et typologie immobilière

Le Carré de Soie figure parmi les quatre projets d'aménagement retenus par les techniciens du développement économique comme des territoires de premier rang dans le cadre de la « stratégie tertiaire ». Cette stature est d'abord fondée sur l'importante

programmation d'immobilier tertiaire qui repose sur d'abondantes disponibilités foncières. Conformément au scénario porté par les services de développement économique concernant la mutation du tissu économique et qui s'impose de 2005 à 2007, le *Projet urbain* prévoit le développement d'une polarité tertiaire de 500 000 mètres carrés, soit 10% du parc actuel de bureaux dans l'agglomération lyonnaise. La place du Carré de Soie dans la « stratégie tertiaire » repose de plus sur sa légitimité politique, symbolisée par l'existence d'une Mission dédiée à son aménagement (Entretien B17, collectivité, chef de projet économie).

Mais si ces éléments confortent les techniciens du développement économique dans leur choix d'intégrer ce projet à l'offre tertiaire d'agglomération, celui-ci ne fait pas l'unanimité. Il n'est pas partagé en particulier par les acteurs locaux de la filière d'investissement, associés par l'équipe-projet en tant que « *partenaires* » dans la lignée des pratiques concernant l'organisation du Mipim. Les conseils en immobilier et les promoteurs, consultés une première fois en janvier 2011 lors du processus d'élaboration, font en effet part dans les documents que nous avons pu consulter de leurs « *interrogations fortes* » par rapport à ce qu'ils estiment comme un projet caractérisé par l'absence de « *réalité tertiaire* », et qui n'a « *peu ou pas de prise pour les utilisateurs et les investisseurs* ». Le projet connaît en effet des difficultés à émerger, ainsi que nous l'avons vu au chapitre 4. Face à ces doutes, les techniciens de l'équipe-projet le maintiennent néanmoins dans le panel des sites de premier rang, arguant que l'opération accueillant Veolia « *va contribuer à crédibiliser le site* » sur le marché tertiaire. Cette position des techniciens relaye une volonté politique, puisque l'exécutif s'implique personnellement dans ce projet afin d'obtenir l'implantation de ce premier « Grand compte » au Carré de Soie.

Dans ce contexte, la Mission du Carré de Soie est associée au processus d'élaboration de la « stratégie tertiaire ». Il débouche sur une note interne définissant la place du Carré de Soie dans la « stratégie tertiaire » et déclinant les orientations relatives à l'objectif défini dans ce cadre : « *réussir l'émergence d'une nouvelle polarité* ». Or les facteurs identifiés pour parvenir à cette « *réussite* » reproduisent et prolongent le scénario du « *pôle tertiaire* » préalablement défendu par les services de développement économique, puis porté par la Mission. Elles sont en ce sens largement compatibles avec les standards de la filière d'investissement locatif, en recommandant l'accélération maîtrisée de la construction d'une « *masse critique* » d'immobilier de bureau.

Premièrement, la « stratégie tertiaire » sanctuarise le rôle du Carré de Soie comme polarité tertiaire à l'échelle de l'agglomération défini dans le *Projet urbain* adopté lors du mandat précédent, et déjà reconduit dans le cadre du Scot de l'agglomération lyonnaise qui le consacre comme « *zone économique métropolitaine* » et « *site d'accueil des fonctions stratégiques* » (SEPAL et Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise 2010, 16-18). Dans le cadre de la politique d'offre immobilière, le Carré de Soie est appréhendé comme la « *seule polarité identifiée à l'extérieur de la ville de Lyon* » et « *bénéfici[ant] d'une accessibilité excellente pour un site en contact direct avec la périphérie* » selon les termes des documents que nous avons consultés. Il est par conséquent positionné comme une « *interface* », entre d'une part le quartier central des affaires de Part-Dieu, et d'autre part l'Est de l'agglomération, un « *grand territoire industriel* ». À ce titre, la vocation du redéveloppement urbain du Carré de Soie dans une perspective de « *support* » de Part-Dieu est renouvelée : il s'agit de proposer une offre immobilière tertiaire abordable[282] mais conséquente et bien desservie. De plus, quelques secteurs économiques particuliers sont pressentis pour le développement du Carré de Soie (*ecotech*, *cleantech*, l'économie sociale et solidaire, ainsi que des unités spécifiques comme les fonctions administratives des entreprises industrielles). Ces orientations participent de la démarche de diversification de l'offre d'agglomération, ici déclinée à l'échelle du Carré de Soie, permettant de panacher les risques locatifs du point de vue des gestionnaires d'actifs.

Deuxièmement, le rythme d'émergence de cette polarité « *support* » a vocation, dans le cadre de la « stratégie tertiaire », à s'accélérer : les techniciens de l'offre d'accueil préconisent ainsi la multiplication des livraisons annuelles par trois (soit de 10 000 m^2 à 30 000 m^2), tout en cadençant leur rythme afin de « *lisser* » l'augmentation. La programmation prescrite vise ainsi à renforcer la « liquidité » des biens et la « profondeur » du marché local autour du Pôle multimodal. Le cadencement du rythme de constitution de cette « *masse critique* » à travers le « *phasage* » contribue de plus à offrir des perspectives de revenus locatifs réguliers, en diminuant potentiellement les risques de concurrence de l'offre de locaux tertiaires neufs dans l'environnement immédiat, qui pourrait profiter aux locataires cherchant à peser dans la négociation de baux moins onéreux avec les gestionnaires d'actifs propriétaires.

[282] Le loyer visé correspond à -30% du loyer « prime » du quartier central des affaires (Part-Dieu).

Troisièmement, l'attractivité de cette « *masse critique* » auprès des gestionnaires d'actifs est renforcée par les orientations concernant la localisation et la typologie de l'offre tertiaire ciblée par la « stratégie tertiaire » pour le Carré de Soie, confirmant ici encore les prescriptions déjà formulées par les services de développement économique dès 2008. En ce qui concerne la localisation, elle reprend à son compte le principe de polarisation. Mais la sanctuarisation des standards d'investissement concerne surtout et plus fondamentalement les caractéristiques des produits immobiliers fléchées par la « stratégie tertiaire ». Les techniciens du développement économique soulignent en effet l'importance de l'adaptabilité des locaux quels que soient les utilisateurs, afin de « *garantir la pérennité d'un acquis pour un investisseur* ». Ils insistent également sur la qualité et les « *performances* » des produits, ici réduites à des « *garantie[s] nécessaire[s] à un investisseur de posséder un bien attractif et sécurisé dans la durée* », c'est-à-dire à des enjeux financiers[283].

L'alignement sur les standards d'investissement est en outre redoublé par le type de bâtiments prescrits pour le positionnement du Carré de Soie dans l'agglomération. Les techniciens recommandent de flécher l'offre de bâtiments dits « *classiques* », qui sont définis dans les documents que nous avons pu consulter par leur gabarit compact et dense (7 000 à 10 000 m^2, R+7), ainsi que leur caractère réplicable. Or ces caractéristiques et les exemples mobilisés par les techniciens pour illustrer ce type de produits immobiliers[284] correspondent trait pour trait aux standards d'investissement des gestionnaires d'actifs que nous avons analysés dans le chapitre 5. Cette interprétation est corroborée par les propos des techniciens de l'offre d'accueil expliquant qu'il s'agit de « *produits de promotion et d'*investissement » destinés aux gestionnaires d'actifs, à la différence d'autres opérations en

283 Sans les relier à la « *performance* » mais plutôt à la « *visibilité* » de l'offre d'immobilier tertiaire à travers l'image qu'ils apportent, les techniciens de l'offre d'accueil soulignent également l'importance du « *prestige* » et de la « *qualité environnementale* ». Or comme nous l'avons vu dans notre étude de cas du Carré de Soie, ces critères, souvent ramenés au prestige de la signature architecturale et à la présence de labels « verts », sont également appréhendés par les techniciens de l'offre ainsi que les promoteurs, et dans une moindre mesure les urbanistes, comme des facteurs de commercialisation des bâtiments auprès des gestionnaires d'actifs.

284 Dans les documents auxquels nous avons eu accès, ces bâtiments sont qualifiés comme « *la forme urbaine donnée à l'usage tertiaire la plus fréquente des trois dernières décennies* » et qui est « *plébiscitée des utilisateurs d'une part et des promoteurs / investisseurs d'autre part* ». Les exemples mentionnés sont l'opération « Quatuor » à Gerland, dont les pavillons 3 et 4 ont été achetés par Foncière des Régions et Crédit Suisse, ainsi que l'immeuble « Héliante » à la Confluence, acquis par Crédit Mutuel-Arkea.

compte propre acquises par les entreprises occupantes (Entretien B17, collectivité, chef de projet économie)[285].

La « stratégie tertiaire » contribue en ce sens au renforcement de l'alignement sur les standards d'investissement déjà en vigueur plusieurs années auparavant dans le projet du Carré de Soie. De l'aveu des techniciens alors impliqués dans la démarche, celle-ci est plutôt inédite, et n'est pas représentative de la démarche de programmation économique pratiquée dans les autres projets urbains, où le cloisonnement sectoriel entre urbanisme et développement économique est plus important (Entretien B33, collectivité, chef de projet économie). Autrement dit, le Carré de Soie sert à l'époque de laboratoire de la politique d'offre immobilière qui commence alors à émerger, simultanément à la définition des axes stratégiques du projet de redéveloppement urbain, et de sa programmation immobilière.

Sur les salons immobiliers : harmonisation et stabilisation du discours

La « stratégie tertiaire » contribue enfin à l'harmonisation et la stabilisation du discours du Grand Lyon sur les trois salons immobiliers auxquels elle participe tout au long de l'année (Mipim, Simi, ExpoReal). La construction d'une démarche pluriannuelle et systématique concernant l'organisation de la présence du Grand Lyon sur ces salons est d'ailleurs l'une des deux principales motivations qui conduit initialement les techniciens du développement économique à élaborer cette « stratégie tertiaire » : « *l'idée c'est de pouvoir construire un discours à l'image des autres grands projets pour être un peu à égalité avec eux quand on va à l'extérieur* » (Entretien B23, collectivité, chef de projet économie). C'est pourquoi l'équipe-projet s'appuie, en mobilisant les compétences internes des spécialistes de l'implantation des entreprises et de la communication, à construire un positionnement à la fois spécifique pour chacun des projets urbains, et complémentaire à l'échelle de l'agglomération que ce soit en termes d'offre immobilière (niveaux loyers, typologie de bâtiment), de positionnement économique (secteurs et fonction), et enfin d'identité marketing (« *ADN* » à partir de « *valeurs* », slogan).

Le résultat de ce travail se traduit matériellement dans une représentation polarisée et hiérarchisée de l'offre d'accueil entre quelques sites jugés stratégiques (voir Figure 38, p. 458). À partir de 2012, cette représentation produite dans le cadre de la « stratégie

[285] La « stratégie tertiaire » laisse toutefois la possibilité de réaliser des opérations en compte propre de l'aménagement du Carré de Soie.

tertiaire » s'impose dans les différents dispositifs de communication édités et mobilisés par la délégation lyonnaise à l'occasion des salons immobiliers pour y présenter son portefeuille d'opportunités. Alors que la composition de ce portefeuille évoluait d'une édition à l'autre, elle est désormais stabilisée et reconduite d'un salon à l'autre, et d'une année à l'autre, selon trois catégories hiérarchiques : les « *grands projets urbains* », les « *pôles mixtes* », et les « *pôles tertiaires* » (voir Annexe 20).

Ces critères de composition du portefeuille correspondent, comme le soulevaient déjà les conseils en immobilier dans le cadre de leur participation à l'organisation du déplacement au Mipim lors du mandat précédent, à ceux des gestionnaires d'actifs, qu'il s'agit de convaincre de la concentration de l'offre dans quelques sites localisés sur les principaux axes de transport. Certes, les techniciens du développement économique spécialisés dans l'implantation soulignent l'usage d'un tel discours auprès de leur public principal, les entreprises : « *pour faire venir les utilisateurs sur le territoire mais qui ne le connaissent pas* » et pour qui « *il s'agit d'avoir un message construit* » (Entretien B23, collectivité, chef de projet économie). Pour autant, les salons immobiliers sont avant tout dédiés aux acteurs de la filière d'investissement ainsi que l'explique un chargé de projet rencontré sur le stand du Grand Lyon lors de l'édition 2012 du Mipim : « *idéalement la fin de notre action, ce sont les entreprises qui créent de l'emploi, les promoteurs et les investisseurs ce sont des maillons. Mais au Mipim on ne rencontre pas d'utilisateurs […] c'est le chat qui se mord la queue* ».

Dans cette perspective, l'alignement du discours sur les standards investisseurs à travers son harmonisation et sa stabilisation apparaît principalement destiné aux acteurs de la filière peuplant ces salons immobiliers, et en particulier aux gestionnaires d'actifs. Les techniciens du marketing territorial soulignent par exemple en interne dans la publication destinée aux agents du Grand Lyon que cette organisation spatiale

> *rassure donc les investisseurs qui sont presque sûrs de trouver des entreprises pour venir s'installer dans leurs bâtiments. Ce sont donc cette vision claire et pointue de la stratégie du territoire qui nous permet de véhiculer une image ambitieuse et sereine de l'agglomération à l'internationale (Responsable marketing / offre d'accueil, citée in Barbier 2008, 22).*

Outre l'adoption de la géographie sélective des stratégies et pratiques des gestionnaires d'actifs et de sa mise en représentation, la stabilisation du discours renvoie à la capacité des élus et techniciens à présenter l'image d'un marché stable offrant des perspectives de revenus locatifs pérennes, à l'inverse de la dynamique « *spéculative* » du cas parisien (Entretien B07, conseil immobilier, cadre dirigeant). En somme, cette stabilisation contribue à étayer le discours sur l'agglomération lyonnaise comme « *valeur sûre* ». Les

techniciens sont convaincus que la combinaison de ce discours et la mobilisation de Gérard Collomb, équipé par leurs soins d'une « *vision* » (Entretien B29, collectivité, chef de projet économie), contribuent au succès de la présence de la délégation lyonnaise permettant de « *gagner au fur et à mesure* » une « *relation de confiance* » avec les investisseurs à l'occasion de ces salons immobiliers (Entretien B05, collectivité, chef de projet économie).

1.2. Renforcer la circulation des standards dans les procédures

Conformément à la nature hybride du SAE, la circulation des standards d'investissement à l'occasion de la mise en place de la « stratégie tertiaire » du Grand Lyon se joue aussi dans des procédures. Par ce terme, nous renvoyons aux pratiques professionnelles qui pèsent dans l'urbanisme et l'aménagement, et notamment celle des techniciens du développement économique dans leurs rapports avec leurs collègues de ce secteur. Dans cette perspective, la « stratégie tertiaire » contribue à poursuivre la conversion des élus et techniciens qui interviennent dans la production urbaine aux standards d'investissement, à travers (i) la spécialisation de la présence sur les salons immobiliers ; (ii) l'approfondissement de la transversalité entre développement économique et urbanisme, au profit des techniciens de l'offre d'accueil ; et (iii) l'extension de l'association des « *partenaires* », en particulier des acteurs de la filière de promotion-investissement.

La spécialisation selon les salons immobiliers

Lors de nos échanges avec les techniciens impliqués dans l'organisation des salons immobiliers, nos interlocuteurs ont fréquemment revendiqué la nécessité de leur participation, mais aussi souligné que les activités concernant la préparation en amont, et le déroulement sur place, variaient en fonction du type de salons (Entretiens B05, B17 et B29, collectivité, chefs de projet économie). En d'autres termes, la présence du Grand Lyon sur les trois principaux salons immobiliers obéit désormais à un principe de spécialisation (voir Tableau 32). Bien que cette démarche ne procède pas de la « stratégie tertiaire » au sens strict, elle est développée en même temps par les techniciens de l'offre d'accueil. Elle renforce la circulation des standards d'investissement par le biais du ciblage sélectif de la présence des élus, et de leur fréquentation systématique par les techniciens pour qui ils constituent un « *outil pour être à l'écoute sur les besoins et les intérêts* » des acteurs de la filière (Entretien B05, collectivité, chef de projet économie).

Tableau 32 – La spécialisation du Grand Lyon par type de salons immobiliers

	Mipim (Cannes)	*Simi (Paris)*	*ExpoReal (Munich)*
Priorité stratégique	Élevée	Moyenne	Basse
Cible prioritaire	Investisseurs (internationaux)	Promoteurs, entreprises	Investisseurs (européens)
Stand	Grand Lyon	Pôle métropolitain†	« *Challenger cities* »‡
Type délégation	Mixte élus/techniciens (présence systématique Gérard Collomb)	Mixte élus/techniciens (présence ponctuelle Gérard Collomb)	Techniciens

Source : Entretiens
Légende : † Depuis 2010 ; ‡ En 2014

Pour les techniciens, le déplacement sur les trois principaux salons immobiliers auxquels participe la délégation lyonnaise ne revêt pas la même importance stratégique. De plus, le public visé, bien qu'il concerne principalement des acteurs de la filière d'investissement tertiaire locatif (gestionnaires d'actifs, promoteurs), varie selon les salons. Ces différences sur le plan des priorités et des cibles que se donnent les élus et les techniciens se traduisent dans une présence plus ou moins importante, qui se reflète par une présence unique ou partagée sur un stand commun avec d'autres collectivités, et la mobilisation d'élus, en particulier du président du Grand Lyon, Gérard Collomb.

Bien qu'il soit concurrencé par les deux autres salons, le Mipim demeure l'événement le plus important pour la délégation lyonnaise (Entretiens B05 et B29, collectivité, chef de projet économie). Ce statut stratégique se traduit dans le caractère « *important* » attribué par les techniciens de l'offre à l'organisation, la taille du stand, la nature des événements organisés, ainsi que l'ampleur des invités, et en particulier de l'étiquette accordée à la présence des investisseurs. Mais c'est surtout la mobilisation de Gérard Collomb, systématique à la différence des autres salons, qui symbolise cette importance stratégique. Dans la continuité de son premier mandat, le président du Grand Lyon poursuit l'affichage de son engagement lors du Mipim à Cannes, qui « *porte* », selon lui, « *effectivement le développement de la ville de Lyon* »[286].

[286] « Mipim 2012 : bilan positif pour la métropole lyonnaise, présenté par le sénateur-maire de Lyon et président du Grand Lyon », *Le site économique du Grand Lyon*, http://www.economie.grandlyon.com/video-lyon.16.0.html?&vid=1386, dernière consultation le 07/10/14.

Dans ce schéma de spécialisation, le salon parisien du Simi tient la seconde place. Pour les techniciens il s'agit d'un salon immobilier où les gestionnaires d'actifs sont marginaux, et où ils s'adressent ainsi « *beaucoup plus à un monde de promoteurs et d'utilisateurs* » (Entretien B29, collectivité, chef de projet économie). Ce rendez-vous, conçu comme un « *outil de travail* », est « *l'occasion pour nous de rencontrer tous les acteurs qui sont sur Lyon et de faire le point sur les dossiers* » (Entretien B05, collectivité, chef de projet économie). Cette différence de public explique pour partie la mobilisation plus sporadique de l'exécutif, ainsi qu'une présence fédérative sur un stand unique aux côtés des autres collectivités réunies dans le Pôle métropolitain auquel appartient le Grand Lyon[287]. Mais ces choix s'expliquent aussi par la perception que les élus et techniciens ont de ce salon, qui peut paraître moins important à la fois en raison de ce public, mais aussi d'une fréquentation très nationale. De ce point de vue, le déplacement en tant que Pôle métropolitain depuis 2010 permet de mutualiser les coûts fixes de représentation[288]. De même pour l'organisation de conférences communes avec les promoteurs pour présenter les projets en cours de développement, permettant d'externaliser la production de contenus tout en affichant un partenariat grâce une prise de parole partagée.

Enfin, le salon ExpoReal qui se tient à Munich est le troisième salon auquel participe le Grand Lyon en tant qu'exposant. Bien que la délégation lyonnaise investisse moins ce salon que les deux premiers, la participation permet de rester en contact avec les gestionnaires d'actifs européens qui le fréquentent, et plus particulièrement les investisseurs allemands. À la différence des deux autres salons immobiliers, la délégation lyonnaise est composée uniquement de techniciens dont l'objectif est de tenir des rendez-vous d'affaires avec ces investisseurs. Il s'agit pour eux de « *montrer que Lyon a le courage et la taille pour se montrer au niveau international* » (Entretien B29, collectivité, chef de projet économie). C'est dans cette

287 Les pôles métropolitains sont un outil de rassemblement d'intercommunalités au sein d'un syndicat mixte créé par la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales. Il s'agit de regrouper plusieurs intercommunalités autour d'actions dites « d'intérêt métropolitain » dans des domaines structurants (développement économique, innovation et recherche, enseignement supérieur et culture, aménagement). En 2013, il existait une douzaine de pôles métropolitains. Le Grand Lyon appartient au plus grand d'entre eux (2 millions d'habitants et 173 communes) aux côtés, entre autres, de la communauté urbaine Saint-Étienne Métropole.

288 En 2015, le coût du Simi pris en charge par le Pôle métropolitain s'élève à 170 000 euros, soit plus de la moitié du budget qu'il alloue au développement économique (et 8% du budget total). En 2016, ce montant est en diminution, puisqu'il représente 80 000 euros soit un tiers du budget des actions économiques (et 5% du budget total). (Sources : Dossier de presse, Conseil du pôle métropolitain 19.03.15 ; Communiqué de presse, « Conseil du Pôle Métropolitain : vote du budget et soutien à l'innovation », Lyon, 7 avril 2016).

perspective qu'en 2014, après cinq premières éditions, le Grand Lyon partage par exemple un stand avec Göteborg et Birmingham en se positionnant comme « *challenger cities* » par rapport aux autres métropoles européennes de premier rang. Cependant, il n'existe pas de trace de la participation du Grand Lyon après cette première expérience.

L'approfondissement de la transversalité développement économique/urbanisme

Le second processus de la « stratégie tertiaire » communautaire contribuant à la circulation des standards d'investissement est l'approfondissement de la transversalité entre l'action communautaire dans les domaines du développement économique et de l'urbanisme, et de leur articulation à travers l'immobilier tertiaire. En renforçant la capacité des techniciens de l'offre à peser sur les choix publics en matière d'aménagement urbain, cette démarche leur permet de relayer les standards du marché de l'investissement. Une telle capacité passe non seulement par l'institution d'une plus grande coordination entre les services, mais aussi d'un rééchelonnement des projets d'aménagement sur le rythme et les produits du marché de l'immobilier tertiaire. Cette évolution intervient dans un contexte favorable aux techniciens de l'offre d'accueil, en raison de la restructuration préalable des services de l'urbanisme durant le premier mandat de Gérard Collomb, qui sont « *perçu[s] comme 'vieillissant[s]'* » et dont il s'agit de « *favoriser la mue […] pour qu'[ils] puisse[nt] répondre plus efficacement aux commandes politiques et plus particulièrement à l'objectif d'articuler développement de la ville et développement économique* » (Galimberti 2015, 346). Cette restructuration de l'appareil technique au service de l'agenda compétitif du Grand Lyon constitue un terreau favorable pour la « stratégie tertiaire », qui vient renforcer cette logique de transversalité au bénéfice de l'approche immobilière du développement économique[289].

L'introduction d'une approche plus transversale est justifiée par les techniciens de l'offre d'accueil par l'enjeu de mieux articuler développement économique et urbanisme afin de parvenir à réduire la tension entre ce qu'ils interprètent comme deux manières distinctes d'aborder la production d'immobilier tertiaire. Cette tension se manifeste alors, nous l'avons vu, par l'identification d'une situation de concurrence entre les quatre projets urbains retenus, et d'un risque de suroffre par manque de coordination. Or pour les

[289] De 2000 à 2011, près de 40% des techniciens de la Direction générale du développement urbain ont été remplacés (Galimberti 2015, 346). Il ne faut pas négliger ce renouvellement du corps technique des urbanistes : la « *création de passerelles* » entre « *deux délégations vraiment différentes* » repose aussi, selon les techniciens impliqués, sur des affinités personnelles (Entretien B05, collectivité, chef de projet économie).

techniciens de l'offre d'accueil cette situation relève d'un manque de « *stratégie* » globale et d'une approche où « *tout ces besoins [des entreprises sont] traités à plat* », débouchant sur une forme de « *développement […] un peu…autocentrée sur les territoires* ». Celle-ci relève plus fondamentalement, selon eux, de l'approche propre à l'urbanisme, qui appréhende « *les attentes de nos projets urbains en termes de, je vais être un peu péjoratif, boîtes à remplir* ». Cette problématisation renvoie au double statut de l'immobilier de bureau, à la fois outil de redéveloppement urbain pour l'aménagement, et de développement économique grâce à l'accueil d'entreprises. Or les volumes projetés par cette première approche ne seraient pas réalistes par rapport au rythme propre du marché (Entretien B29, collectivité, chef de projet économie). Ce hiatus serait porteur d'une tension entre ces deux perspectives, et par conséquent d'un risque de ne pouvoir atteindre les objectifs ni de l'une, ni de l'autre :

> *L'immobilier d'entreprise ce n'est pas uniquement de l'économie en termes d'enjeux pour la collectivité. C'est aussi quelque chose qui entre dans le cadre de vie, dans l'environnement urbain. C'est donc aussi important de réguler, pas que pour le marché immobilier, mais pour éviter des bulles spéculatives qui génèrent des friches. Une friche tertiaire, un immeuble vide, si ça dure, ce n'est pas bon pour l'environnement urbain. (Entretien réalisé par Ludovic Halbert, mars 2015)*

L'institution de procédures transversales de coordination vise donc à ramener les quatre projets urbains dans le giron du « *marché* ». Dans cette perspective, la transversalité mise en place depuis la création du SAE en 2008-2009, et expérimentée à l'occasion de la définition de son volet tertiaire quelques années après, serait garante d'une vision davantage stratégique, et par conséquent d'une offre tournée vers les besoins des entreprises qui sont appréhendées comme les moteurs du développement économique de l'agglomération lyonnaise. À l'inverse, faute de « *liens étroits* » avec les services d'urbanisme et de posture « *clair[e] par rapport à notre stratégie de développement d'accueil* », le risque est que « *les projets peuvent sortir de façon…comme ça, spontanée, sans forcément avoir derrière un regard stratégique* » (Entretien B05, collectivité, chef de projet économie). Ces « *liens* » se traduisent par l'intervention des techniciens de l'offre d'accueil auprès des urbanistes dans les différentes phases des projets d'aménagement retenus dans le cadre de la « stratégie tertiaire », et surtout lors de la définition des stratégies de développement économique et de la programmation en immobilier tertiaire de ces projets. Cette implication est décisive pour l'ajustement des projets au marché de l'investissement :

> *Nous ne pilotons pas les opérations d'aménagement économique, nous sommes dans le volet amont, dans la stratégie. Ceux qui réalisent pour nous, ce sont les aménageurs privés ou bien nos services d'urbanisme au sein de la collectivité […] On s'insère dans le projet, c'est nous qui fournissons l'expertise éco […] Parce que nous on sait qu'à l'échelle de l'agglo il y a d'autres projets qui*

> *sortent puisqu'on a cette vision d'ensemblier de l'agglo en fait, toujours rapportée au projet. (Entretien B05, collectivité, chef de projet économie)*

L'apport de l'expertise se manifeste pour cet interlocuteur par des « *petits coups de coude* » donnés à ses collègues urbanistes, quand d'autres évoquent une « *expertise qui vient se poser sur des projets* » (Entretien B28, collectivité, responsable économie). Grâce à la mise en place du SAE, les techniciens de l'offre d'accueil bénéficient du renforcement de leur capacité à peser dans les orientations structurantes de l'aménagement urbain. Ils nuancent néanmoins volontairement cette position de pouvoir ainsi acquise et légitimée, comme le suggère l'emploi ambigu du terme de « *pilotage* » des projets urbains ci-dessus. Bien qu'ils ne soient pas chargés de la conduite des procédures opérationnelles de l'aménagement urbain – comme leurs collègues urbanistes par exemple chargés du PAE TASE et de la ZAC Villeurbanne-La Soie au Carré de Soie – ils contribuent cependant à *orienter* ces derniers à travers leurs préconisations en matière de stratégie et de programmation.

Dans ce cadre organisationnel, les techniciens de l'offre s'emploient à rééchelonner la production d'immobilier tertiaire des projets retenus à l'échelle de l'agglomération, et simultanément au rythme du « *marché* ». D'une part, la mise en place de la « stratégie tertiaire » se traduit par l'introduction d'une démarche de coordination entre les projets individuels. Les techniciens soulignent ainsi les vertus « *pédagogiques* » d'une méthode plaçant les urbanistes des missions et sociétés d'aménagement

> *en face d'une réalité qu'ils ne connaissaient pas forcément avant puisqu'on les sort d'une approche d'œillères […] on leur ouvre l'horizon pour leur montrer qu'ils ne sont pas tout seuls : il y a un gâteau qu'on ne peut pas agrandir non plus […] de manière infinie. (Entretien B17, collectivité, chef de projet économie)*

Le rééchelonnement est donc gage pour les techniciens d'une mise en rapport des différents projets urbains entre eux, ce que ne permettait pas, selon eux, l'approche « *très urbaine* » des « *boîtes à remplir* ».

D'autre part, la « stratégie tertiaire » conduit à l'apport d'une « *expertise très poussée* » (Entretien B28, collectivité, responsable économie) sur le « *marché* », par des techniciens spécialisés dans le financement et la production d'offre immobilière. Pour eux, l'enjeu consiste à confronter les objectifs individuels des projets urbains, dont l'accumulation menace de mener à la surproduction, aux « *éléments du marché immobilier* » tertiaire, selon les termes des documents que nous avons pu consulter, et qui sont réduits, pour ce qui concerne la dimension quantitative, aux indicateurs concernant l'offre (livraisons prévues

de 2011 à 2015) et les transactions locatives (demande placée 2004 à 2010). Pour cela, les techniciens de l'offre d'accueil s'appuient d'abord sur l'OIE géré par le Cecim :

> *Gérard Collomb, c'est ce qui fait qu'il est bon, lui il lit tous les trimestres nos chiffres, il est capable de dire à ses petits gars 'là ce n'est pas la peine d'en faire parce qu'il y en a trop, je vois très bien ce qu'il va se passer pendant trois ans, alors que là c'est la pénurie il faut mettre le paquet'. […] Et moi j'entends les fonctionnaires discuter entre eux, se dire 'non mais pas là il y en a assez, il faut plutôt aller là-bas'. C'est donc efficace. (Entretien B18, conseil immobilier, cadre dirigeant)*

Ils s'appuient de plus sur des instruments internes (tableau de bord recensant tous les projets, documents de programmation des projets urbains), ainsi que sur la consultation de sources professionnelles du secteur immobilier (presse, conseils en immobilier d'entreprise). Ce second type de sources est également privilégié par les techniciens de l'offre pour approfondir leur expertise sur les « *éléments du marché immobilier* » sur le plan qualitatif. Le rôle des salons immobiliers est de ce point de vue toujours aussi important que lors du premier mandat, dans la mesure où ils sont mobilisés comme des moyens d'accéder aux stratégies et pratiques des acteurs de l'offre. À propos de sa participation au Simi, un interlocuteur nous relate ainsi son « *besoin de savoir ce que [la mixité urbaine] voulait dire pour un promoteur, un investisseur, et puis les risques que ça peut représenter derrière pour eux* », poursuivant :

> *C'est des sujets que j'ai pu travailler en amont […] J'ai pu dire à un moment donné 'c'est bien vous parlez beaucoup de mixité mes chers collègues urbanistes – même si je suis urbaniste [de formation] – mais ce serait bien qu'on écoute les professionnels pour entendre leurs points de vue, voir ce qui est réaliste, et quelle traduction en faire dans le PLU. C'est sûr qu'on ne peut pas tout entendre ni tout prendre en compte, nous avons aussi des volontés, mais de voir là où ce n'est vraiment pas pertinent de les traduire. (Entretien B05, collectivité, chef de projet économie)*

La transversalité instituée par la « stratégie tertiaire » renforce donc le pouvoir technique des services chargés de la politique d'offre immobilière. Partant, ces acteurs sont en position de relayer les standards d'investissement, que ce soit en ce qui concerne la régulation d'une offre garante de revenus réguliers, de typologie de produits immobiliers, ou encore de leur localisation hiérarchisée.

L'association continue des « partenaires » de l'amont à l'aval

La politique d'offre immobilière étend enfin l'association des « *partenaires* » à d'autres domaines au-delà de la préparation des salons immobiliers[290]. Parmi ces « *partenaires* », les missions et sociétés d'aménagement sont toujours impliquées lors des salons immobiliers où « *le Grand Lyon, la maison-mère […] se présente ensemble à quatre* » avec les responsables des grands projets d'aménagement retenus, avec qui « *cette action de promotion [est] prépar[ée] et présent[ée]* » (Entretien B17, collectivité, chef de projet économie). Elles sont aussi associées lors de l'élaboration de la *« stratégie tertiaire »*, comme nous l'avons déjà évoqué. Mais c'est surtout l'implication des « *partenaires* » du secteur de l'immobilier tertiaire que la « stratégie tertiaire » renforce, à commencer par leur consultation dans les étapes amont de la « *chaîne tertiaire* » (voir Tableau 29, p. 454). Les promoteurs et conseils en immobilier lyonnais ont ainsi été consultés épisodiquement par l'équipe-projet chargé de l'élaboration de ladite « *stratégie* », afin de « *voir ce que eux percevaient aussi ; pour clarifier la question de la cible, de la programmation* » (Entretien B05, collectivité, chef de projet économie), sans que les techniciens suivent leur recommandation à la lettre comme en témoigne leur volonté de maintenir le projet du Carré de Soie dans les projets de premier rang. Ils sont plus généralement régulièrement consultés par les techniciens de l'offre à travers des échanges informels dans une relation de « *vraie proximité* », où ces derniers leur « *demandent [leur] sentiment sur des sujets* » (Entretien B07, conseil immobilier, cadre dirigeant).

Il s'agit également de mobiliser fortement les acteurs immobiliers à l'autre bout de la « *chaîne tertiaire* », en aval, pour la promotion ainsi que la commercialisation de l'offre immobilière auprès des gestionnaires d'actifs. Dans le cadre de la « stratégie tertiaire », les techniciens de l'offre ont préparé un « *choc d'attractivité* », c'est-à-dire un plan d'action portant sur ces deux segments, et dont l'objet est de permettre d'atteindre « *l'ambition tertiaire* » que s'est fixée le Grand Lyon (Entretien B17, collectivité, chef de projet économie) : l'augmentation de deux tiers des livraisons d'ici à 2020. Il s'agit de garantir ce rythme, à la fois auprès des acteurs de l'offre c'est-à-dire des gestionnaires d'actifs en s'assurant qu'ils maintiennent une allocation suffisante de capitaux, mais aussi d'implantation des entreprises dont les prises à bail permettraient de les rémunérer. Partant,

---

290 Pour mémoire, le terme désigne différents acteurs que les élus et techniciens impliquaient volontairement dans la préparation des salons immobiliers (voir chapitre 6) : sociétés parapubliques ou missions communautaires spécialisées dans l'aménagement urbain ; d'autres spécialisées dans le développement économique (Aderly) ; des organismes représentatifs du secteur immobilier, et en particulier les conseils en immobilier réunis au sein de la Fnaim Entreprises.

la stratégie de prospection privilégie deux axes : l'un, qualitatif, à travers le renforcement de l'agglomération dans des secteurs clefs ; l'autre, quantitatif, qui consiste à activer une « *dynamique purement tertiaire ayant vocation à être un accélérateur de projets urbains ambitieux* » grâce à l'implantation d'entreprises aux besoins immobiliers importants.

À cet effet le « *choc d'attractivité* » prévoit de mobiliser, aux côtés des développeurs économiques locaux enjoints à susciter les relocalisations de grandes entreprises de l'agglomération, plusieurs « *partenaires* ». C'est le cas de l'Aderly, dont il est envisagé de recentrer la prospection auprès des grandes entreprises du CAC40. Les techniciens souhaitent par ailleurs solliciter la Fnaim Entreprises, dont les adhérents s'emploient déjà à vanter les mérites de l'agglomération lyonnaise dans la presse professionnelle mais aussi dans les supports officiels édités par le Grand Lyon et distribués lors des salons immobiliers[291]. Ils espèrent pouvoir utiliser le réseau national du syndicat pour étendre leur réseau de prospection. Il en va de même pour le développement de nouveaux partenariats avec des institutions dont le Grand Lyon est moins familier, comme l'Association des directeurs immobiliers (ADI)[292]. La mobilisation de ces différents acteurs vise à attirer davantage de « Grands comptes », c'est-à-dire le type de locataires privilégié par les pratiques sélectives des gestionnaires d'actifs.

Section 2. La régulation de l'offre immobilière et ses contradictions

La « stratégie tertiaire » conduit au renforcement de la circulation des standards d'investissement, mais se heurte cependant à plusieurs tensions et limites (voir Tableau 33), qui sont autant de limites à la mise en œuvre des objectifs qui l'accompagnent, et des mécanismes qu'elle escompte, à savoir la poursuite du développement économique à travers la régulation d'une offre d'accueil répondant aux besoins des entreprises. Du fait de la fonction de l'immobilier de bureau qui héberge des activités tertiaires tout en contribuant

291 Dans le premier numéro de la brochure *The Only* édité par la délégation lyonnaise pour le Mipim 2014, les directeurs des agences lyonnaises de BNP Paribas Real Estate et Jones Lang Lasalle interviennent par exemple à travers deux interviews, déclarant respectivement que « *Lyon a la capacité d'accueillir de grands projets* », bénéficiant « *d'une bien meilleure visibilité au niveau national et international qu'il y a dix ans* » et que l'agglomération « *confirme sa capacité de résistance* » notamment grâce à « *une réelle coproduction entre les opérateurs privés et publics* » (Grand Lyon 2014, 28-31). Par la suite, c'est leur confrère de CBRE qui se prête à l'exercice, vantant le « *marché immobilier lyonnais [qui] est sur le point de rejoindre le 'club des milliardaires européens'* » (Grand Lyon, la Métropole 2015a, 30).

292 L'Association des directeurs immobiliers, qui se présente comme une « *plateforme d'échange et de réflexion des professionnels de l'immobilier des entreprises* » a été créée en France en 1996. Elle revendique 400 adhérents parmi les directeurs et responsables immobiliers des grandes entreprises.

à l'aménagement, ces difficultés interrogent non seulement la politique économique mais aussi le redéveloppement urbain. Il s'agit ainsi d'analyser, dans cette seconde section, les *limites* de la politique d'offre immobilière sur le volet tertiaire, tant à l'échelle de l'agglomération que du Carré de Soie. De ce point de vue, la fonction de la « stratégie tertiaire » semble moins tenir d'une régulation contraignante que de l'enrôlement des acteurs locaux de la filière (promoteurs, conseils en immobilier) et des gestionnaires d'actifs autour de l'agenda du Grand Lyon grâce à la production d'une vision. Cette tension laisse entrevoir un rapport ambigu des cadres techniques et politiques à la « *régulation* », et partant, au rapport de pouvoirs qu'ils entretiennent avec les acteurs de la filière de promotion-investissement. Elle reflète dans le même temps l'existence d'une coalition centrée autour de l'immobilier financiarisé, dont les liens d'interdépendance garantissent la régulation de l'offre.

Tableau 33 – Les tensions et limites de la « stratégie tertiaire » du Grand Lyon

	Orientations stratégiques	*Politique économique par l'offre immobilière*	*Faible maîtrise foncière*
Agglomération	Sites retenus, principe de hiérarchisation	Alimentation de la croissance des loyers par maîtrise de l'offre	Concurrence des projets urbains (Gerland > Part-Dieu)
Carré de Soie	Remise à l'agenda du maintien de l'industrie	Manque d'offre à destination des PME/TPE, privatisation services	Concurrence des secteurs opérationnels, positionnement thématique difficile

2.1. Les tensions et contradictions de la « stratégie tertiaire »

L'étude des limites de la « stratégie tertiaire » suppose, outre la prise en compte des difficultés révélées par nos entretiens sur la définition de cette politique, un double déplacement afin de confronter ses orientations aux pratiques effectives. L'analyse suppose en premier lieu de replacer les orientations de la politique d'offre immobilière dans le cadre du projet du Carré de Soie. Par ailleurs, la « stratégie tertiaire » vise à réguler la production d'immobilier tertiaire au service, en principe, de l'accueil des entreprises. Or, grâce à la comparaison de nos deux cas d'études, nous avons mis en lumière les sélectivités socio-spatiales et matérielles guidant l'allocation des capitaux des gestionnaires d'actifs que le Grand Lyon essaye justement d'attirer.

En ce qui concerne le premier aspect, la mise en œuvre de la « stratégie tertiaire » au Carré de Soie se superpose avec la redéfinition du projet lancé l'année suivante au printemps 2013. À l'occasion du « Second souffle », la Mission et l'architecte-urbaniste ont entrepris de tirer un bilan intermédiaire après une première phase opérationnelle, et de revisiter le projet urbain par rapport à de « *nouvelles problématiques : densité, fertilité, offre abordable, place du Carré de Soie dans l'agglomération, etc.* » (Communauté Urbaine du Grand Lyon, Mission Carré de Soie, et al. 2014, 7). Cet exercice, qui s'appuie sur une démarche réunissant les techniciens de Villeurbanne, Vaulx-en-Velin, et du Grand Lyon, et menant à la conduite de nouvelles études, s'étend jusqu'en 2015. Il débouche sur la réaffirmation du projet urbain du Carré de Soie comme laboratoire de la régénération urbaine à travers la mixité fonctionnelle et sociale, et le développement d'un « *'urbanisme négocié' à grande échelle* » à travers un partenariat avec les acteurs immobiliers (Ibid., 13). Le parti d'aménagement basé sur une trame verte (la « *promenade jardinée* ») qui traverse le territoire du Nord au Sud est également maintenu, et renforcé. Enfin, les techniciens font état de leur volonté d'améliorer le traitement de l'existant à l'échelle globale du projet (500 ha), leurs actions s'étant jusqu'ici concentrées sur la création de quartiers neufs autour du Pôle multimodal.

Bien que la démarche « Second souffle » n'était pas totalement aboutie lors de notre enquête, l'analyse des premiers éléments qui en sont issus nous permet de problématiser la politique d'offre immobilière à partir d'un de ses territoires d'application grâce à une analyse des allers-retours entre la « stratégie tertiaire » et les projets d'aménagement, et des éventuelles tensions qui s'y développent. Sur ces bases, nous relevons trois principales contradictions de la « stratégie tertiaire » : (i) la remise en cause, bien que limitée, de certains choix opérés dans ce cadre technico-politique ainsi redéfini ; (ii) l'approche du développement économique par l'offre immobilière ; et (iii) le manque de maîtrise foncière du Grand Lyon dans la plupart des projets d'aménagement urbains retenus.

Des principes de régulation et des choix controversés en interne

Les limites de la « stratégie tertiaire » concernent en premier lieu les tensions liées aux choix opérés par les techniciens de l'offre d'accueil. Afin de réguler la production immobilière, ces derniers ont procédé à un ensemble d'arbitrages concernant les sites sélectionnés, et leur rang. Ces décisions techniques font l'objet d'une validation politique par les élus communautaires réunis au sein du Comité de pilotage du SAE, par les maires des communes au sein de la Conférence locale (voir Encadré 18, p. 427). Malgré ce

dispositif visant à apporter une sanction et une légitimité politiques, certaines orientations ont été disputées.

À l'échelle de l'agglomération, les choix résultant de l'application des principes de polarisation et de hiérarchisation, censés garantir la constitution d'une « *masse critique* » sur quelques sites, ainsi que leur « *lisibilité* » et leur « *visibilité* » sur les salons immobiliers et plus généralement sur les radars des gestionnaires d'actifs ont été amendés. La première version de la « stratégie tertiaire » proposée par l'équipe-projet au printemps 2011 a fait l'objet d'une critique à deux niveaux, principalement portée par les élus municipaux de certaines communes (Entretien B29, collectivité, chef de projet économie). Elle concerne d'une part le type de territoires sélectionnés, qui sont largement centrés sur le territoire intra-muros de la commune-centre, Lyon, à l'exception du Carré de Soie (voir Figure 38, p. 458). Les techniciens ont ainsi réintégré quelques sites existants, comme le Pôle économique ouest dit « Techlid ».

La critique porte d'autre part plus fondamentalement sur le principe même de polarisation hiérarchisée. Comme nous le rapporte un interlocuteur, au sein du Grand Lyon « *la stratégie tertiaire a, jusqu'à présent, pu paraître élitiste : un HUB Part-Dieu, quatre grands territoires autour, et le reste, pff, ça se gère tout seul* » (Entretien B29, collectivité, chef de projet économie). Ce principe de concentration hiérarchisée du développement heurte semble-t-il certains élus, qui plaident pour l'intégration de leurs territoires, et le traitement de certaines thématiques par le SAE, comme le développement de l'activité de proximité dans les quartiers relevant de la politique de la ville[293]. Face à cette double critique, les techniciens font montre d'une volonté d'écoute, en élargissant le spectre des sites clefs, qui ne se limitent plus aux quatre grands projets urbains (Part-Dieu, Confluence, Gerland, Carré de Soie). Ils maintiennent toutefois le principe de hiérarchisation en ajoutant un niveau secondaire de sites stratégiques, évoqués comme des territoires « *pêle-mêle d'appui thématique* » ou « *d'appoint* » (Entretien B29, collectivité, chef de projet économie). Ils tentent de plus d'intégrer les demandes des élus concernant le développement de proximité, qui n'a pas

[293] Un consultant a illustré ce point en citant l'exemple du redéveloppement des grands ensembles de Bron-Parilly, construits dans les années 1950 (voir Rochefort 1970). Ses propositions d'y installer de l'activité économique afin de diversifier les fonctions urbaines, sur un lieu à l'accessibilité « *extraordinaire* » du fait de la proximité avec l'autoroute A43 et le périphérique Laurent Bonnevay, s'est heurtée au refus des techniciens du développement économique « *qui ne veu[lent] pas faire de l'activité ici, car la stratégie est de tout concentrer sur les quatre projets urbains* » face à leurs collègues urbanistes qui souhaitent « *faire un peu d'activité pour des questions de mixité* » (Entretien B19, bureau d'études, cadre dirigeant).

vocation à intégrer les grands projets d'aménagement mais nécessite toutefois des besoins de construction.

Cette ouverture aux critiques politiques internes revendiquée en entretien apparaît néanmoins limitée. Les techniciens ne remettent pas en cause les principes structurants de polarisation et de hiérarchisation, tout au plus acceptent-ils de diluer cette dernière en adjoignant une nouvelle catégorie. Mais les demandes internes concernant certaines thématiques (p. ex. développement de proximité) ne figurent pas dans les dispositifs communicationnels mobilisés sur les salons immobiliers. Au contraire, les opérations ponctuelles qui figurent parfois aux côtés des grands projets d'aménagement concernent des réalisations prestigieuses, comme la réhabilitation du Grand Hôtel-Dieu sur la Presqu'Île, présentée au Mipim 2016. La flexibilité du SAE, qui n'est ni complètement un schéma, ni uniquement un outil de coordination, représente de ce point de vue un atout pour les techniciens : elle leur permet de ménager les critiques internes, en affichant par exemple de nouveaux sites, tout en les écartant si besoin lors des salons immobiliers.

Une réaction similaire s'illustre à l'échelle du Carré de Soie dans le cadre du « Second souffle », où plusieurs indices laissent entrevoir une tension entre le pilotage et les orientations du projet et la « stratégie tertiaire ». La Mission et l'architecte-urbaniste ont par exemple fait le choix de retenir pour la conduite des études sur le volet du développement économique le cabinet de consultants Algoé, plutôt que d'en confier la responsabilité aux techniciens du Pôle SAE[294]. Or la création de ce pôle en interne visait justement à créer une forme d'autosuffisance technique permettant de se passer d'intervenants extérieurs (Entretiens B05 et B28, collectivité, chef de projet et responsable économie). En ce sens, l'organisation retenue pour le « Second Souffle » est différente des premières phases d'élaboration du projet, malgré l'institutionnalisation de la politique d'offre immobilière. Est-ce à dire que la décision des urbanistes de la Mission qui consiste à se détourner, même partiellement, de cette offre de services interne signale une rupture volontaire avec les techniciens de l'offre responsables de la « stratégie tertiaire » ? Quelques indices vont en ce sens, à commencer par les réserves manifestes de quelques interlocuteurs lorsque le sujet est évoqué.

[294] Ces derniers restent toutefois impliqués dans le processus de redéfinition du projet urbain, en fournissant par exemple des éléments de diagnostic (Communauté Urbaine du Grand Lyon, Mission Carré de Soie, et al. 2014), et en accompagnant la Mission dans le suivi de l'étude d'Algoé.

En outre, les orientations stratégiques concernant le volet économique du projet retenues dans le cadre du « Second souffle » contribuent à infléchir celles qui avaient été définies par les services de développement économique en 2007-2008. Alors que le projet initial prévoyait le développement d'une polarité tertiaire et la relocalisation simultanée des industries au titre de la mixité fonctionnelle supposant la cohabitation avec l'habitat, la nouvelle version est plus nuancée à ce sujet, et affirme la nécessité du maintien d'un tissu économique plus varié. La contrainte de tertiarisation sur le projet urbain du Carré de Soie portée par les services de développement économique dès les phases amont semble partiellement se desserrer. L'accueil d'entreprises industrielles et artisanales s'inscrit dans la mise à l'agenda du maintien de ce type d'activités dans le tissu urbain dense, qui a été constitué comme problème public lors de la révision du règlement urbain intercommunal entamé en 2013. Dans le cas du Carré de Soie, cette problématique est directement reliée par la Mission et l'architecte-urbaniste à la problématique de l'emploi des populations locales : « *un enjeu de taille s'inscrit ainsi en fil du projet de territoire : maintenir et favoriser la diversité des activités économiques […] et permettre le développement de l'emploi, notamment pour les actifs locaux* » (Communauté Urbaine du Grand Lyon, Mission Carré de Soie, et al. 2014, 41). Là où le projet initial mettait l'accent sur l'émergence d'une polarité tertiaire à l'échelle de l'agglomération par le biais d'une offre pour les « Grands comptes », la seconde version élargit le spectre du développement économique en faisant passer au premier plan l'enjeu du « *maintien d'un tissu mixte* » et de « *l'arrivée d'une nouvelle typologie d'utilisateurs* » différente des « *sièges régionaux de grands comptes* » (*Ibid.*) – sans pour autant renoncer à accueillir ces derniers.

L'approche du développement économique par l'offre immobilière

Le second type de contradictions auxquelles se heurte la « stratégie tertiaire » concerne son principe même, à savoir une approche du développement économique par l'immobilier, et plus spécifiquement par l'offre immobilière. Nous savons que cette dernière repose sur deux présupposés : que l'immobilier est un levier de développement économique grâce à l'hébergement des entreprises ; et qu'il est donc nécessaire de constituer un partenariat avec les acteurs chargés de sa production (promoteurs), et surtout de son financement (gestionnaires d'actifs). C'est pourquoi le Grand Lyon se positionne comme un acteur important de la régulation de la production, afin de l'orienter pour répondre aux besoins des entreprises, mais aussi pour intéresser les promoteurs et gestionnaires d'actifs à engager leurs capitaux en ce sens. Bien que cette approche soit

justifiée par les élus et les techniciens en tant qu'approche instrumentale qui doit « *permettre aux entreprises de trouver le bon produit, au bon endroit, au bon prix et au bon moment* », comme on peut le lire dans des notes internes, elle s'expose aux tensions entre les propriétaires et les locataires. Les intérêts de ces acteurs ne convergent pas nécessairement en matière de valorisation des loyers, qui représentent une recette pour les uns et un coût pour les autres. La tentative des élus et techniciens de faire levier sur les gestionnaires d'actifs, dont les attentes demeurent sélectives, avive potentiellement ces tensions, en créant une situation plutôt favorable pour ces derniers, qui, en tant que propriétaires, ont intérêt à une lente croissance du parc immobilier afin de maintenir la valeur locative et vénale de leurs actifs détenus en portefeuille.

Cette approche instrumentale se traduit au niveau de l'agglomération par une adhésion des techniciens de l'offre au principe d'une régulation malthusienne, conscients que « *l'attractivité de Lyon c'est quand même […] un taux de vacance extrêmement faible : c'est comme ça qu'on arrive à attirer les investisseurs chez nous* ». L'entretien d'une croissance modérée mais régulière du parc de bureaux et des loyers à travers le contrôle des règlements urbains et des permis de construire permettrait de diminuer le risque de vacance locative, et donc de garantir une stabilité des revenus locatifs pour les gestionnaires d'actifs, ainsi qu'un maintien de la valeur vénale de leurs actifs. Or nous pouvons faire l'hypothèse qu'une telle approche visant à attirer les gestionnaires d'actifs se fait au détriment des entreprises, ou plus précisément de celles qu'ils acceptent d'héberger dans leur parc immobilier.

Les éléments à notre disposition pour tester cette hypothèse demeurent limités. En 2015, les conseils en immobilier indiquent que le niveau du loyer moyen dans le neuf a retrouvé un niveau comparable à celui d'avant la crise financière globale de 2008 (Fnaim Entreprises et Cecim 2016). Nos propres calculs suggèrent que le loyer « prime » a progressé d'un quart depuis 2001 (voir Annexe 21). Ces deux indicateurs moyens à l'échelle d'agglomération cachent toutefois d'importantes disparités, en particulier en ce qui concerne les grands projets d'aménagement de la « stratégie tertiaire ». Depuis 2003, les loyers « prime » pour l'immobilier tertiaire ont connu une augmentation continue dans ces sites, hormis dans le secteur « Villeurbanne / Carré de Soie » où le niveau de 2014 est comparable à celui de 2008 (Communauté Urbaine du Grand Lyon 2015, 7). Lorsqu'ils sont interrogés à ce sujet, nos interlocuteurs revendiquent une posture d'alerte, soulignant que « *l'objectif c'est de ne pas faire du développement urbain sur le dos des entreprises et au bénéfice des investisseurs* » (Entretien B29, collectivité, chef de projet économie). Cependant, l'approche

par l'offre immobilière résolument adoptée et maintenue par les techniciens de l'offre d'accueil auprès des gestionnaires d'actifs alimente cette tension, qu'elle est susceptible d'entretenir à moyen terme[295].

La tentative de faire levier sur la filière d'investissement apparaît également problématique au Carré de Soie, où les difficultés causées par le financement du redéveloppement urbain par les gestionnaires d'actifs apparaissent de plus en plus manifestes dans le cadre du « Second souffle ». Les premières implantations des Grands comptes à partir de 2013 ont par exemple drainé des entreprises de taille plus modeste (TPE/PME), qui souhaitent désormais s'installer au Carré de Soie. Leur demande a été relayée auprès des promoteurs et de la Mission par le développeur économique local rattaché au projet. La nouvelle version du projet urbain telle qu'elle se dessinait lors de notre enquête prend en compte cet aspect, notant l'importance de la construction d'une « *offre en blanc divisible* » afin d'accueillir ces activités (Communauté Urbaine du Grand Lyon 2015, 8). C'est notamment le cas des programmes d'Altarea et de Cardinal dans le cadre de la ZAC Villeurbanne – La Soie I, dont la flexibilité permet théoriquement de répondre à ces besoins. Nous savons cependant que les sélectivités des gestionnaires d'actifs concernant le nombre et le type de locataires les conduisent à favoriser les grandes entreprises. L'achat de ces deux bâtiments « en blanc » par des sociétés d'assurance pourrait ainsi conduire à restreindre l'accès des petites entreprises à cette offre[296]. Ces effets de filtrage sont en outre entretenus par le fonctionnement du marché, ainsi que l'admet un promoteur immobilier : « *c'est intéressant de regarder et d'étudier toutes les options. […] Mais je pense que les commercialisateurs font bien le travail de réorienter [les petites entreprises] sur des opérations plus simples à la découpe »*, et d'adresser aux promoteurs des « *sociétés qui tiennent la route* », fortes de leurs « *garanties financières* » (Entretien B10, promoteur, cadre dirigeant).

Dans cette situation, les entreprises de taille modeste n'ont d'autre choix que de se tourner vers des locaux de seconde main, ou bien vers une offre neuve alternative qui n'est pas financée par les gestionnaires de capitaux. C'est dans cette perspective que la Mission se propose de mobiliser le foncier acquis par le Grand Lyon afin d'installer un projet de co-

295 La stratégie de gestion des effets de la crise financière adoptée par la plupart des gestionnaires d'actifs consistant à maintenir des loyers faciaux à niveau mais à consentir d'importantes franchises commerciales, contribue sans doute à atténuer, pour le moment, ces effets en diminuant les sommes effectivement versées par les locataires.

296 Pour mémoire, il s'agit la filiale du Crédit Agricole Predica et de la Caisse d'assurance vieillesse des pharmaciens.

working (2 500 m^2) ou de réaliser des locaux à destination des entreprises du secteur de l'économie sociale et solidaire (10 000 m^2). Parallèlement, l'offre à destination des grandes entreprises reste fléchée sur le modèle locatif, et un volume individuel important (5 000 à 15 000 m^2). Bien qu'elle témoigne d'une volonté des urbanistes de ne pas réduire le Carré de Soie à l'accueil de grandes entreprises, cette partition s'apparente à un aveu de faiblesse par rapport aux sélectivités des gestionnaires d'actifs: elle reflète en effet une situation où les urbanistes semblent renoncer à infléchir leurs standards d'investissement et à obtenir le financement d'activités jugées incompatibles avec le niveau de risque-rendement attendu.

Ce constat s'étend à d'autres difficultés éprouvées par les urbanistes, comme la mixité fonctionnelle et l'offre de services. Dans le « Second souffle », la Mission réaffirme la vocation du Carré de Soie à devenir un « *territoire actif où l'on travaille aussi bien que l'on habite* » à travers un « *développement mixte et équilibré* » (Communauté Urbaine du Grand Lyon, Mission Carré de Soie, et al. 2014, 20)[297]. Cet objectif s'applique à l'immobilier tertiaire, jugé « *compatible avec la mixité urbaine aux différentes échelles (à l'îlot, à l'immeuble)* » par les techniciens de l'offre d'accueil impliqués dans la démarche (Ibid., 11). Ils reconnaissent toutefois que celle-ci se limite pour l'instant à l'îlot[298]. De même, les urbanistes soulignent à propos de l'offre réservée aux grandes entreprises que la mixité fonctionnelle y est « *compliquée* » (Communauté Urbaine du Grand Lyon 2015, 17), hormis l'installation de commerces en pied d'immeuble sur la future esplanade de la ZAC Villeurbanne – La Soie I. C'est pourquoi la réalisation de cet objectif est de nouveau fléchée sur un foncier appartenant au Grand Lyon afin d'y construire un immeuble « *témoin* » mélangeant l'activité et l'habitat (Communauté Urbaine du Grand Lyon, Mission Carré de Soie, et al. 2014, 43). Les urbanistes actent aussi l'aspect « *monolithique* » des bâtiments de bureau, sur lesquels ils renoncent à la mise en forme architecturale destinée à satisfaire aux « *objectifs de confort et de bien-être urbain* » (Ibid., 37).

---

[297] Cet enjeu était également palpable dans les résultats de la démarche « Esprit des lieux » menée en avec les habitants afin de préserver l'identité sociale et urbaine du quartier dans le cadre du projet. On peut par exemple lire que « *les acteurs mobilisés […] ont estimé important de conserver au Carré de Soie son âme industrieuse. À l'opposé des quartiers d'affaires, qui ne prennent vie qu'au moment de l'entrée et de la sortie de bureaux, ce qui est souhaité i ci, c'est un territoire où il serait agréable d'habiter ET de travailler* » (Grand Lyon et al. 2012, 67).

[298] Ce diagnostic est discutable car le parti d'aménagement proposé par l'architecte-urbaniste plaide pour l'effacement de l'îlot en tant qu'unité urbaine. Comme aux Docks de Saint-Ouen, la mixité fonctionnelle du Carré de Soie porte plutôt pour le moment à l'échelle du projet global, et de ses secteurs d'aménagement.

Par ailleurs, suivant le diagnostic émis dans le cadre de l'élaboration de la « stratégie tertiaire » selon lequel il convient de « *sortir de la logique des services gérés par des grandes entreprises et intégrés dans des grandes structures* » pour « *développer un quartier équipé de services* » partagés entre différentes activités, et avec les habitants, le « Second souffle » fait sien l'objectif d'évolution et d'accessibilité de l'offre de services. Il reste cependant à voir comment cette orientation va être mise en œuvre face aux standards d'investissement, qui incluent généralement l'internalisation et la privatisation des services offerts aux locataires des bâtiments possédés par les gestionnaires d'actifs. Dans l'ensemble, ces difficultés et ces tensions questionnent la capacité de la Mission à parvenir à « *inventer un nouveau modèle de la ville de demain, mixte et intégrée* », en se « *saisis[sant] de la vocation expérimentale et inventive du territoire pour offrir une réponse aux enjeux de développement du secteur et se positionn[ant] en précurseur d'une manière nouvelle de faire la ville et du 'vivre-ensemble'* » (Communauté Urbaine du Grand Lyon, Mission Carré de Soie, et al. 2014, 40). La Mission fait en effet face à une situation contradictoire : d'un côté, les gestionnaires d'actifs disposent de capitaux en quantité, mais leur allocation est astreinte à des sélectivités qui rentrent en tension avec les objectifs du « Second Souffle » ; de l'autre, elle souhaite développer une nouvelle offre de locaux et de services, mais dispose de peu de moyens financiers pour la porter.

Une maîtrise foncière publique limitée

La troisième et dernière limite de la « stratégie tertiaire » concerne les outils de mise en œuvre à disposition des élus et techniciens afin de garantir l'adéquation avec ses objectifs, particulièrement en ce qui concerne la hiérarchisation des pôles et le phasage de la production. Deux principaux outils sont traditionnellement mobilisés afin de contraindre avec plus moins de force les promoteurs immobiliers chargés de la construction : le règlement urbain définissant le droits des sols (PLU) et guidant l'instruction des permis de construire, et l'acquisition foncière auprès des propriétaires initiaux. Or ce second levier devient de plus en plus limité dans l'agglomération lyonnaise, à l'image des autres métropoles françaises.

Parmi les quatre grands projets retenus dans la « stratégie tertiaire », seul celui de la Confluence bénéficie d'une politique de réserves foncières communautaires. Dans les trois autres sites, le foncier est entre les mains de propriétaires particuliers ou d'entreprises, avec lesquels les promoteurs négocient directement. L'intermédiation foncière entre ces deux types d'acteurs traditionnellement assurée par le Grand Lyon se réduit au mieux à quelques

parcelles identifiées préalablement par les services, dans une logique de négociation ultérieure avec les promoteurs. Or l'absence de maîtrise foncière exhaustive par le Grand Lyon met en péril ses capacités de régulation, en ce qui concerne par exemple sa volonté de hiérarchisation au profit de Part-Dieu. Depuis 2014, le quartier central des affaires est concurrencé par l'attractivité du quartier péricentral de Gerland auprès des grandes entreprises et des gestionnaires d'actifs (Fnaim Entreprises et Cecim 2015 ; 2016). À l'occasion de son déplacement au Mipim 2016, Gérard Collomb rencontre ainsi les promoteurs intervenant sur le marché lyonnais pour les rappeler à l'ordre.

Cet enjeu s'exprime également à l'échelle du projet du Carré de Soie, où la politique d'acquisition foncière par le Grand Lyon a volontairement été réduite dès le début du projet. Cette politique des « strapontins » présente des limites certaines, notamment en ce qui concerne la programmation de l'immobilier tertiaire. Nous avons par exemple vu que les efforts des urbanistes de la Mission pour amorcer l'aménagement de la ZAC Villeurbanne – La Soie I à travers la construction des premiers programmes tertiaires ont par exemple été bousculés par la livraison concurrente d'immeubles par DCB, qui dispose de réserves foncières. Bien que ces opérations contribuent à la crédibilité du site sur le marché tertiaire, ce cas illustre les difficultés à concentrer les efforts de développement à proximité immédiate du Pôle multimodal. Il en va de même pour le développement d'une offre à destination des petites entreprises, qui se borne pour le moment à des « *incitations* » à envisager ce type de produits (Entretien B23, collectivité, chef de projet économie).

Le manque de maîtrise foncière contribue par ailleurs à compliquer la définition d'un positionnement thématique du site sur un ou plusieurs secteurs économiques spécifiques, malgré la volonté affichée depuis le début, et amorcée lors de l'élaboration de la « stratégie tertiaire ». Dans le cadre du « Second souffle », cet exercice peine à aboutir : c'est un positionnement avant tout immobilier qui est retenu, c'est-à-dire sur des paramètres d'accessibilité, de disponibilités foncières et de prix (Entretien B29, collectivité, chef de projet économie). Ce renoncement s'explique pour partie par les difficultés des élus et techniciens à maintenir un fléchage sélectif face aux opportunités d'implantation des « Grands comptes » (Entretiens B23 et B27, collectivité, chef de projet économie et aménagement), comme dans le cas d'Alstom et d'Adecco. Mais aussi par les limites des outils restant à leur disposition, comme les règlements urbains qui portent sur la construction, et non l'occupation effective des bâtiments. Cette problématique sur les

moyens à disposition des élus et techniciens communautaires interroge plus fondamentalement leur rapport à la régulation.

2.2. La régulation par les interdépendances mutuelles et la production d'une vision partagée

Les trois types de tensions que nous avons examinées sont autant de contradictions par rapport à la régulation de l'offre d'immobilier de bureau dans l'espace et le temps, fragilisant par conséquent la capacité des élus et des techniciens à garantir un contrôle effectif de la production d'immobilier tertiaire, et donc la politique d'accueil des entreprises. Pour autant, malgré ces difficultés dont certains d'entre eux ont explicitement conscience, l'accent est mis sur la « *question de la régulation* », qui demeure « *une préoccupation* » afin de « *pousser pour une ambition, mais une ambition raisonnée* » (Entretien B05, collectivité, chef de projet économie). C'est ce rapport à la régulation, qui est contradictoire, sinon ambigu, que nous souhaiterions interroger pour clore ce chapitre.

Un rapport à la « régulation » contradictoire et ambigu

Le consensus parmi les techniciens ne concerne pas seulement la nécessité d'une politique de régulation de l'offre immobilière, mais aussi ses difficultés. Ce constat est d'abord partagé par les techniciens de l'offre d'accueil, qui constatent ainsi les limites de leur propre action auprès des responsables des projets d'aménagement : bien qu'ils se félicitent d'arriver à « *mettre tout le monde autour de la table* » à la différence d'autres territoires marqués par des concurrences institutionnelles[299], ils reconnaissent qu' « *en termes d'arbitrage, c'est assez rare [d']arrive[r] d'une manière dirigiste à couper toute volonté de développement* » (Entretien B17, collectivité, chef de projet économie). De même pour les promoteurs et grandes entreprises locales, qui peuvent être amenés à contrecarrer les plans de relance de la Part-Dieu en lui préférant le quartier de Gerland. Cette position est par ailleurs partagée par les acteurs locaux de la filière d'investissement, qui s'ils reconnaissent que les élus et techniciens « *essayent de […] cadrer et [d']orienter sur les différents secteurs* », ajoutent que « *ce n'est pas pour ça que ça se passe à cent pour cent comme ça* » (Entretien B03, conseil immobilier, cadre dirigeant).

[299] La métropole parisienne fait à ce titre figure de contre-exemple en raison de la compétition entre communes (Entretien B17, collectivité, chef de projet économie).

Les techniciens du développement économique insistent en outre, non sans contradictions, sur le fait que ces limites ne sont pas nécessairement un problème. Autrement dit, que l'enjeu de la régulation n'est pas forcément de maîtriser, soulignant que « *ce n'est pas quelque chose de fixé dans le marbre* », et qu' « *on est pas dans une économie planifiée, fort heureusement* » (Entretien B29, collectivité, chef de projet économie), faisant à cet effet référence au cas soviétique en parlant de « *gosplan* »[300] (Entretien réalisé par Ludovic Halbert, Mipim 2015). D'autres expliquent qu'il s'agit de « *préconisations* », et que « *si ça ne se réalise pas exactement ce n'est pas très grave ; l'idée c'est que chacun y trouve son compte* » parmi les entreprises locataires et les gestionnaires d'actifs (Entretien B05, collectivité, chef de projet économie). Ces acteurs sont ainsi amenés à relativiser les effets de leur politique :

> *On se rend compte finalement que, je ne vais pas dire malgré nous, il y a un développement un peu partout dans l'agglomération, et finalement ce n'est pas si grave que ça, on n'est pas là pour tout contrôler […] l'objectif est de donner quelques grandes orientations. (Entretien B29, collectivité, chef de projet économie)*

Malgré le renforcement du pouvoir interne de ces techniciens à travers l'approfondissement de la transversalité du développement économique, l'enjeu de la régulation de la production d'immobilier tertiaire résiderait ainsi moins dans des logiques de contrôle que d'émulation. Dans le cas des objectifs quantitatifs définis par la « stratégie tertiaire », il s'agit par exemple moins d'un « *seuil* » que d'une « *espèce de leitmotiv* », c'est-à-dire « *un chiffre conducteur, d'orientation, qui doit aider à conduire les choix de la collectivité* » (Entretien B29, collectivité, chef de projet économie). À nouveau, cette logique concerne aussi bien les relations des techniciens de l'offre d'accueil avec les responsables des projets d'aménagement retenus, qu'avec les acteurs de la filière d'investissement, comme nous l'explique cet interlocuteur qui, après avoir reconnu que la « stratégie tertiaire » n'est « *pas costaud* », souligne que

> *la question de la régulation a été vue d'un bon œil – ou d'apporter ce regard éclairé en anticipation en amont, le fait que la collectivité soit actrice de ce développement – a été très bien perçu par le monde de l'immobilier, que ce soit les promoteurs, investisseurs, ou commercialisateurs. (Entretien B05, collectivité, chef de projet économie)*

Cet extrait suggère deux pistes d'interprétation complémentaires pour enrichir notre compréhension de la logique régulatoire de la « stratégie tertiaire », en particulier eu égard aux relations de pouvoir entre le Grand Lyon et les acteurs de la filière. D'abord, la

[300] Le *gosplan* est l'équivalent du Commissariat central du Plan, c'est-à-dire un organisme étatique chargé de la planification des objectifs pluriannuels de production dans le contexte de l'économie dirigiste soviétique.

production d'un « *regard éclairé* » par le premier, c'est-à-dire d'une vision à destination des seconds. Ensuite, la promotion de cette démarche aux côtés des professionnels de la place immobilière lyonnaise.

Les ressorts de l'enrôlement dans, et à travers la « stratégie tertiaire »

La dimension régulatoire de la « stratégie tertiaire » ne se réduit pas à la planification de la production immobilière à travers sa territorialisation, mais inclut également la transmission d'une vision du développement de l'agglomération. Dès lors, l'enjeu pour le Grand Lyon est d'arriver à enrôler les acteurs locaux de la filière dans cette vision, et à travers eux, des gestionnaires d'actifs. Cet exercice passe à la fois par sa diffusion, en particulier sur les salons immobiliers, mais aussi sur sa production partagée. C'est ce qu'explique un interlocuteur rencontré à l'occasion du Mipim sur le stand de la délégation lyonnaise :

> *Finalement, la collectivité, elle montre une direction, une cohérence, et, pour que ça marche, il faut que cette stratégie soit adoptée, diffusée auprès des acteurs économiques, qu'ils la relaient, la mettent en œuvre en fait. Nous, ce que l'on souhaite, c'est que dans leur calcul économique, ils intègrent cette stratégie, qu'ils pensent avec. (Entretien réalisé par Ludovic Halbert, mars 2015)*

Les techniciens espèrent ainsi que l'adhésion à cette vision se traduira par le développement de « *réflexes* », notamment parmi les promoteurs, se traduisant dans ce cas par un rapprochement en amont des dépôts de permis de construire. Un tel rapprochement permettrait en principe de mieux flécher les projets d'immobilier tertiaire dans l'agglomération, en s'assurant que les projets envisagés par les promoteurs soient compatibles avec les orientations du Grand Lyon (Entretien B05, collectivité, chef de projet économie). La construction de cette adhésion à travers l'enrôlement des acteurs de la filière d'investissement passe par trois logiques principales.

Premièrement, les techniciens revendiquent une « *approche pédagogique* » auprès de ces acteurs (Entretien B17, collectivité, chef de projet économie), dans laquelle s'inscrit la présence sur les salons immobiliers, et la spécialisation du dispositif en fonction des différents événements (Mipim, Simi, ExpoReal). Cette approche passe également par certains professionnels du secteur susceptibles d'être de précieux relais de la vision véhiculée par la « stratégie tertiaire ». Depuis 2014, Ernst & Young et JLL publient une étude annuelle à décision des investisseurs internationaux, dans laquelle ils reprennent la géographie basée sur les quatre grands projets d'aménagement (EY et Jones Lang Lasalle

2014 ; 2015 ; 2016). C'est aussi le cas d'un des principaux titres de la presse professionnelle du secteur, dont le numéro consacré à « *La stratégie tertiaire du Grand Lyon* » est structuré à partir de ces territoires (Business Immo 2014). De ce point de vue, l'enjeu de la régulation est de produire une vision relayée à travers un « *discours d'accompagnement* » à destination des gestionnaires d'actifs :

> *Ce qui est intéressant c'est de dire : les investisseurs vous avez du potentiel, vous avez neuf zones différentes […] Nous ce qu'on peut donner c'est la stratégie du territoire, l'ambition de développement économique et la stratégie, et on regarde tout ça comment ça atterrit sur le territoire, et les objets qu'il y aura à financer. (Entretien B05, collectivité, chef de projet économie)*

Deuxièmement, l'enrôlement de ces acteurs passe non seulement par la diffusion du contenu de cette vision, mais aussi de son acte de production. Il s'agit en d'autres termes de tenir un discours sur l'existence même de la « stratégie tertiaire » en tant que démarche technico-politique entreprise par le Grand Lyon : « *il y a quand même un message qui est de dire : Lyon, presque, régule son offre, justement avec le SAE, en évitant la suroffre, certes sans vraiment d'outils, et donc cela garantit le rendement de l'investisseur* » (Entretien B28, collectivité, responsable économie). Elle se reflète dans la communication à l'occasion des salons immobiliers sur la mise en place du SAE, puis de la « stratégie tertiaire ». C'est par exemple le cas de l'intervention de Michel Le Faou, vice-président du Grand Lyon délégué à l'urbanisme lors de la conférence organisée par la foncière cotée Icade lors du Simi 2014, ou de l'intervention de Gérard Collomb lors du Mipim 2015 sur le « *Modèle tertiaire lyonnais* ».

Cette communication sur la « stratégie tertiaire » en tant que démarche est aussi relayée par les conseils en immobilier qui appuient et relaient le discours du Grand Lyon dans ses supports promotionnels. Le directeur régional de CBRE relie ainsi la régulation au « *dynamisme du marché lyonnais* », et souligne l'implication de Gérard Collomb dans la « *planifi[cation] d'un développement à long terme sur des zones identifiées pour attirer des investisseurs, sans jamais se laisser impressionner par 'les sirènes' de la spéculation immobilière* » (Grand Lyon, la Métropole 2015a, 30). Pour le directeur régional de CBRE, cette démarche se traduirait par un « *résultat* » cinglant, à savoir l'obtention d'une « *place dans les marchés régionaux européens* ». Cette stratégie de communication sur la « stratégie tertiaire » en tant que démarche coproduite avec les acteurs de la filière s'inscrit dans un discours sur l'action publique par ailleurs fort développé parmi les élus et techniciens de l'agglomération lyonnaise qui

entretiennent ainsi l'idée d'un « *modèle lyonnais* »[301], également relayé par certains auteurs dans le champ académique (Béhar 2014). Dans un contexte de circulation renforcée des politiques urbaines, ces acteurs mobilisent une posture réflexive comme avantage comparatif par rapport aux autres territoires contre lesquels ils s'engagent dans la compétition interurbaine.

Troisièmement, cet enrôlement ne procède pas uniquement de contraintes réglementaires, comme nous l'avons vu, ni de logiques « *pédagogiques* », mais aussi d'un système d'interdépendance entre les élites politiques lyonnaises et les acteurs locaux de la filière d'investissement. Ce système repose sur des relations interpersonnelles entre l'exécutif, une poignée de promoteurs et de conseils en immobilier d'entreprise. Les techniciens du développement économique évoquent volontiers à ce sujet des « *relations »* et un « *climat de confiance* » (Entretiens B05, chef de projet, économie ; réalisé par Ludovic Halbert en mars 2015), qui se sont construits au fur et à mesure du rapprochement organisationnel et cognitif amorcé à partir de 2001. Ce rapprochement se traduit aujourd'hui dans une relation de don et contre-don, ancrée dans la durée, entre le maire-président du Grand Lyon et ces professionnels :

> *Évidemment que les promoteurs ne sont pas toujours contents qu'on leur dise que ce qu'ils font là ça ne va pas et ce n'est pas ça qu'on veut. En revanche ils sont tous là sur la place lyonnaise. Tout le monde a à gagner à être coopératif. Tout se sait aussi, car c'est petit – bon après ça c'est autre chose, mais – on travaille en bonne intelligence. (Entretien B05, collectivité, chef de projet économie)*

> *Il n'y a pas un promoteur qui ne vient pas lui présenter personnellement le projet et demander son avis en termes de commercialisation […] C'est vraiment de la gouvernance en fait. Il n'y a pas une maîtrise absolue de la collectivité, mais Collomb est là. L'entreprise a bien évidemment son libre arbitre, mais il donne sa position (Entretien réalisé par Ludovic Halbert, mars 2015)*

Les techniciens escomptent ainsi que le *leadership* du président permette de compenser la limite des outils à leur disposition, en particulier en ce qui concerne la maîtrise foncière, pour négocier la mise en œuvre des orientations de la « stratégie tertiaire » par les acteurs de la filière. Les promoteurs qui ne respecteraient pas ces orientations s'attirant les foudres du pouvoir communautaire : « *il y a la carotte, c'est le dialogue, la prise en compte du marché et de ses attentes par la collectivité ; et puis il y a le bâton* » (Ibid.). Ce pouvoir est d'autant plus prégnant que les promoteurs en immobilier d'entreprise sont peu nombreux sur le place lyonnaise,

---

301 Thierry Braillard, membre du Parti radical de gauche, est par exemple dix-septième adjoint de la mairie de Lyon délégué au tourisme et à la « *promotion du modèle lyonnais* ». Nous remercions Nicolas Maisetti de nous avoir signalé l'existence de ce poste à notre connaissance inédit.

de sorte que ce sont souvent les mêmes qui interviennent dans les grands projets, et que les modalités d'exercice de ce pouvoir sont centralisées au profit du président de l'exécutif.

Enfin, le partage de la vision produite par le Grand Lyon à travers sa « stratégie tertiaire » avec les acteurs de la filière de l'offre est sans conteste facilité par l'appui sur certains d'entre eux (promoteurs, conseils en immobilier) dans son processus d'élaboration, et donc sur l'importation et la reproduction des standards d'investissement au sein de la politique d'offre immobilière. Dans la mesure où cette approche du développement incorpore les attentes des gestionnaires d'actifs tant à l'échelle de l'agglomération que des projets individuels, elle entretient l'activité des différents acteurs locaux de la filière de promotion-investissement, qui sont d'autant plus réceptifs à cette démarche de régulation qu'elle sécurise leur activité. Ils gagnent ainsi un pouvoir de peser sur l'agenda et l'action communautaires, soit en participant directement à la définition (promoteurs, conseils en immobilier), soit à distance à travers l'alignement sur leurs attentes (gestionnaires d'actifs).

Conclusion

L'analyse de la « stratégie tertiaire » dans sa définition et sa mise en œuvre montre qu'elle renforce l'internalisation des standards d'investissement par les techniciens de l'offre d'accueil, et favorise leur circulation au sein des projets d'aménagement urbain. En principe, la politique d'offre immobilière repose sur la mobilisation des capitaux des gestionnaires d'actifs et des promoteurs, et des services des conseils en immobilier afin de produire une offre à destination des entreprises. Mais en pratique, elle est indexée sur les critères des premiers, dont elle espère drainer les capitaux sur le marché lyonnais grâce à une régulation dans le temps et dans l'espace de la production. Dans l'ensemble, les prescriptions édictées par les techniciens de l'offre d'accueil sont donc calquées sur les attentes des gestionnaires d'actifs. La polarisation et la hiérarchisation de l'offre tertiaire visent ainsi à entretenir la constitution de pôles d'investissement autour de « *masses critiques* » susceptibles de garantir une « profondeur » de marché et une « liquidité » des produits immobiliers pour les gestionnaires d'actifs. Son phasage contribue à ménager le risque de surproduction grâce au cadencement de la production, et donc à diminuer les risques de vacance locative tout en assurant le maintien de revenus locatifs réguliers. Les critères généraux de « *performance* » des immeubles visent enfin à garantir leur flexibilité, voire à indexer leur typologie sur les gabarits choyés par les gestionnaires d'actifs dans le cas du Carré de Soie. La déclinaison de ces orientations constitue le fil narratif d'un discours de

promotion commerciale sur les salons immobiliers désormais stabilisé d'une édition à l'autre, et dont le message et la stabilité visent à incarner l'image d'un marché sécurisé et non spéculatif, donc attractif pour les gestionnaires d'actifs visant des niveaux de risque-rendement modérés.

Dans le même temps, la délégation lyonnaise renforce sa présence sur les salons immobiliers tout en suivant une logique de spécialisation afin d'affiner les cibles de prospection en fonction des salons, qui sont essentiellement des gestionnaires d'actifs (Mipim, ExpoReal) ou des promoteurs immobiliers (Simi). D'autres processus connexes contribuent également à la circulation des standards d'investissement irriguant les objectifs et les pratiques de l'aménagement urbain. L'approfondissement de la transversalité du développement économique renforce ainsi la capacité des techniciens de l'offre d'accueil à peser sur les projets d'aménagement dans les phases de définition stratégique et de programmation immobilière. De plus, l'association des « *partenaires* » du secteur immobilier s'applique désormais à la stratégie de l'agglomération, depuis l'élaboration de la « stratégie tertiaire » jusqu'au « *choc d'attractivité* » promotionnel permettant d'atteindre les objectifs de croissance du marché visés.

Pour autant, nous avons aussi montré combien le caractère inédit et novateur implicitement évoqué par l'aspect stratégique nécessitait d'être nuancé, tant cet instrument repose sur la *formalisation* et la *systématisation* de processus déjà pour partie amorcés lors du mandat précédent. Ce ré-encastrement de la « stratégie tertiaire » dans le moyen terme permet de souligner le processus cumulatif à l'œuvre dans la politique d'offre immobilière, qui contribue à entretenir et approfondir le rapprochement organisationnel et cognitif avec les promoteurs et conseils en immobilier d'entreprise. Ce dernier se matérialise par le partage d'un agenda commun autour de la promotion de l'agglomération lyonnaise comme marché d'investissement stable et sécurisé par rapport à des compétiteurs européens jugés spéculatifs. La formalisation porte en second lieu sur l'intégration approfondie entre projets d'aménagement, salons immobiliers, et politiques de développement économique, dont l'articulation facilite la circulation des standards d'investissement, et leur intégration dans l'aménagement urbain. Auparavant, nous avons mis en évidence de tels processus de circulation dans le cadre de l'étude du projet d'aménagement du Carré de Soie. Dans le cadre de la « stratégie tertiaire », ces effets sont désormais systématisés, de telle sorte que la portée des gestionnaires d'actifs – à travers les techniciens de l'offre d'accueil – s'en trouve renforcée. Outre l'approfondissement du rapprochement avec les acteurs locaux de la

filière et de la transversalité avec les services d'urbanisme, ce renforcement bénéficie de la centralisation de la politique d'offre d'accueil par une direction technique unique, et un exécutif puissant.

Néanmoins, si la « stratégie tertiaire » contribue à formaliser et systématiser des pratiques plus ou moins latentes, est-ce à dire qu'elle se réduit à une mise en forme ? La dimension communicationnelle est certes présente dans la mesure où il s'agit notamment de produire des éléments de langage chers au marketing territorial pour les salons immobiliers. Cependant, à l'image du déplacement sur les salons qui ne se résument pas à une communication unilatérale destinée aux investisseurs mais participe aussi de la circulation de leurs attentes, la « stratégie tertiaire » ne se résume pas au marketing territorial. Elle constitue d'abord un appui politique précieux pour les techniciens chargés de la politique d'offre immobilière, grâce à une légitimité sanctionnée et approuvée par le vote d'un instrument dédié, et le recours à des d'institutions d'arbitrage où siègent les élus. De plus, la « stratégie tertiaire » renforce la portée des attentes des gestionnaires d'actifs, qui ne circulent plus seulement au sein de la filière d'investissement locatif, mais aussi par le biais d'un dispositif technico-politique spécifique. Cette précision a son importance : le dispositif de l'offre d'accueil ne se substitue pas aux mécanismes d'alignement au sein de la filière de promotion-investissement, mais les redoublent du côté du Grand Lyon. Il facilite ainsi la circulation des standards d'investissement, et s'appuie justement pour cela sur ses représentants locaux, à savoir les promoteurs et conseils en immobilier.

En l'espace d'une quinzaine d'années, ces acteurs – et, à travers eux et à distance, les gestionnaires d'actifs – sont ainsi devenus de précieux appuis pour la politique entrepreneuriale de Gérard Collomb visant à intégrer le « *top 15* » des métropoles européennes. Cette approche immobilière du développement économique a constitué la base d'un processus de renforcement mutuel de l'exécutif et de la filière sur la base d'une vision partagée autour d'un développement conçu comme résolu mais maîtrisé, afin de garantir son financement par les gestionnaires d'actifs. L'accès à leur capitaux permet à l'exécutif de poursuivre de nombreux projets de redéveloppement urbain – à condition d'en ménager la concurrence pour maintenir une faible vacance et d'ajuster leur contenu aux standards d'investissement – et de répondre, en principe, aux besoins des activités – et dans les faits, de *certaines* activités triées sur le volet par les gestionnaires d'actifs. En retour de leur collaboration autour de cet agenda, les promoteurs et conseils en immobilier

maintiennent une position clef dans leur marché, et intègrent les élites locales – ou s'y maintiennent – qui ont capacité à peser sur les politiques d'agglomération.

Cette situation d'interdépendance offre l'opportunité à l'exécutif de parer à la faiblesse des moyens prescriptifs à disposition des techniciens pour mettre en œuvre les orientations de la « stratégie tertiaire ». Dans la plupart des grands projets urbains, la maîtrise foncière est en effet dévolue aux promoteurs qui négocient directement avec les propriétaires fonciers sans intermédiation publique. Cette situation, volontaire dans certains projets comme le Carré de Soie, prive le Grand Lyon d'un levier pour la régulation de la production immobilière dans le temps et dans l'espace. La mise en œuvre de la « stratégie tertiaire » s'appuie dès lors moins sur des leviers prescriptifs que sur l'enrôlement des promoteurs et conseils en immobilier lyonnais dans une vision, et qui la partagent d'autant plus qu'ils ont été associés à sa production.

La situation de l'agglomération lyonnaise s'apparente ainsi à bien des égards à une coalition de croissance (Molotch 1976 ; Logan et Molotch 1987) financiarisée. Nous reviendrons dans la conclusion générale de ce travail sur cet aspect, mais pointons d'ores et déjà les éléments accumulés à l'occasion de cette troisième partie et qui encouragent cette interprétation. L'enquête montre d'abord la stabilité des intervenants durant une quinzaine d'années : que ce soit pour l'exécutif reconduit deux fois depuis 2001, ou pour les acteurs locaux de la filière immobilière qui sont en nombre réduit, et qui pour les conseils en immobilier sont organisés sur le plan de l'action collective. Ces acteurs politiques et immobiliers sont, comme nous l'avons évoqué, dans une situation d'interdépendance mutuelle. Jusqu'à présent, cette situation d'interdépendance s'est matérialisée par l'adhésion partagée à un agenda de croissance maîtrisée de l'offre de bureaux favorable à l'attraction de gestionnaires d'actifs visant un niveau modéré de risque-rendement, et en ce sens *financiarisée*. L'approche par l'offre immobilière du développement économique adoptée par l'exécutif a d'ailleurs contribué à amplifier cette situation d'interdépendance, en arrimant la production de résultats à ce circuit de financement.

Conclusion de la troisième partie

Dans cette troisième partie, nous avons mis en évidence des situations contrastées quant aux modalités de circulation des standards d'investissement et aux rapports de pouvoir afférents entre gouvernements urbains et acteurs de la filière de promotion-investissement. D'une part, l'agglomération lyonnaise se distingue par l'institutionnalisation d'une politique dont l'objectif est de faire levier sur les capitaux des gestionnaires d'actifs afin de générer du développement économique, conformément à la version immobilière de l'agenda entrepreneurial développé par l'exécutif. Cette politique repose sur une articulation entre trois dimensions des projets urbains (cadre opérationnel de l'aménagement, salons immobiliers, schéma de développement de l'agglomération), et sur l'approfondissement de la transversalité entre urbanisme et développement économique au bénéfice du second. D'autre part, la situation de Saint-Ouen, où il n'existe pas de politique similaire, est plus nuancée. Bien que les élus audoniens fréquentent les salons immobiliers pour partie au même titre que la délégation lyonnaise, c'est-à-dire dans un objectif de prospection et promotion commerciales, les déclinaisons de cette participation sont moindres. Ils sont d'abord asymétriques, car si conversion aux standards d'investissement il y a, elle concerne plus les sociétés d'aménagement que la municipalité. Ils sont aussi plus diffus, dans la mesure où cette fréquentation ne se traduit pas par l'ajustement du projet aux standards du marché, et donc n'empêche pas les négociations.

L'enquête sur le salons immobiliers complète l'interprétation des projets d'aménagement tirée de la partie précédente. Dans le cas du Carré de Soie, la fréquentation assidue des salons immobiliers par le Grand Lyon, et l'implication croissante des services techniques du développement économique dans l'organisation de ces déplacements apparaît déterminante dans la compréhension des prescriptions qu'ils formulent pour cadrer le redéveloppement urbain de ce territoire sur le volet de l'immobilier tertiaire. La polarisation et la densité de l'immobilier de bureaux reflète la conversion progressive des techniciens qui se joue parallèlement sur les salons immobiliers. Mais aussi plus largement l'institutionnalisation d'une politique d'offre immobilière amorcée dès le premier mandat par certaines activités (organisation de ces déplacements, relance de l'observatoire immobilier), puis formulée et systématisée à partir de 2008 avec la mise en place du Schéma d'accueil des entreprises. L'aménagement du Carré de Soie conformément aux attentes des

gestionnaires d'actifs résulte en ce sens d'une conversion *in itinere* des techniciens du développement économique, et de l'itération entre le cadre opérationnel de l'aménagement, les salons immobiliers, et la « *stratégie* » d'agglomération. Itération qui se renforce à mesure de leur capacité à peser sur l'urbanisme grâce à de nouveaux instruments hybrides, à mi-chemin entre orientations spatiales et procédures transversales. L'organisation des salons immobiliers et la définition de la « stratégie tertiaire » émergent ainsi comme des nouvelles scènes du rapport de pouvoir entre le Grand Lyon, les acteurs locaux de la filière (promoteurs, conseils en immobilier) et les gestionnaires d'actifs.

La prise en compte de ces scènes révèle un rôle plus central des conseils en immobilier dans le cas de l'agglomération lyonnaise, alors qu'ils se situaient jusqu'ici au second plan dans les opérations d'aménagement par rapport aux promoteurs immobiliers. C'est que leur contribution à la circulation des standards d'investissement se joue à une *autre échelle*, celle de l'agglomération. Or cette échelle devient importante : d'abord à l'occasion de la relance de l'observatoire d'immobilier d'entreprise qu'ils abondent de leurs données, ensuite du déplacement du Grand Lyon au Mipim où ils sont conviés à toutes les étapes, et enfin de l'élaboration d'une politique communautaire d'offre immobilière à laquelle ils sont associés. En vertu de leur activité de commercialisation, le Grand Lyon leur accorde un rôle de plus en plus important en escomptant bénéficier de leurs ressources socio-professionnelles. Mais cette tentative est fragile, car l'implication croissante des techniciens du développement économique avive les tensions avec les conseils en immobilier redoutant leur concurrence auprès de leur clientèle d'entreprises et de gestionnaires d'actifs.

La configuration est différente à Saint-Ouen, où le rapport de pouvoir apparaît davantage circonscrit au cadre opérationnel de l'aménagement et localisé au niveau de la commune. Cette situation résulte d'une part de l'absence de mécanismes de régulation de la compétition intrarégionale, malgré la mise à l'agenda de la gouvernance métropolitaine et l'existence d'instruments dédiés comme l'agrément constructeur. Elle provient d'autre part d'une articulation plus ténue et indirecte entre la fréquentation des salons immobiliers et l'aménagement des Docks. Dans ce contexte fragmentaire, la capacité de la municipalité audonienne à cultiver un projet divergent des attentes des gestionnaires d'actifs est contrainte par (i) la priorité politique accordée aux logements et aux commerces aux dépens de l'immobilier tertiaire, (ii) les contraintes du financement de l'aménagement exercées par le bilan de l'opération et les finances publiques locales, et (iii) la matérialité du foncier.

Ces facteurs jouent également au Carré de Soie, mais selon une pondération différente. La hiérarchisation des priorités politiques s'opère au bénéfice de l'immobilier tertiaire, selon une vision politique le considérant comme un levier du développement économique, et s'accompagnant de la mise en place d'institutions *ad hoc*. Ce facteur surdétermine en quelque sorte l'équation, qu'il modifie simultanément en instaurant de nouvelles instances de circulation des standards d'investissement au sein des projets urbains (salons immobiliers, « *stratégie* » d'agglomération). Les contraintes de financement de l'aménagement ont certes leur importance, dans la mesure où, par effet d'arbitrage politique privilégiant d'autres projets, elles réduisent volontairement les outils fonciers à disposition des urbanistes du Carré de Soie pour négocier. De même pour la matérialité du foncier, qui se caractérise comme aux Docks par de vastes tènements industriels induisant des effet de seuil face à un circuit de financement capable de mobiliser des fonds importants. Cependant, à la différence des Docks, pour comprendre les effets locaux de la financiarisation au Carré de Soie relativement peu négociés à l'occasion du projet, il faut prendre en compte ce qui explique analyser la conversion des techniciens du développement économique, à savoir une stratégie pro-active sur les salons immobiliers et la stabilisation de cette démarche à travers la politique de l'offre immobilière.

Au-delà de ces configurations locales spécifiques, nous avons mis en évidence l'importance des salons immobiliers pour comprendre les transformations de la production urbaine. Ces scènes initialement dédiés au secteur immobilier sont désormais investies par les gouvernements urbains, qui cherchent à ménager leur place dans les conventions d'investissement spatialement sélectives des gestionnaires d'actifs en exposant leurs territoires. Et ce, quelles que soient leurs divergences en termes d'orientations politiques, puisque même dans des situations où les élus sont moins acquis aux enjeux d'attractivité et de compétitivité comme à Saint-Ouen, ils fréquentent finalement les couloirs de ces salons. Cette convergence des gouvernements urbains quant à l'investissement des salons immobiliers reflète ainsi un processus plus profond : d'une part, l'arrimage de l'aménagement aux marchés immobiliers ; de l'autre, l'intégration de ces marchés immobiliers avec les marchés financiers à une échelle globale.

Cette fréquentation ne suffit cependant pas à produire la conversion généralisée des gouvernements urbains aux standards d'investissement et leur circulation dans l'aménagement. Ce type d'effets dépend du degré et des modalités d'investissement des salons par les élus et leurs services techniques. Dans le cas lyonnais, la fonction de creuset

que joue la préparation du salon par les techniciens du développement économique sur le plan de leur conversion, mais aussi de laboratoire d'élaboration d'une politique de développement économique, s'inscrivent pleinement dans l'agenda entrepreneurial porté par Gérard Collomb. À Saint-Ouen, la fréquentation du salon est moins structurante pour l'agenda municipal, bien qu'elle participe de sa pérennité puisqu'il s'agit pour les élus de maintenir la position avantageuse de leur territoire dans le processus de desserrement péricentral des activités. Ces élus se greffent sur un dispositif piloté par les organisations départementales, permettant par un système de mutualisation d'opérer l'entretien de leur rente de situation à moindre coût.

Cette dernière partie confirme enfin le rôle de l'*intégration institutionnelle* sur les modalités locales de la négociation (voir Tableau 34). L'intégration institutionnelle renvoie d'abord à l'existence d'échelons politico-administratifs intermédiaires. La constitution d'un pouvoir d'agglomération au niveau intercommunal dans l'agglomération lyonnaise et son hégémonie politique contribuent à aligner les services et les communes sur les standards d'investissement, qui sont légitimés comme outil de développement économique. À l'inverse, dans le cas de Saint-Ouen la compétition entre communes est vive en l'absence d'un échelon identique, du moins jusqu'à une période très récente.

Tableau 34 – Comparaison de l'intégration institutionnelle

	Saint-Ouen *Métropole parisienne*	*Villeurbanne/Vaulx-en-Velin* *Métropole lyonnaise*
Institution supracommunale	Concurrence entre communes, intercommunalité tardive	Institution intercommunale hégémonique
Agenda partagé	Non : Luttes institutionnelles et partisanes	Oui : Adhésion des communes à l'agenda entrepreneurial
Division des tâches	Multiplication des acteurs sur le développement économique	Monopole communautaire sur développement économique et transversalité avec l'urbanisme

La situation est aussi contrastée du point de vue de l'intégration par l'adhésion à un agenda commun : alors que les communes de l'agglomération lyonnaise souscrivent à l'agenda entrepreneurial porté par le pouvoir communautaire, les communes de la métropole parisienne comme Saint-Ouen cultivent leur propre agenda et sont impliquées dans des luttes institutionnelles et partisanes qui paraissent plus vives, abondant ainsi la compétition avec d'autres territoires. Cependant, cette différence de configuration

institutionnelle n'empêche pas la circulation des standards d'investissement, qui tendent se localise dans le cadre opérationnel de l'aménagement. Dans le cas audonien, cette situation est susceptible de fragiliser la commune face aux acteurs de l'offre immobilière, et en particulier aux promoteurs immobiliers qui jouent les communes les unes contre les autres en mobilisant la perspective de départ des entreprises. Pour autant, notre recherche ne permet pas de qualifier le poids de cette menace dans les négociations avec les élus audoniens pour obtenir l'ajustement du projet aux standards d'investissement.

L'intégration se joue enfin dans la transversalité de l'action publique, qui est aussi contrastée sur ce point. D'une part, grâce à la légitimité procurée par cet agenda entrepreneurial, les techniciens du développement économique du Grand Lyon peuvent peser sur l'urbanisme, capacité qui est approfondie par la politique d'offre immobilière renforçant leur rôle dans les phases stratégiques des projets urbains. D'autre part, dans le cas de Saint-Ouen les intervenants sur le développement économique sont plus nombreux (services techniques municipaux, organismes départementaux) et la division des tâches plus cloisonnée. Dans le cas lyonnais, la plus forte intégration institutionnelle mise au service de l'agenda entrepreneurial de l'offre immobilière contribue à renforcer la circulation et le poids des standards d'investissement dans l'aménagement. De même que les orientations politiques, l'intégration institutionnelle joue sur les formes de négociations mais ne suffit pas à expliquer leur résultat.

Conclusion générale

« *Le but de l'économie politique urbaine, ainsi que je le conçois, est d'investiguer l'organisation sociale de la construction des lieux – comment celle-ci se déroule, et comment cette manière dont elle se déroule compte.* »[302]

Harvey Molotch, « Growth Machine Links: Up, Down and Accross », (1999), 248

Cette thèse traite de la financiarisation du capitalisme urbain à partir du constat qu'un nombre croissant d'objets et d'espaces urbains deviennent des actifs financiers. Bureaux, commerces, plateformes logistiques, autoroutes à péage ou grands équipements intègrent les portefeuilles d'investissement des gestionnaires d'actifs, qui mobilisent les stratégies et techniques de la finance de marché dans leurs pratiques d'investissement et de désinvestissement. Pour cela, nous avons mené une comparaison entre deux grands projets d'aménagement situés dans des premières couronnes métropolitaines : les Docks, porté par la municipalité de Saint-Ouen, et le Carré de Soie, situé à Villeurbanne et Vaulx-en-Velin et mis en œuvre par la communauté urbaine de Lyon. Dans chacun de ces projets, toutes les opérations de construction de bureaux neufs, à l'exception d'une, ont été acquises par des gestionnaires d'actifs. Il en est de même pour les opérations de réhabilitation des bâtiments industriels visant à préserver le patrimoine ouvrier de ces territoires, ou pour le moins ses façades.

Nous nous sommes intéressés à ces restructurations *spatiales* et *capitalistiques*, et plus précisément à l'articulation entre ces deux dimensions incarnées par les projets d'aménagement. L'objectif de cette recherche était de montrer comment et pourquoi l'une des mutations profondes du capitalisme urbain contemporain, à savoir l'intégration des marchés financiers et de l'environnement urbain, ici par l'entremise du marché de l'immobilier tertiaire, pèse sur le contenu de ces projets d'aménagement. Cette approche centrée sur la production urbaine s'est déclinée en deux questions de recherche : l'une portant sur les *rapports de pouvoir*, en particulier entre les gouvernements urbains et les

[302] Notre traduction à partir de l'original : « *The goal of urban political economy, as I see it, is to investigate the social organization of place building–how it happens and how it matters how it happens* ».

gestionnaires d'actifs, l'autre cherchant à qualifier les *effets socio-spatiaux* et *matériels* de la financiarisation de l'immobilier résultant de ces rapports. Ce travail s'inscrit dans le courant de l'économie politique urbaine analysant les configurations sociales et matérielles qui participent à la production et la reproduction des espaces urbains, notamment du point de vue de la circulation et distribution des capitaux. Afin de répondre à ces questions, cette conclusion générale revient sur les principaux résultats empiriques tirés de la comparaison entre nos deux études de cas. Par la suite, nous en présentons les apports théoriques par rapport aux travaux d'économie politique urbaine s'intéressant à la financiarisation de la production urbaine, et plus généralement à la question de la distribution des pouvoirs entre les acteurs intervenant sur les espaces urbains. Nous esquissons enfin quelques perspectives de recherche.

Principaux résultats empiriques

Nous avons analysé la financiarisation du capitalisme urbain à partir d'une comparaison de deux projets d'aménagement partageant des caractéristiques territoriales, foncières et immobilières similaires mais s'inscrivant dans des agendas politiques locaux différents. L'orientation politique des gouvernements urbains impliqués dans ces projets de redéveloppement varie en effet par rapport aux canons entrepreneuriaux (Harvey 1989c), et plus particulièrement quant à l'objectif d'attractivité des capitaux des promoteurs et des gestionnaires d'actifs, qui constitue l'une des orientations distinctives des politiques de l'offre (Haila 1997). Au-delà d'une volonté partagée de coexistence avec les autres fonctions urbaines au sein d'îlot ou de bâtiments mixtes, les objectifs assignés à la construction d'immobilier tertiaire financée par les gestionnaires d'actifs diffèrent.

D'une part, la municipalité de Saint-Ouen souhaite maîtriser la construction d'immobilier tertiaire, tout en préservant la diversité de son tissu économique en termes de taille et de secteur d'entreprises. Cet objectif s'inscrit dans l'agenda privilégié par la nouvelle équipe municipale arrivée au pouvoir depuis 1999, qui vise à entretenir la rente de situation sur le marché tertiaire procurée par le déverrouillage d'importantes réserves foncières et la proximité à Paris tout en cherchant à maîtriser ses effets et à en redistribuer les ressources à travers une politique volontariste du logement, et le recours aux outils d'urbanisme opérationnel dans les quartiers concentrant la construction d'immobilier tertiaire.

D'autre part, l'exécutif du Grand Lyon relie la construction d'immobilier tertiaire à l'objectif de compétition interurbaine face aux autres métropoles européennes. Ce programme formulé dans le slogan du « *top 15* » porté par le maire-président Gérard Collomb s'inscrit dans la continuité des politiques entrepreneuriales de ses prédécesseurs. Son élection en 2001 marque toutefois une inflexion : l'offre immobilière acquiert un poids croissant dans la politique de développement économique, dont elle constitue désormais l'un des leviers à part entière. Elle s'accompagne également du passage à un modèle de développement de l'agglomération davantage multipolaire. Dans le cas du Carré de Soie, ces évolutions se traduisent par un objectif de constitution d'un pôle d'affaires autour des transports, afin d'appuyer le développement économique de l'agglomération et de désenclaver le territoire.

Un redéveloppement urbain cadré par les standards des gestionnaires d'actifs

Or malgré ces différences d'orientation politique, les premières phases opérationnelles des deux projets d'aménagement ont produit des résultats très similaires en termes de construction et d'occupation de l'immobilier tertiaire. Les programmes tertiaires des Docks et du Carré de Soie sont fortement polarisés au sein des projets d'aménagement, que ce soit le long de la « rue tertiaire » ou à proximité du Pôle multimodal. Ils présentent des caractéristiques similaires concernant le gabarit (de 10 000 m^2 à 30 000 m^2), les prestations constructives (notamment la divisibilité en plots), les services internalisés et privatisés (conciergeries, restauration), et la labélisation « verte ». Ces immeubles monofonctionnels hébergent rarement d'autres fonctions urbaines que celles liées au tertiaire, hormis des commerces en pied d'immeubles dans quelques cas exceptionnels. Ils accueillent généralement un à deux locataires, souvent de grandes entreprises signataires de baux fermes de longue durée.

Nous avons montré que ces caractéristiques correspondent aux standards d'investissement des gestionnaires d'actifs, c'est-à-dire à leurs attentes sélectives stabilisées au sein de conventions. Ce résultat confirme notre seconde hypothèse de recherche, à savoir que les *gestionnaires d'actifs pèsent sur les formes et les usages des espaces urbains qu'ils privilégient dans leurs stratégies d'investissement*. La thèse prolonge en ce sens les observations de la géographie économique sur les sélectivités socio-spatiales et matérielles de la filière de promotion-investissement. Le financement de l'immobilier tertiaire par les gestionnaires d'actifs s'accompagne d'un tri spatial et matériel parmi les activités économiques (et donc

les emplois) qui peuvent accéder à ces nouveaux quartiers. En outre, la polarisation spatiale attendue par les gestionnaires d'actifs conditionne la mixité fonctionnelle au respect d'une certaine « masse critique » peu favorable à une déclinaison à l'îlot pourtant souhaitée par les élus et les urbanistes.

La circulation de ces standards d'investissement au sein des projets d'aménagement est prise en charge par ce que nous avons qualifié, suivant Rachel Weber (2015), comme une « *chaîne d'assemblage d'actifs* » immobiliers opérant selon une division des tâches entre conseils en immobilier d'entreprise, promoteurs immobiliers, et gestionnaires d'actifs. D'une part, les conseils en immobilier contribuent à l'articulation de ces projets avec le « marché » immobilier qu'ils incarnent lors des transactions et représentent dans les études de programmation. Ils contribuent plus ponctuellement à évaluer le contenu de ces projets au regard des standards d'investissement, par exemple en matière de « masse critique ». D'autre part, la circulation des standards d'investissement auprès des gouvernements urbains passe essentiellement par les promoteurs qui sont à l'occasion des projets d'aménagement au contact des élus et des aménageurs, tandis que les gestionnaires d'actifs demeurent en retrait. Cette division des tâches résulte d'une spécialisation des métiers de ces acteurs de l'immobilier financiarisé, mais aussi des niveaux de risque-rendement prohibant ce que les gestionnaires d'actifs interprètent comme une prise de risque excessive. Ces résultats valident notre première hypothèse tirée des travaux récents sur les promoteurs et les conseils en immobilier, qui assurent ici aussi une *fonction centrale d'intermédiation entre les attentes sélectives des gestionnaires d'actifs et les politiques des gouvernements urbains*. Les promoteurs immobiliers se font les porte-paroles des gestionnaires d'actifs, dont ils s'emploient à sécuriser les standards d'investissement, quitte à engager un rapport de force avec les élus, techniciens et aménageurs. Les conseils en immobiliers ont un rôle plus secondaire auprès des gouvernements urbains au sein des projets. Le cas lyonnais montre cependant que dans le cadre de la politique d'offre immobilière, ils constituent des acteurs clefs à l'échelle de l'agglomération avec qui l'exécutif et les techniciens communautaires du développement économique ont opéré un rapprochement afin d'accéder aux gestionnaires d'actifs et à leurs conventions d'investissement.

Des rapports de pouvoir contrastés

Les deux projets d'aménagement diffèrent cependant en ce qui concerne les rapports de pouvoir conduisant à l'ajustement de leur contenu aux sélectivités des gestionnaires

d'actifs. Cette différence porte plus précisément sur l'intensité des négociations entre promoteurs et gouvernements urbains : les promoteurs s'alignent sur les attentes des gestionnaires d'actifs dans les deux cas, mais la circulation des standards d'investissement qu'elle véhicule donne lieu à des situations contrastées du point de vue des relations avec les gouvernements urbains et de leur degré de conflictualité.

Le projet des Docks a été l'occasion d'intenses négociations entre la municipalité et les promoteurs, et en particulier Nexity qui est propriétaire des terrains sur le secteur Dhalenne. Ces négociations au titre des standards d'investissement portent sur des principes structurants du projet découlant d'objectifs politiques : la mutualisation des parkings, la mixité fonctionnelle entre bureaux et logements, ainsi que la reconversion de la halle Alstom en Manufacture du Design. D'autres objectifs contrevenant aux standards d'investissement comme la coexistence de bureaux et de logements au sein d'immeubles n'ont même pas été négociés, la municipalité et l'aménageur y renonçant. De même pour les projets jugés trop éloignés des transports et de la « rue tertiaire » sur le secteur de la ville de Paris, qui risquent d'être abandonnés. Dans ces conflits, l'aménageur Séquano occupe une position ambivalente impliquant la gestion d'injonctions contradictoires, entre son mandat de mise en œuvre des objectifs municipaux et de réalisation du projet impliquant notamment de prendre en compte les critères du marché de l'investissement pour financer la transformation des terrains et les équipements publics.

Le projet du Carré de Soie se caractérise à l'inverse par des négociations très marginales en raison d'un consensus entre le Grand Lyon et la filière de promotion-investissement autour de la réalisation d'un pôle tertiaire. Les services de développement économique communautaire ont en effet pesé tout au long du projet pour y porter le scénario de « masse critique » compatible avec la polarisation attendue par les gestionnaires d'actifs. Les services d'urbanisme communautaires et la Mission ont repris à leur compte cet objectif en cherchant à garantir sa faisabilité auprès des acteurs immobiliers, des communes et des habitants. Le ralliement des urbanistes à ce principe s'explique par la reformulation de cette forme d'aménagement dans leurs doctrines professionnelles, et plus fondamentalement par la légitimité technico-politique dont bénéficient leurs collègues du développement économique.

La recherche a montré que la capacité de ces derniers à anticiper les attentes des gestionnaires d'actifs résulte de leur conversion aux standards d'investissement au fur et à mesure de l'institutionnalisation d'une politique économique d'offre immobilière. Leur

implication dans la participation aux salons immobiliers, Mipim en tête, et la relance de l'observatoire local de l'immobilier d'entreprise amorcent un processus de rapprochement organisationnel et cognitif avec les acteurs de la filière d'investissement durant le premier mandat de Gérard Collomb (2001-2008). La création d'instruments dédiés, la stabilisation du partenariat avec les conseils en immobilier et la spécialisation des stratégies de fréquentation des salons immobiliers approfondissent ce processus durant son second mandat (2008-2014). Ces éléments facilitent la capacité des services de développement économique à s'approprier les standards d'investissement et à les faire circuler au sein des projets d'aménagement, tout en essayant de ménager la compétition à l'échelle de l'agglomération afin de maintenir une croissance modérée du parc immobilier permettant de vendre aux gestionnaires d'actifs une promesse de loyers récurrents.

Le poids nuancé des orientations politiques locales sur les transformations urbaines

La comparaison entre ces deux cas permet d'apporter une réponse nuancée à la troisième hypothèse comparative quant à l'influence des *orientations politiques locales sur les effets de la financiarisation et ses variations locales*. D'abord, nous montrons que si les agendas locaux permettent d'expliquer les processus et en particulier l'intensité des négociations, elles ne suffisent pas à déterminer leur résultat. Les objectifs de la municipalité audonienne, parce qu'ils divergent pour partie des standards d'investissement, induisent des négociations avec les promoteurs qui s'alignent sur ces standards. À l'inverse, c'est parce que ces standards concernant la polarisation et gabarit des immeubles ont été anticipés par les services de développement économique dans le Carré de Soie que les négociations avec les promoteurs demeurent marginales. Malgré ces différences cependant, les projets débouchent sur des formes d'urbanisation remarquablement similaires, limitant le poids explicatif des agendas locaux.

Les résultats de ces négociations s'expliquent en effet par les *circuits et mécanismes de financement* de l'aménagement qui pèsent sur le redéveloppement urbain. C'est parce que le redéveloppement urbain est financé par les marchés immobiliers, et parce que les acteurs de ces marchés non-résidentiels, au premier rang desquels les promoteurs immobiliers, s'alignent sur les attentes des gestionnaires d'actifs qu'il en est de même pour le contenu des projets pour ce qui est de l'immobilier tertiaire – moyennant des ajustements plus ou moins conflictuels. La prise en compte du financement de l'aménagement permet d'expliquer pourquoi la municipalité audonienne se retrouve à renoncer à certains de ces

objectifs sur l'immobilier tertiaire, afin de préserver la faisabilité financière d'autres, par exemple en termes de construction de logements. Elle permet aussi d'interpréter la fréquentation régulière des salons immobiliers aussi bien par des élus dénonçant la spéculation immobilière sur le logement comme Jacqueline Rouillon, que ceux privilégiant résolument un partenariat avec les acteurs de la filière d'investissement pour peser face à Barcelone et Francfort, comme Gérard Collomb. Leur présence s'inscrit dans une évolution des circuits de financement qui les conduit à fréquenter ces salons afin d'accéder aux capitaux des gestionnaires d'actifs, certes avec des effets différents en termes de circulation des attentes selon l'importance accordée et les objectifs assignés à la fréquentation de ces salons.

Le poids des gestionnaires d'actifs dans ces mécanismes de financement est d'autant plus important compte tenu de la *matérialité du foncier* qui produit ses propres effets par le truchement du bilan d'aménagement. L'ampleur des parcelles industrielles et le coût de leur transformation (expropriation, dépollution) induisent des besoins massifs de capitaux. En raison de leur capacité à collecter l'épargne des ménages et des investisseurs institutionnels dans un contexte macroéconomique où l'immobilier demeure attractif par rapport à d'autres placements et bénéficie de taux d'intérêts bas, les gestionnaires d'actifs représentent une source de financement essentielle face à ces besoins. La relative stabilité de leurs standards d'investissement pourrait de plus contribuer à réduire l'incertitude des aménageurs quant à leur capacité à écouler les terrains, à condition de les transformer en actifs immobiliers.

Deux combinaisons locales favorables à la financiarisation

De plus, notre comparaison permet de formuler une explication plus systématique des relations entre gouvernements urbains et gestionnaires d'actifs en précisant les modalités de combinaison de ces différents facteurs, qui varient ici d'un cas à l'autre. Elle permet d'apporter une explication plus systématique des relations entre gouvernements urbains et gestionnaires d'actifs que ce que les interprétations institutionnalistes proposaient jusqu'à présent. Comme le souligne Susan Fainstein au sujet de la comparaison, « *tout peut peut-être compter, mais pas autant […] La tâche de l'enquêteur devient alors de déterminer non pas ce qui compte en général, mais ce qui compte quand, et pour quels résultats* » (2001, 19)[303]. Ainsi, tous les facteurs

[303] Notre traduction à partir de l'original : « *Everything may matter, but not equally […] The investigator's task becomes to figure out not what matters in general, but what matters when, and for what results* ».

n'ont pas le même poids, et un même facteur peut jouer dans des sens différents. C'est tout particulièrement le cas des orientations politiques privilégiées par les élus.

Dans le cas des Docks, les objectifs municipaux de maîtrise de la tertiarisation, de mixité fonctionnelle et de diminution du stationnement automobile expliquent l'existence et surtout l'intensité des négociations. La concrétisation de ces objectifs est cependant limitée : à la fois parce qu'ils sont jugés moins importants que d'autres, mais aussi parce que le financement de l'aménagement et la matérialité foncière agissent comme des forces de rappel contraignantes pour le projet, malgré la volonté des élus de les tenir à distance. Parce qu'elle est moins prioritaire, la maîtrise du développement tertiaire est favorable aux promoteurs qui finissent par acquérir gain de cause, et donc aux gestionnaires d'actifs. De même, ces priorités politiques amplifient la dépendance aux recettes provenant du marché de l'immobilier tertiaire.

Dans le cas du Carré de Soie, l'agenda de la compétition interurbaine joue un rôle prépondérant, sinon surplombant par rapport aux autres facteurs. Ces orientations politiques en faveur des gestionnaires d'actifs pèsent d'autant plus qu'elles bénéficient de l'intégration institutionnelle et sectorielle du Grand Lyon permettant aux services de développement économique de faire circuler leurs attentes, et du *leadership* de l'exécutif communautaire appuyant ces initiatives. Ces orientations influent aussi sur le poids des autres facteurs, en l'occurrence des mécanismes de financement : ainsi du choix de la politique foncière déléguant l'initiative des transformations urbaines aux promoteurs, qui conduit à conforter leur position par rapport à la Mission. À la différence des Docks, l'immobilier tertiaire figure parmi les priorités de l'exécutif au titre du développement économique, qui plus est selon des orientations favorables aux gestionnaires d'actifs afin d'obtenir leur financement de l'offre immobilière à destination des entreprises. Le financement de l'aménagement par ce circuit financiarisé joue moins comme une contrainte, que comme une évolution sur laquelle l'exécutif cherche à faire levier.

La comparaison de ces configurations locales révèle en outre un facteur supplémentaire variant selon les cas, à savoir l'*intégration institutionnelle*. Les deux cas sont ici aussi opposés tout comme sur le plan des orientations politiques, mais ce qui n'empêche pas les gestionnaires d'actifs d'obtenir gain de cause, bien au contraire. L'intégration institutionnelle joue principalement sur les échelles de circulation des standards d'investissement et de leur éventuelle négociation dans le cas où les orientations politiques s'y prêtent. D'un côté, les Docks se caractérisent par la fragmentation des acteurs

intervenant sur le développement économique, et la compétition entre communes pour l'attraction des activités tertiaires faute de régulation par les institutions, les visions ou les instruments étatiques ou métropolitains. Cette faible intégration institutionnelle n'empêche pas la circulation des standards d'investissement, qui se localisent au sein du projet. De l'autre, l'agglomération lyonnaise se caractérise par une forte intégration institutionnelle assurée par l'affirmation du Grand Lyon, et l'intégration sectorielle entre développement économique et urbanisme. Cette intégration institutionnelle se double d'un fort *leadership* du président-maire du Grand Lyon. Cette configuration locale est indissociable de la priorité accordée au développement économique depuis 1989, tant l'hégémonie institutionnelle du Grand Lyon est historiquement associée à sa structuration autour de cet objectif et à la mise au pas de l'ensemble des politiques communautaires de développement urbain. L'intégration institutionnelle renforce encore davantage la capacité des services de développement économique communautaires à faire circuler et peser les standards d'investissement dans l'aménagement. Elle appuie l'orientation politique, mais ne s'y substitue pas.

Généralisation des résultats

La combinaison de ces différents facteurs débouche sur deux configurations locales particulières, à la fois en matière de poids des facteurs et de la structuration de leurs relations, mais aux effets socio-spatiaux et matériels sensiblement identiques. Partant, la stratégie de sélection de deux cas *a priori* différents en termes d'alignement de l'agenda sur ces standards d'investissement autorise une certaine généralisation par inférence (Della Porta 2008). Nous avons en effet montré que dans les cas divergents comme les Docks de Saint-Ouen, les standards d'investissement l'emportent face aux objectifs municipaux. À l'inverse, dans les cas où les orientations politiques sont compatibles comme l'agglomération lyonnaise, nous avons mis en évidence que ces standards contribuent à conformer les choix en matière de développement urbain de l'agglomération, en concentrant la croissance dans les pôles susceptibles d'attirer les gestionnaires d'actifs. Nous pouvons ainsi faire l'hypothèse que les gestionnaires d'actifs cadrent tout autant les possibilités d'aménagement dans des territoires qui sont, du point de vue des orientations politiques, dans une situation intermédiaire entre Saint-Ouen et le Grand Lyon, par exemple dans des métropoles régionales où l'hégémonie des politiques entrepreneuriales est moins marquée et/ou contestée.

Plusieurs évolutions concernant les facteurs que nous avons identifiés accréditent cette généralisation. D'abord, l'objectif de développement économique se diffuse dans les agendas des principales métropoles françaises (Dormois et al. 2005 ; Pinson 2010a). Cette diffusion prend notamment la forme de politiques d'attractivité privilégiant l'ingénierie territoriale « lourde » par l'immobilier (Halbert 2013a). Ensuite, la place des promoteurs en immobilier est confortée, par exemple à travers de nouveaux dispositifs comme les projets urbains partenariaux (PUP) ou les appels à projets multi-sites qui se développent, comme le programme *Réinventer Paris*[304]. Ce rôle croissant est alimenté par la contraction des moyens financiers publics, notamment en ce qui concerne la constitution de réserves foncières. Or nous savons désormais que parce que les promoteurs s'alignent sur les gestionnaires d'actifs, cette évolution risque de renforcer le poids de ces derniers dans les marchés qu'ils privilégient, c'est-à-dire les espaces métropolitains et les fonctions non-résidentielles. En outre, les orientations politiques nationales et les doctrines de l'urbanisme contemporaines favorisent, notamment au titre du développement durable ou de la compétition entre métropoles, le redéveloppement urbain, maintenant des besoins de capitaux élevés. Plus généralement enfin, la filière de promotion-investissement bénéficie du soutien de l'État, et ce en dépit des alternances politiques. La problématisation du financement de l'immobilier d'entreprise par les marchés financiers demeure essentiellement financière, malgré ses enjeux territoriaux et ses conséquences urbaines[305]. L'État s'attache par ailleurs à augmenter l'emprise des marchés financiers sur la production urbaine, en ouvrant par exemple le financement du logement intermédiaire aux investisseurs institutionnels (Bigorgne 2016).

Apports théoriques et discussion

À partir de ces résultats, notre recherche débouche sur plusieurs apports théoriques par rapport aux travaux d'économie politique urbaine. Relier les changements mis en évidence par le concept de financiarisation aux théories sur le pouvoir urbain constituait l'un des enjeux de cette thèse, afin de replacer ce jeune concept dans la riche tradition de

[304] Cette consultation lancée par la Mairie de Paris en 2016 vise à organiser la vente de terrains pour la construction de projets « innovants » retenus par un jury. D'autres consultations similaires ont été lancées à la suite, comme *Réinventer la métropole* de la Métropole du Grand Paris, ou *Dessine moi le Grand Paris de demain* par le Conseil régional d'Île-de-France.

[305] Les contreparties demandées aux sociétés de gestion d'actifs pour bénéficier d'exonérations fiscales concernent par exemple la distribution de dividendes. De même, l'autorité gouvernementale s'impliquant depuis peu dans l'évaluation du secteur, le HCSF, dépend du Ministère des finances et des comptes publics.

l'économie politique urbaine s'intéressant aux acteurs immobiliers. En retour, la prise en compte des acteurs et instruments de la finance de marché et de leur diffusion dans l'immobilier permet d'interroger ces théories.

L'économie politique urbaine de la financiarisation de l'environnement bâti

Au sein d'un débat sur la financiarisation de l'environnement bâti encore polyphonique, et parmi les approches se rattachant à l'économie politique urbaine, l'interprétation la plus stabilisée repose sur le cadre théorique de David Harvey ([1982] 2006), qui établit que l'évolution du capitalisme tend vers un processus de transformation du foncier comme pur actif financier (*land as a financial asset*). Les études de cas mobilisant cette théorie interprètent la financiarisation comme la généralisation d'un principe de maximisation de la rente foncière parmi tous les propriétaires fonciers, depuis les entreprises industrielles aux gouvernements urbains (Charnock et al. 2014 ; Kaika et Ruggiero 2016 ; Savini et Aalbers 2016). Ces auteurs proposent donc une lecture de la financiarisation qui ne qualifie pas le rôle des acteurs et instruments de la finance de marché. Or ces derniers « *colonisent* » un nombre croissant de secteurs de l'économie (Chiapello 2015), dont l'immobilier et les infrastructures (Lorrain 2011 ; Wissoker et al. 2014 ; Halbert et Attuyer 2016). En d'autres termes, tout en mobilisant le concept de financiarisation, ces travaux ne disent paradoxalement rien sur la finance (Christophers 2015, 191).

À la suite d'auteurs adoptant une perspective plus institutionnaliste (Theurillat 2011 ; Weber 2015), nous avons plutôt montré le poids des gestionnaires d'actifs et de leurs standards d'investissement dans le redéveloppement urbain, tout en soulignant les modalités d'intermédiation de leurs rapports de pouvoir avec les gouvernements urbains. Notre thèse propose de ce point de vue une analyse des *médiations* du processus de financiarisation de la production urbaine (Ashton et al. 2016 ; Halbert et Attuyer 2016 ; Peck et Whiteside 2016). À cet égard, elle prolonge les résultats des travaux sur le rôle des promoteurs et conseils en immobilier dans la financiarisation des marchés immobiliers (Theurillat 2011 ; David 2013 ; Halbert et Rouanet 2014 ; Weber 2015) en montrant comment ces acteurs contribuent à la circulation des attentes sélectives des gestionnaires d'actifs dans la production urbaine. La thèse dégage en outre une typologie des mécanismes expliquant pourquoi les promoteurs s'alignent sur les gestionnaires d'actifs : outre l'importance des relations marchandes déjà pointée par ces travaux, nous éclairons l'importance de la dimension socio-professionnelle (mobilité, réputation) et de l'intégration

de la filière résultat des stratégies industrielles des promoteurs. Comme dans d'autres marchés immobiliers (Searle 2014 ; Rouanet 2016), cette mise au pas des promoteurs immobiliers n'est pas sans frictions ponctuelles, mais qui demeurent néanmoins marginales dans notre cas. La situation des promoteurs apparaît ainsi plus contrastée que lors du cycle immobilier précédent (1985-1992), où ils s'imposaient comme de puissants acteurs dans les villes françaises (Malézieux 1995 ; Nappi-Choulet 1997 ; Crouzet 1999) mais aussi britanniques et nord-américaines (Fainstein 2001), forts de leur aisance d'accès aux capitaux bancaires. Désormais, ces acteurs doivent composer avec les attentes des gestionnaires d'actifs qui constituent une clientèle attractive du fait de l'ampleur des capitaux à leur disposition, décidant de ce qu'il faut construire, où, et pour qui.

Cette approche attentive au rôle des gestionnaires d'actifs et à la division des tâches au sein de la filière de promotion-investissement nous autorise par conséquent à formuler une conceptualisation alternative à la théorie marxienne. La problématisation à partir des conventions guidant l'investissement et le désinvestissement de ces acteurs financiers et de leur circulation permet de constituer des points d'observation intermédiaires de ces rapports de pouvoir. Partant, elle renouvelle l'analyse du rôle des gouvernements urbains dans la financiarisation de la production urbaine, objet encore émergent dans les travaux sur le sujet (Weber 2010). À travers leurs pouvoirs d'urbanisme, les gouvernements urbains influent sur les dynamiques des marchés et les caractéristiques des produits immobiliers qui font l'objet des stratégies de capitalisation des gestionnaires d'actifs. La recherche confirme que, dans les cas les plus favorables comme l'agglomération lyonnaise, le gouvernement urbain compte effectivement parmi les acteurs clefs de la financiarisation (Weber 2015, 145) en cherchant résolument à tirer parti du financement de l'immobilier par les gestionnaires d'actifs. Mais elle montre aussi que le gouvernement urbain joue un rôle important dans des cas *a priori* moins favorables à ces acteurs, en procédant à des arbitrages politiques sous contrainte de financement renforcée par la matérialité foncière.

Les théories du pouvoir urbain

Ces résultats sur la financiarisation de la production urbaine renvoient plus largement au débat autour de la distribution des pouvoirs urbains. Préalablement à la mise à l'agenda de la financiarisation dans la recherche urbaine, la controverse entre néomarxistes et néowébériens a constitué une ligne de partage importante, parfois exagérée (Borraz et Le Galès 2010, 138). Les seconds reprochent aux premiers un certain « *réductionnisme*

économique » (Pinson 2009, 24), et leur opposent l'irréductibilité des logiques et acteurs politiques face aux restructurations du capitalisme, avançant que « *le rapport de force évolue incontestablement en faveur des forces du marché* » mais que celles-ci « *s'articulent avec des logiques politiques, sociales et culturelles qui ne se laissent pas forcément discipliner par les forces du marché* » (Le Galès 2011, 274). Et d'ajouter que les « *acteurs au sein des villes, notamment le gouvernement urbain, ont des ressources pour négocier avec ces firmes, les contrôler et imposer des logiques politiques* » (Ibid., 268).

Certes, le facteur politique compte, à commencer par les objectifs privilégiés par les élus au sein de leur agenda de développement urbain. Notre recherche restitue ces différences tout en soulignant leur trajectoire historique, mais illustre aussi les limites de cet argumentaire en montrant la nécessité de prendre en compte l'évolution des circuits et mécanismes de financement de l'aménagement – tout en tenant à distance les explications par la généralisation des logiques de maximisation de la rente foncière pour mieux distinguer le rôle particulier des gestionnaires d'actifs et leurs pratiques. La prise en compte de ce facteur et de sa combinaison avec les agendas permet de comprendre pourquoi, dans deux contextes politiques (et institutionnels) différents, le redéveloppement urbain débouche sur des modalités d'urbanisation correspondant à ce qu'attendent les gestionnaires d'actifs, malgré les conflits locaux comme dans le cas audonien. Or parce qu'elles privilégient certains espaces, activités et groupes sociaux, et visions du développement urbain, ces modalités sont politiques. Mais, pour ce qui est des politiques de développement urbain mobilisant le circuit de financement de l'immobilier tertiaire financiarisé, ces modalités sont moins déterminées par les acteurs dits « politiques » disposant d'une légitimité électorale et de ressources réglementaires, mais par les catégories et les pratiques des gestionnaires d'actifs.

En considérant la financiarisation de la production urbaine comme le produit d'un rapport de pouvoir intermédié entre gouvernements urbains et gestionnaires d'actifs, notre recherche contribue par ailleurs aux travaux sur les coalitions urbaines (Logan et Molotch 1987 ; Stone 1989) et à leur déclinaison dans le contexte français (Dormois 2008 ; Béal et al. 2010 ; Pinson 2010a ; Savini 2012), où le poids des promoteurs a été relativisé par rapport au contexte nord-américain dont ces théories sont issues (Pinson 2009, 318-20). Notre recherche met en avant plusieurs évolutions par rapport à ces travaux, confirmant qu' « *il ne s'agit plus seulement du même vieux jeu de l'entrepreneurialisme urbain que l'on jouerait avec de nouveaux instruments ; les règles du jeu sont en train de changer, tout comme la distribution des joueurs et*

leurs sources de pouvoir » (Peck et Whiteside 2016, 261)[306]. La financiarisation de la production urbaine redistribue les pouvoirs entre les acteurs pesant sur les formes et les trajectoires spatiales et sociales des espaces urbains. En tant qu'intermédiaires entre les marchés financiers et immobiliers, les conseils en immobilier et les promoteurs voient leur position confortée par leur capacité à collecter et assembler des ressources sur les marchés immobiliers locaux pour les gestionnaires d'actifs, et à relayer en retour leurs attentes auprès des gouvernements urbains, voire à négocier leur matérialisation. Et c'est de cette capacité que dépend pour grande partie celle de l'industrie de la gestion d'actifs à faire prévaloir ses priorités sélectives de développement urbain telles qu'elles se reflètent dans ses standards d'investissement.

Notre recherche met en évidence que la financiarisation de la production des espaces urbains s'accompagne en outre de l'émergence de nouvelles scènes où se discutent et se négocient régulièrement ces priorités, à l'image des salons immobiliers. En raison du financement de l'aménagement par les marchés immobiliers, et de leur intégration avec les marchés financiers, les gouvernements urbains ont massivement investi ces lieux, comme le Mipim. Leur participation et le travail préparatoire conduit par les techniciens contribuent à faire de ces événements un véhicule de circulation des attentes des gestionnaires d'actifs, certes avec des résultats inégaux selon le degré de priorité attribué au marché de l'immobilier tertiaire et à ses acteurs (Devisme et Dumont 2006, 8). Nous avons montré que les effets de la fréquentation de ces salons immobiliers variaient effectivement en fonction des orientations politiques, plus ou moins amplifiés par l'intégration institutionnelle. En l'occurrence, le fait que le Mipim constitue le laboratoire de la politique d'offre immobilière du Grand Lyon s'explique par la mise à l'agenda de cette approche du développement économique.

L'étude de cette politique reflète la formation d'une *coalition de croissance financiarisée* au sein de l'agglomération lyonnaise, rassemblant l'exécutif et les services de développement économique communautaires, et les promoteurs et conseils en immobilier locaux. L'assise de cette coalition bénéficie tout d'abord de la stabilité de ces acteurs, à commencer par les acteurs politiques : le maire-président a été reconduit pour un troisième mandat, et il maintient le développement économique au centre de l'agenda local comme ses

306 Notre traduction à partir de l'original : « *This is not just a matter of the same old game of urban entrepreneurialism, played with some new instruments; the rules of the game are changing, along with the cast of players, and the sources of their power* ».

prédécesseurs, tout en accentuant une approche par l'offre immobilière. Les acteurs locaux de la filière de promotion-investissement sont en nombre réduit, et certaines professions comme les conseils en immobilier sont organisées sur le plan de l'action collective. Ces différents acteurs entretiennent des relations formelles et informelles ponctuelles mais régulières, et qu'ils se sont efforcés d'enrichir. Ils partagent un agenda de croissance maîtrisée et polarisée du marché immobilier, cherchant ainsi à tirer parti des caractéristiques d'urbanisation attendues par les gestionnaires d'actifs privilégiant des niveaux de risque-rendement modérés. Cet agenda est d'autant plus partagé que les promoteurs et conseils en immobilier ont été impliqués dans sa définition permettant de sécuriser leur marché de production de biens et de services immobiliers. Des tensions internes traversent cependant cette coalition, par exemple en ce qui concerne les relations entre le Grand Lyon et les conseils en immobilier quant à la prospection commerciale des gestionnaires d'actifs, ou avec les promoteurs immobiliers dont les opportunités foncières peuvent contredire la priorité accordée à Part-Dieu par effet de concurrence.

Il ne s'agit pas d'en déduire que tous les grands projets d'aménagement conduisent ailleurs à la formation de coalitions incluant ces acteurs. Le cas de Saint-Ouen atteste en l'occurrence du contraire : bien que la financiarisation de l'immobilier tertiaire joue un rôle majeur dans le redéveloppement post-industriel de la commune depuis le quartier Victor Hugo jusqu'aux Docks, les relations avec les acteurs de la filière de promotion-investissement sont moins développées et plus conflictuelles, et les objectifs de l'agenda local divergent partiellement avec les standards d'investissement. D'autres travaux ont par ailleurs qualifié des régimes où des coalitions locales fermaient l'accès des gestionnaires d'actifs aux espaces centraux du marché local (David 2013). Enfin, un même espace métropolitain peut accueillir des coalitions dont la composition et le territoire varient (Reigner et Ségas 2013 ; Raimbault 2014). Dans le cas lyonnais, la formation d'une coalition autour de la filière de promotion-investissement n'est pas exclusive du poids politique du patronat local pointé par d'autres travaux (Healy 2007 ; Galimberti 2015).

Pour autant, la confrontation de nos résultats avec les travaux sur les cas nord-américains (Weber 2015 ; Ashton et al. 2016 ; Peck et Whiteside 2016) atteste d'une convergence quant à la formation, dans certaines conditions, de coalitions de croissance à travers la financiarisation de la production urbaine. Cette convergence concerne notamment le rôle du gouvernement urbain, qui, à la différence des premières formulations de la théorie des machines de croissance ambiguës sur ce point (Judge et al. 1995, 43-44),

occupe une place importante au sein de ces coalitions en raison de ses pouvoirs politiques et réglementaires sur l'urbanisation. Dans le cas de l'agglomération lyonnaise, la stabilisation de cette coalition alimente un renforcement mutuel du pouvoir exécutif communautaire et des gestionnaires d'actifs, ainsi que des acteurs locaux de la filière de promotion-investissement bénéficiant d'une position d'intermédiaire clef.

De la néolibéralisation à la financiarisation

L'usage du concept de financiarisation invite donc à revisiter les théories urbaines, tout en essayant de problématiser autrement leurs objets. C'est le pari qui a guidé notre recherche, marquée par la multiplication des publications sur le sujet tout au long de notre parcours. Cet objectif nous a conduit à privilégier ce concept par rapport à d'autres, en particulier celui de *néolibéralisation* qui a marqué les études urbaines durant la dernière décennie (Sager 2011 ; Pinson et Morel-Journel 2016), y compris dans le contexte français (Béal 2010 ; Morel-Journel et Pinson 2012). Bien qu'une réflexion interrogeant les liens entre les concepts de néolibéralisation et financiarisation dépasse le cadre de cette conclusion, deux pistes de problématisation peuvent être esquissées. Une première stratégie consiste à essayer de penser ces concepts ensemble, en partant du constat que « *le néolibéralisme paraît en effet fertiliser le sol sur lequel la financiarisation fleurit* » (Hendrikse 2015, 158) [307] . Les politiques néolibérales d'attractivité des capitaux et des entreprises constitueraient ainsi le véhicule idéologique et institutionnel de la financiarisation, l'extension du domaine du marché immobilier constituant en ce cas son préalable[308]. Certains auteurs vont jusqu'à soutenir que c'est parce que la financiarisation s'accompagne de politiques néolibérales privilégiant les marchés immobiliers privés au détriment de la construction de logements sociaux qu'elle renforce les inégalités spatiales (Fainstein 2016). Cette stratégie se heurte cependant aux nombreuses difficultés soulevées par le concept de néolibéralisation (Pinson et Morel-Journel 2016).

Une seconde stratégie consiste à privilégier la financiarisation au détriment de la néolibéralisation, considérant que ces deux concepts voisins ne s'intéressent pas exactement à la même chose. Le concept de financiarisation ne se résume pas à l'étude d'un

---

[307] Notre traduction à partir de l'original : « *neoliberalism indeed appears to fertilize the soil upon which financialization blossoms* ».

[308] D'autres auteurs d'économie politique marxiste considèrent au contraire que le néolibéralisme est une forme d'expression contemporaine d'un processus plus général de financiarisation du capitalisme (Duménil et Lévy 2013).

repositionnement des institutions au service du marché, mais questionne l'évolution des modes d'accumulation (Bryan et Rafferty 2014, 890 ; Moreno 2014, 251 ; Mezzadra et Neilson 2015) à travers l'analyse du capitalisme urbain. Cette piste d'interprétation conduit certains auteurs à évoquer un « *processus complexe de gouvernement des problèmes urbains à travers la finance* » (Ashton et al. 2016, 1396), c'est-à-dire de gestion publique en fonction des critères de risque-rendement définis par la communauté financière – en l'occurrence dans le contexte nord-américain, certes plus extrême que le cas français. En attirant l'attention sur les acteurs et les catégories de la finance de marché, le concept de financiarisation permet de saisir les spécificités de certaines politiques urbaines. L'approche immobilière du développement économique par le Grand Lyon dénote certes un « *tropisme immobilier durable* » (Galimberti 2015, 361) précédant la diffusion des techniques de gestion active dans l'industrie de l'investissement. Il n'en reste pas moins que la compréhension de ces techniques permet de qualifier les types d'acteurs privés conviés par les services de développement économique à la définition de cette politique d'offre immobilière, mais surtout son contenu, ses effets socio-spatiaux et matériels et ses contradictions internes.

Quelle que soit la stratégie retenue, le concept de financiarisation partage avec celui de néolibéralisation un risque d'affaiblissement au fur et à mesure de la multiplication des travaux qui l'emploient pour qualifier des processus empiriques très divers (Aalbers 2017b). Nous avons pour notre part essayé de préserver l'intérêt du concept par rapport aux limites identifiées (Christophers 2015). Face au risque de déformation conceptuelle, nous avons privilégié une entrée intermédiaire resserrée autour des conventions des gestionnaires d'actifs à travers les standards d'investissement. Partant, nous avons discuté les approches existantes, en particulier celles privilégiant la théorie marxienne[309]. À la différence de ces approches, la mobilisation du concept de financiarisation nous a conduit à analyser la « *division du travail financier* » (Montagne et Ortiz 2014) au sein de la filière de promotion-investissement, tout en replaçant ces observations dans la production urbaine afin d'en montrer les conséquences (Corpataux et Crevoisier 2015). Enfin, nous sommes restés vigilant quant aux limites « *optiques* » de la financiarisation consistant à surestimer son étendue spatiale et sous-estimer les périodes antérieures marquées par le poids des marchés financiers (Christophers 2015).

[309] Pour Brett Christophers, le problème du concept de « *land as a financial asset* » porte moins sur sa pertinence théorique dans l'absolu que sa mobilisation pour qualifier la financiarisation, qui consisterait à « *réinventer la roue* » puisqu'une « *théorisation parfaitement adéquate existe déjà* » (2015, 189).

Grâce à une définition centrée sur la diffusion des techniques de gestion active depuis la fin des années 1990, nous avons prêté attention à ses frontières spatiales et temporelles. Ce choix conceptuel nous a conduit à restreindre l'analyse à un marché immobilier spécifique, sans présager que les dynamiques observées concernent l'ensemble de la production urbaine. Il nous a aussi permis de distinguer la financiarisation de l'immobilier du financement de l'aménagement par les marchés immobiliers dans l'interprétation des recompositions de la production urbaine. Dans le même temps, nous avons été attentifs à replacer les évolutions intervenant à l'occasion de la diffusion des capitaux, stratégies et pratiques de la finance de marché par rapport au financement de l'immobilier tertiaire par les investisseurs lors des cycles précédents.

Perspectives de recherche

À l'issue de notre recherche, plusieurs perspectives complémentaires se dessinent afin d'approfondir nos résultats empiriques et de renforcer la portée théorique du concept de financiarisation pour interroger la production des espaces urbains. Il est nécessaire de poursuivre le chantier théorique autour de ce concept, en suivant par exemple les pistes que nous avons esquissées par rapport à la néolibéralisation. En outre, la mobilisation de méthodes diachroniques visant à replacer les développements contemporains dans la *longue durée* permettrait de préciser davantage encore les spécificités du processus contemporain de financiarisation. Cette entreprise pourrait s'appuyer sur les travaux d'histoire urbaine mettant en évidence le financement de l'urbanisation par les marchés financiers lors du dix-neuvième siècle (Lescure 1982 ; Bonneval et Robert 2013 ; Yates 2015).

Une seconde perspective de recherche consiste à multiplier les enquêtes à partir de notre cadre conceptuel portant sur la circulation des standards d'investissement, sur d'autres terrains. Nous pensons par exemple à d'autres contextes nationaux où les acteurs immobiliers ont un rôle historique plus important, et où le marché de l'investissement dans l'immobilier locatif est plus développé, comme les États-Unis (Feagin et Parker 1990) ou le Royaume-Uni (Scott 1996 ; Crosby et Henneberry 2016). Ce type d'enquête permettrait de montrer que les conventions d'investissement, si elles s'accompagnent d'une standardisation des objets urbains en raison des diffusions de technique de gestion active et de globalisation des flux de l'investissement, sont situées dans le temps et l'espace, et varient en fonction de la législation nationale et des règlements urbains, qui privilégient par exemple la grande hauteur (Willis 1995). En retour, cette comparaison interurbaine

permettrait d'approfondir l'analyse de la circulation de certains modèles ou normes entre les marchés immobiliers.

Par ailleurs, les développements en cours dans le contexte français pourraient constituer d'autres terrains pour interroger l'accroissement du pouvoir des gestionnaires d'actifs dans la production urbaine. Certains fonds d'investissement commencent à s'impliquer dans l'aménagement foncier (p. ex. LBO France à Bagneux, ou Brownfields à Sevran ou Gerland). Cette perspective pourrait également s'appliquer à l'échelle de la métropole parisienne à travers le cas du Grand Paris Express, projet qui occupe désormais une place dans les stratégies des gestionnaires d'actifs, et dans les publications des *majors* du conseil en immobilier. Il est également repris par le Conseil régional, certaines municipalités franciliennes et leurs sociétés d'aménagement comme une plateforme de ralliement pour la fréquentation des salons immobiliers comme le Mipim, et comme un argument commercial face aux autres métropoles, Londres en tête.

Il reste par ailleurs à mener une recherche sur la financiarisation de l'aménagement par le biais des grands groupes de promotion immobilière cotés en Bourse qui, comme Nexity pour les Docks, s'impliquent depuis une dizaine dans l'aménagement en tant qu'« *ensembliers urbains* » (Lorrain 1992) de nouvelle génération (Icade, Bouygues, Eiffage). Ces stratégies pourraient être interrogées à partir du concept de la valeur actionnariale (Lazonick et O'Sullivan 2000 ; Lordon 2000), afin de problématiser les liens entre les attentes de la communauté financière (actionnaires, analystes) et ces stratégies (voir Lorrain 2007 ; Sanfelici et Halbert 2016), et de s'interroger sur les marges de manœuvre ainsi acquises par ces grands groupes face aux gouvernements urbains, qui font de leur côté face à une diminution de leurs ressources budgétaires.

De plus, l'étude des contestations de la financiarisation constitue une perspective de recherche, notamment du point de vue des mobilisations populaires. La financiarisation de la production urbaine, nous l'avons montré, est un processus fondamentalement *politique*. Elle résulte de politiques publiques au niveau national ou local, et entraîne des effets de tri socio-spatial qui peuvent renforcer la hiérarchisation et la spécialisation des espaces urbains. Pourtant, ces décisions n'ont pas fait l'objet de mobilisations populaires dans nos deux cas : certains des éléments des projets d'aménagement ont été contestés, mais pour l'essentiel ces contestations ne concernaient pas les contreparties urbaines et sociales des attentes des gestionnaires d'actifs. Or dans le contexte d'un consensus transpartisan entre édiles urbains (Pinson 2014a), la mobilisation de la société civile peut faire office de contre-

pouvoir face au renforcement du secteur immobilier financiarisé (Fainstein 1990). L'objet de notre étude, à savoir l'immobilier tertiaire, explique peut-être l'absence de mobilisations populaires : d'autres travaux attestent de contestations par la société civile des politiques de gestion active du logement par les fonds immobiliers (Borja et al. 2010 ; Fields 2015). La contestation populaire des stratégies privilégiées par les gestionnaires d'actifs et surtout de leurs effets pourrait constituer une perspective de recherche à part entière, guidant la sélection de nouveaux terrains pour de futures recherches.

Sources

Sources documentaires

Agence Dumetier Design, HYL, Algoé, Tribu, et Safege. 2014. « Carré de Soie - Démarche Second Souffle. Restitution des ateliers - Préparation à l'avant projet. 19.03.14 » 19 mars.

Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise. 2002. *Le SDE. Un projet économique pour l'agglomération lyonnaise*. Lyon. E-9248.

———. 2003. *Le projet urbain associé au projet de transport en commun LEA-LESLYS. La Part-Dieu - Meyzieu*. Lyon. 3796W007.

———. 2004. *Tables rondes - Octobre / Novembre 2004. Carré de Soie. Présentation du site*. Lyon : Communauté Urbaine du Grand Lyon. 3580W045.

———. 2005. *Table ronde de synthèse - 21 janvier 2005. Carré de Soie « Croisements de regards »*. Lyon : Communauté Urbaine du Grand Lyon. 3580W045.

———. 2009. « Mise de fond sur le devenir de la Part-Dieu. Une histoire de La Part-Dieu. » Document de travail. http://www.urbalyon.org/Document/Mise_de_fond_sur_le_devenir_de_la_Part-Dieu_-_1ere_partie-1681.

———. 2010. *Diagnostic patrimonial du Carré de Soie*. 2. Lyon.

Algoé. 2005. « Carré de Soie. Retour sur les tables-rondes thématiques. » présenté à Croisement de regards, Lyon.

Alstom Transport. 2010. « Alstom Transport. TIS Saint-Ouen. L'activité signalisation » novembre.

AMF. 2004. *Nexity : Document de base*. Document de base. Paris : Autorité des Marchés Financiers (AMF). http://www.nexity.fr/ressource/pdf/584_Doc140-Fr.pdf.

Atelier parisien d'urbanisme. 2006. *Docks de Saint-Ouen. De la zone industrielle à la ville*.

———. 2007. *Les Docks de Saint-Ouen et la production d'énergie*.

———. 2017. *Recensement et dynamiques du parc de bureaux. À Paris et dans la Métropole du Grand Paris*.

Baeten, Jean-Paul. 2010. *Inventory of the Archives of the International New Towns Association, 1976-2004*. International New Town Institute. http://www.inta-aivn.org/images/stories/inta-aivn/about-us/history/INTA-archivesINTIInventory.pdf.

Barbier, Christian. 2008. « Schéma d'Accueil des Entreprises : quand le Grand Lyon se met au service des entreprises ». *Côté cour, côté jardin* (189) : 18-22.

Berthelot, Didier. 2010. *Enquêtes publiques conjointes préalables à la déclaration d'utilité publique et parcellaire en vue des acquisitions et travaux prévus pour l'opération d'aménagement de la ZAC des Docks sur la commune de Saint-Ouen, présentée par la société Sequano Aménagement. I - Déclaration d'utilité publique*. Rapport du Commissaire enquêteur 1/2. Département de Seine-Saint-Denis.

Blancot, Christiane, et Makan Rafatdjou. 2006. « Les Docks de Saint-Ouen ». In *Paris en Île-de-France, histoires communes*, édité par Bertrand Lemoine, 180-89. Paris : Éditions du Pavillon de l'Arsenal, Éditions A. et J. Picard.

Business Immo. 2014. *La stratégie tertiaire du Grand Lyon*. (104).

Cabinet Michel Klopfer. 2014. « Ville de Saint-Ouen. Audit financier. » présenté à Conseil municipal exceptionnel, 13 octobre, Saint-Ouen.

CBRE. 2013a. *Lyon. MarkeView Régions. 3ème trimestre 2013*. MarketView.

———. 2013b. *Investissement France. 1er trimestre 2013*. MarketView.

———. 2013c. *Bureaux Régions, Bilan 2012*. MarketView.
———. 2016a. *France Investissement, 3ème trimestre 2016*. MarketView.
———. 2016b. *Bureaux Régions, Bilan 2015*. MarketView.
CBRE Global Investors. 2011. *The Grand Paris Project. Real Estate Opportunities and Risks*. Paris : CBRE Global Investors.
Cecim. 2003. *Observatoire de l'immobilier d'entreprise. Compte-rendu d'activité 2003*. Lyon : Centre d'études de la conjoncture immobilière. Communauté urbaine du Grand Lyon.
———. 2004. *Observatoire de l'immobilier d'entreprise. Compte-rendu d'activité 2004*. Lyon : Centre d'études de la conjoncture immobilière. Communauté urbaine du Grand Lyon.
Chambre régionale des comptes d'Île-de-France. 1998. *Société d'ingénierie et de développement économique (Sidec). Exercices 1989 à 1995*. Rapport d'observations définitives et ses réponses. Chambre régionale des comptes d'Île-de-France. https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/SEM-Societe-d-ingenierie-et-de-developpement-economique-SIDEC-Bobigny-Seine-Saint-Denis.
———. 2005. *Société d'économie mixte SODEDAT 93. Exercices 1997 à 2003*. Rapport d'observations définitives et ses réponses. Chambre régionale des comptes d'Île-de-France. https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Sequano-Amenagement-Ex-Sodedat-93.
———. 2007. *Rapport d'observations définitives. Commune de Saint-Ouen (93). Exercices 2000 à 2003*. G/158/07-1113 C. Noisiel : Chambre régionale des comptes d'Île-de-France.
———. 2012. *Rapport d'observations définitives. Commune de Saint-Ouen (93). Exercices 2004 et suivants*. S3/2120059/SH. Noisiel : Chambre régionale des comptes d'Île-de-France.
———. 2014. *Séquano-Aménagement (ex SODEDAT 93). Exercices 2009 à 2012*. Rapport d'observations définitives et ses réponses. Chambre régionale des comptes d'Île-de-France. https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Sequano-Amenagement-Ex-Sodedat-93.
Chedal-Anglay, Pierre. 2011. « Les docks de Saint-Ouen, recycler pour valoriser ». *Études foncières* (154) : 35-38.
Colasse, Bernard, et Francis Pavé. 2009. « Rencontre avec un militant de la création d'entreprise. Entretien avec Yvon Gattaz » (97) : 4-15.
Communauté Urbaine de Lyon. 2007. *Projet Urbain. Carré de Soie*. 1 à 3. Lyon.
———. 2008. *Plan de mandat 2008-2014*.
———. 2012. « Dossier de presse. La stratégie tertiaire de l'agglomération lyonnaise ».
———. 2013. « Addicted to Lyon. Immobilier d'entreprise ».
Communauté Urbaine de Lyon, et Cecim. 2002. « Convention pluriannuelle ». 4973WP027.
Communauté Urbaine du Grand Lyon. 2012. « Référentiel bureau durable pour la qualité environnementale des bâtiments à usage de bureaux | 2012 ».
———. 2015. « Projet économique du Carré de Soie » présenté à Comité de pilotage du 27 avril 2015, 27 avril.
Communauté Urbaine du Grand Lyon, Mission Carré de Soie, Ville de Vaulx-en-Velin, Ville de Villeurbanne, Agence Dumetier Design, HYL, Safege, Tribu, et Algoé. 2014. *Carré de Soie - Démarche Second Souffle. Restitution des ateliers - Préparation à l'avant projet. Document de travail - Mars 2014*. Document de travail.
Communauté Urbaine du Grand Lyon, Ville de Vaulx-en-Velin, et Ville de Villeurbanne. 2014. *Préparation de l'avant-projet - Mai 2014. Exposé des intentions et questionnements*.
Cour des Comptes. 2012. *Contributions et analyses relatives aux finances locales*. 64024. Paris : Cour des Comptes.
De Biasi, Anne-Laure. 2008. « Implantation et marketing territorial. MIPIM 2008 ». *Côté cour, côté jardin* (181) : 14.

Délégation générale au développement économique et international. 2009. *STRATÉCO. Plan stratégique de développement économique du Grand Lyon. 2009-2011*. Communauté Urbaine du Grand Lyon.

Delsaut, Pierre. 2001. *L'immobilier d'entreprise et la procédure d'agrément en Île-de-France (1955-2000) : entre pragmatisme et dogmatisme*. Paris : Publibook.

Derote, Laurent. 2009. « 20 ans de recrutement dans l'immobilier : 1989-2009 ». *Business Immo*.

Direction Départementale de l'Équipement de la Seine-Saint-Denis. 2000. « Propositions pour aller vers des conventions agrément constructeur pour l'implantation des services, établissements et entreprises prvivées sur les communes de Montreuil, Saint-Denis et Saint-Ouen. Projet de note technique ». Projet de note technique. Bobigny. 534W6. Archives municipales de Saint-Ouen.

Direction régionale et interdépartementale de l'Equipement et de l'Aménagement d'Ile-de-France. 2013a. *Rapport sur la programmation économique des CDT*. DRIEA. http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/rapport-sur-la-programmation-economique-des-cdt-a4427.html.

———. 2013b. *État actuel et dynamique des vint-et-un Contrats de Développement Territorial*. DRIEA. http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/les-territoires-du-grand-paris-etat-actuel-et-a4404.html.

———. 2014a. *Redevance pour création de bureaux, de commerces et d'entrepôts en Île-de-France. Scénarios d'évolution*. DRIEA.

———. 2014b. *Bilan d'étape des contrats de développement territorial (CDT)*. DRIEA.

———. 2015. *Agrément des locaux d'activité en Île-de-France. Bilan sur la période du contrat de projets État-Région 2007 - 2014*. DRIEA.

Diziain, Renaud. 2006. « Agrément, redevance… : des réformes successives au service de l'aménagement régional ». In *Immobilier d'entreprise : nouvelle géographie, nouvelles stratégies*, 110-17. Les cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Île-de-France 145. Paris : IAU.

DTZ Research. 2015. *Le Grand Pari des bureaux. Ile-de-France Bureaux - 2015*. DTZ INSIGHT. Paris : DTZ.

Dupuy, Guilhem. 2010. *Le maire, l'accession sociale et le promoteur. La négociation entre élus locaux et promoteurs : une analyse stratégique*. Habitat Actualité. Paris : ANIL.

Dury, Brice. 2010. *Carré de Soie - L'esprit des lieux Éléments de diagnostic territorial*. Direction de la Prospective et du Dialogue Public / Mission Carré de Soie.

Estate Consultant. 2001. « Marchés des bureaux - Clichy/Saint-Ouen. 2001 ». http://estate-consultant.com/site/index.php?option=com_content&view=article&id=42&Itemid=48&lang=fr.

Établissement Public Foncier Île-de-France. 2009. *Activités 2007-2009*. Rapport annuel. Paris : EPFIF.

EY, et Jones Lang Lasalle. 2014. *Why Invest in Lyon?* 1. http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-Real-Estate-2013-Why-invest-in-Lyon/$FILE/EY-Why-invest-in-Lyon.pdf.

———. 2015. *Why Invest in Lyon?* 2. http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-Real-Estate-2013-Why-invest-in-Lyon/$FILE/EY-Why-invest-in-Lyon.pdf.

———. 2016. *Why Invest in Lyon?* 3. http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-Real-Estate-2013-Why-invest-in-Lyon/$FILE/EY-Why-invest-in-Lyon.pdf.

Fnaim Entreprises, et Cecim. 2004. « Immobilier d'entreprise. Grand Lyon. Le marché 2003 : bilan et perspectives » Lyon.

———. 2013. « Bilan 2012. Conjoncture & environnement financier 2013/2014 » Lyon.

———. 2015. « Bilan 2014. Conjoncture, environnement et enjeux 2015 » Lyon.
———. 2016. « Bilan 2015. Conjoncture, environnement et enjeux 2016 » Lyon.
Fnaim Entreprises Rhône-Alpes, et Grand Lyon. 2011. « Charte de coopération entre la section FNAIM Entreprises du Rhône et le Grand Lyon ».
Foret, Catherine. 2010. *De l'épopée industrielle de l'Est lyonnais au projet urbain du « Carré de Soie », ou l'invention d'un territoire d'agglomération. Brève histoire d'un retour vers le futur*. Note de synthèse pour le Grand Lyon. Direction de la Prospective et du Dialogue Public / Mission Carré de Soie.
Gallerey, Émile. 2006. *Centre-ville. Vaulx-en-Velin*. Plateforme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines (POPSU). Lyon : Université Lumière Lyon 2 – UMR 5600 Environnement, Ville, Société.
Grand Lyon. 2014. *The Only / The OnlyLyon's makers magazine: Business and good news #01*. 1. Grand Lyon. http://www.economie.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/fichiers/site_eco/2014_1er_semestre_the_only_magazine_fr.pdf.
Grand Lyon, la Métropole. 2015a. *The Only / The OnlyLyon's makers magazine: Business and good news #03*. 3. Grand Lyon. http://www.economie.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/fichiers/site_eco/2014_1er_semestre_the_only_magazine_fr.pdf.
———. 2015b. « Modèle tertiaire lyonnais : des résultats convaincaints et une ambition affirmée. » présenté à Mipim 2015, 11 mars, Cannes. http://www.slideshare.net/Grandlyon_eco/mipim-11032015-conferencemodeletertiairelyonnaisfocuslyonpartdieu.
Grand Lyon, Mission Carré de Soie, Vaulx-en-Velin, et Villeurbanne. 2012. *Valoriser les territoires en cultivant l'Esprit des lieux. Référentiel d'actions pour le projet urbain Carré de Soie*.
———. 2006. *The Limits to Capital*. New Edition. London; New York : Verso.
HCSF. 2016. *Analyse du marché de l'immobilier commercial*. Note. Paris : Haut conseil de stabilité financière. http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/hcsf/HCSF_-_Note_de_synthese_-_Immobilier_commercial_francais.pdf.
Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Île-de-France. 2012. *Comment stimuler la construction de logements... par celle des bureaux*. 584. Note rapide. http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_895/NR_584_web.pdf.
———. 2014a. *Les CDT à l'heure du Grand Paris: une dynamique en marche*. 650. Note rapide. Paris : IAU. http://www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/edition/les-cdt-a-lheure-du-grand-paris-une-dynamique-en-marche.html.
———. 2014b. *L'aménagement dans la MGP : projets, outils, acteurs*. 658. Note rapide. Paris : IAU. http://www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/edition/lamenagement-dans-la-mgp-projets-outils-acteurs.html.
INTA. 1989. *Vaulx-en-Velin. Rapport de la Mission-Expert de l'AIVN. Propositions pour la restructuration du centre de Vaulx-en-Velin, France*. International Association for the Development of Existing and New Towns. 338W / 001-1.
———. 2002. *Carré de Soie : un projet pour le développement du Val de Rhône dans l'est lyonnais*. International Urban Development Association. 4838W / 002.
JLL. 2015. *Grand Paris et immobilier d'entreprises : tendances futures. Paris Nord-Est/Clichy-Batignolles/Docks de Saint-Ouen*. Paris. http://www.grand-paris.jll.fr/fr/le-marche-immobilier-parisien/les-etudes-jll-grand-paris/id/376.
J.P. Morgan Cazenove. 2013. *All aboard the Grand Paris Express: Listed Property Players Well Positioned*. Europe Equity Research. Property. Londres : J.P. Morgan Cazenove.

Leprêtre, Gildas. 2004. *Concertation sur la première phase de réalisation du projet du « Carré de Soie » : phase du dialogue et des propositions. Restitution et analyse qualitative des réunions publiques et des ateliers*. Mission Carré de Soie / Grand Lyon.

Loubière, Antoine, éd. 2010. « Planification : Lyon (1984) 2010 ». In *Urbanisme*, 39-66. 371.

Marty, Guy. 2004. « L'invention de l'asset management ». *Réflexions Immobilières* (38) : 20-25.

———. 2016. « Entre nous… ». *Réflexions Immobilières* (77): 5-14.

Nexity. 2004. *Document de référence*.

———. 2005. *Document de référence*.

———. 2007. *Rapport d'activité*.

Nexity, et Sodedat 93. 2009. « Convention de participation du propriétaire à l'aménagement de la ZAC Des Docks à Saint-Ouen ».

Observatoire partenarial lyonnais en économie. 2000. *L'immobilier d'entreprise*. Les notes de l'opale 6. Lyon. http://www.opale-lyon.com/content/medias/pdf/000028.pdf.

———. 2001. *L'immobilier d'entreprise*. Les notes de l'opale 8. Lyon. http://www.opale-lyon.com/content/medias/pdf/000028.pdf.

Panassier, Catherine. 2009. « Politique de la ville dans le Grand Lyon : l'exemple de Vaulx-en-Velin. Contribution à une histoire du Grand Lyon ». *Millénaire 3*.

Partenaires Développement. 2005. *Rapport de diagnostic. Données sur les marchés de l'immobilier d'entreprise, et sur quelques enjeux de développement économique*. Rapport de diagnostic 2/2.

Plaine Commune. 2015. *Plaine Commune. Un territoire stratégique en Île-de-France. Les projets immobiliers d'entreprise 2014-2015*.

Plaine Commune Promotion, éd. 2014. *Les bâtisseurs de la Plaine-Saint-Denis. Et l'histoire continue*….

Polère, Cédric. 2006. « Communauté urbaine en quête de nom, agglomération en quête d'identité : de la « Courly » au « Grand Lyon » ». *Millénaire 3*. http://www.millenaire3.com/content/download/1375/19190/version/2/file/communaute_urbaine.pdf.

Préfecture de la région d'Île-de-France. 2007. *Avis de l'État sur le projet de Schéma Directeur de la Région d'île-de-France arrêté le 15 février 2007 par le Conseil régional d'Île-de-France*. Préfecture de la région d'Île-de-France. http://cpdp.debatpublic.fr/cpdp-projeta16/docs/docs-ref/SDRIF_avis_etat_sept07.pdf.

Préfecture de région d'Île-de-France, et Plaine Commune. 2014. *Contrat de développement territorial 2014 / 2030. Territoire de la culture et de la création. Plaine Commune*. Saint-Denis.

PricewaterhouseCoopers. 2015. *SCPI 2015-2015. Un support résentilent d'investissment immobilier. De la réglementation à la pratique : 95 questions/réponses*. Pocket guide.

Rabin, Gilles. 2005. « MIPIM : le règne des marchands de ville ». *Urbanisme* (344): 55-56.

Rafatdjou, Makan. 2012. « De quoi le logement est-il le nom ? » *La Revue du projet*, novembre. http://projet.pcf.fr/31392.

Riehl, Axel. 2008. « L'animation économique territoriale de la Direction des Services aux Entreprises ». *Côté cour, côté jardin* (189) : 13.

Salamon, Joseph. 2009. « Souveraineté populaire et écriture patrimoniale. De l'évaluation technique vers l'évaluation politique ». *Revue Internationale Horizon sémiologie* : 26.

SCET. 1993. *Éléments pour la constitution d'un observatoire de l'immobilier d'entreprise. Définition d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs*. Rapport d'étape 1/2. Société centrale d'équipement du territoire. Communauté urbaine du Grand Lyon.

SEPAL, et Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise. 2010. *SCOT 2030. Agglomération lyonnaise*. Lyon.

Service du patrimoine culturel de la Seine-Saint-Denis. 2005. *Les docks de Saint-Ouen. Un état des lieux patrimonial*. Patrimoine en Seine-Saint-Denis. Conseil général de Seine-Saint-Denis.

Tannenbaum, Philippe. 2009. *Les fonds immobiliers*. Paris : Delmas.
The Boston Consulting Group. 2016. *Doubling Down on Data*. Global Asset Management.
Vallentin, Isabelle. 2013. « La ville sur-mesure » Entretien réalisé par Isabelle Baraud-Serfaty. *Études Foncières* (165).
Ville de Saint-Ouen. 2004. « Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) ».
———. 2006. « Un avenir pour les Docks. Intentions du projet d'aménagement urbain et environnemental ».
———. 2008a. « Plan Local d'Urbanisme ».
———. 2008b. « Aménagement du site des Docks. Du projet au réglèment » présenté à Commission d'Urbanisme du 16 Octobre 2008, Saint-Ouen.
———. 2012. « Réponse de la commune de Saint-Ouen au Rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes ». https://www.ccomptes.fr/content/download/43953/699983/version/2/file/IFO201214-R.pdf.
Ville de Saint-Ouen, et Nexity. 2008. « Convention de partenariat entre la ville de Saint-Ouen et NEXIMMO 12 relative aux réalisations de NEXIMMO 12 ».
Ville de Saint-Ouen, et Préfecture de Seine-Saint-Denis. 2002. « Convention d'équilibre habitat-activités. 2002-2006. Saint-Ouen ». 534W6. Archives municipales de Saint-Ouen.
———. 2007. « Convention d'équilibre habitat-activités. 2007-2011. Saint-Ouen ». 534W6. Archives municipales de Saint-Ouen.
Ville de Saint-Ouen, et Séquano Aménagement. 2010. *Dossier de réalisation ZAC des Docks ville de Saint-Ouen*.
———. 2011. *Dossier de réalisation complémentaire ZAC des Docks ville de Saint-Ouen*.
Ville de Saint-Ouen, Séquano Aménagement, et Nexity. 2012. « Convention tripartite entre la ville de Saint-Ouen — Séquano Aménagement et NEXIMMO 12. Article L311-5 du Code de l'Urbanisme ».
Ville de Saint-Ouen, Séquano Aménagement, Makan Rafatdjou, Bernard Reichen, Olga Tarraso, Hélène Saudecerre, Ferrer, Taoufik Souami, et Desportes. 2008. « Schéma Directeur d'Aménagement des Docks de Saint-Ouen ».
Ville de Saint-Ouen, Séquano Aménagement, Resources, et Adage environnement. 2009. *Complément à l'étude d'impact*.
Ville de Saint-Ouen, et Sodedat 93. 2007. « Traité de concession d'aménagement de la ZAC des Docks ».
Ville de Saint-Ouen, Sodedat 93, Makan Rafatdjou, Bernard Reichen, Olga Tarraso, Hélène Saudecerre, Ferrer, Taoufik Souami, et Desportes. 2009. « Cahier des prescriptions architecturales, urbaines et paysagères des Docks de Saint-Ouen ».

Bibliographie

Aalbers, Manuel B. 2008. « The Financialization of Home and the Mortgage Market Crisis ». *Competition & Change* 12 (2) : 148–166.

———. 2009. « The Sociology and Geography of Mortgage Markets: Reflections on the Financial Crisis ». *International Journal of Urban and Regional Research* 33 (2) : 281-90.

———. 2012. « Subprime Cities and the Twin Crises ». In *Subprime cities: The Political Economy of Mortgage Markets*, 3-22. Chichester, West Sussex; Malden, MA : Wiley-Blackwell.

———. 2017a. « The variegated financialization of housing ». *International Journal of Urban and Regional Research*.

———. 2017b. « Corporate Financialization ». Édité Par Douglas Richardson, Noel Castree, Michael F. Goodchild, Audrey Kobayashi, Weidong Lieu, et Richard A. Martson. *The International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment, and Technology*. Oxford : Wiley-Blackwell.

Adair, Alastair, Jim Berry, Stanley McGreal, Bill Deddis, et Suzanne Hirst. 2000. « The financing of urban regeneration ». *Land Use Policy* 17 (2) : 147-56.

Adam, Matthieu. 2016. *La production de l'urbain durable. L'enrôlement des concepteurs et des habitants par l'intégration des contradictions*. Thèse de doctorant en Architecture, aménagement de l'espace, Tours : Université François-Rabelais.

Adda, Serge, et Maurice Ducreux. 1979. « L'usine disparaît. L'industrialisation remise en question. Saint-Denis, Aubervilliers ». *Les Annales de la recherche urbaine* 5 (1) : 27-66.

Adisson, Félix. 2015. *De l'aménagement du territoire au réaménagement des terrains de l'État : Politiques et projets de reconversion urbaine du domaine ferroviaire en France et en Italie*. Thèse de doctorat en Aménagement & Urbanisme, Marne-la-Vallée, France : Paris-Est.

Albecker, Marie-Fleur. 2009. « Globalisation et politiques urbaines locales dans la première couronne de la banlieue parisienne : une spécificité communiste ? ». Colloque *Les territoires du communisme. Élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*. Paris : Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

———. 2014. *Recycler les premières couronnes des villes globales : Politiques d'aménagement urbain et restructuration des banlieues de Paris et New York*. Thèse de doctorat en Aménagement & Urbanisme, Paris, France : Université Paris I - Panthéon-Sorbonne.

Allain, Sophie. 2004. « La négociation comme concept analytique central d'une theorie de la régulation sociale ». *Négociations* n° 2 (2) : 23-41.

Allen, John, et Michael Pryke. 2013. « Financialising Household Water: Thames Water, MEIF, and 'ring-Fenced' Politics ». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 6 (3) : 419-39.

Altshuler, Alan A., et David Luberoff. 2003. *Mega-projects: the changing politics of urban public investment*. Washington, D.C. : Cambridge, Mass : Brookings Institution Press ; Lincoln Institute of Land Policy.

Arab, Nadia. 2004. *L'activité de projet dans l'aménagement urbain : processus d'élaboration et modes de pilotage Les cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier*. Doctorat en Urbanisme et Aménagement, École des Ponts PariTech.

———. 2007. « À quoi sert l'expérience des autres ?: « Bonnes pratiques » et innovation dans l'aménagement urbain ». *Espaces et sociétés* 131 (4) : 33.

Ashton, Philip. 2009. « An appetite for yield: the anatomy of the subprime mortgage crisis ». *Environment and Planning A* 41 (6) : 1420-41.

Ashton, Philip, Marc Doussard, et Rachel Weber. 2016. « Reconstituting the State: City Powers and Exposures in Chicago's Infrastructure Leases ». *Urban Studies* 53 (7) : 1384-1400.

Attuyer, Katia, Antoine Guironnet, et Ludovic Halbert. 2012. « "Turning pumpkins into carriages": Sustainable Urban Developement and the Financialization of "Green" Commercial Real Estate in France ». *Articulo - Journal of Urban Research* 9 : 1-16. http://articulo.revues.org/2155.

Aubry, Anna, Alexandre Blein, et Elsa Vivant. 2015. « The promotion of creative industries as a tool for urban planning: the case of the Territoire de la culture et de la création in Paris Region ». *International Journal of Cultural Policy* 21 (2) : 121-38.

Authier, Jean-Yves, éd. 2010. *Sociologie de Lyon*. Repères Sociologie 556. Paris : Découverte.

Bacqué, Marie-Hélène, et Sylvie Fol. 1997. *Le devenir des banlieues rouges*. Paris : Harmattan.

Baker, Tom, Ian R. Cook, Eugene McCann, Cristina Temenos, et Kevin Ward. 2016. « Policies on the Move: The Transatlantic Travels of Tax Increment Financing ». *Annals of the American Association of Geographers* : 1-11.

Ball, Michael. 1986. « The built environment and the urban question ». *Environment and Planning D: Society and Space* 4 (4) : 447 – 464.

———. 2007. « Localisation versus globalisation: some evidence from real estate services organisations ». *Journal of Housing and the Built Environment* 22 (1) : 91-106.

Baraud-Serfaty, Isabelle. 2014. « Vers la « privatisation » du projet urbain ? Les nouvelles relations aménageurs-promoteurs ou les recompositions de la chaîne de l'immobilier ». *Actes Pratiques et Ingénierie de l'immobilier* (1) : 11-20.

Bardet, Fabrice, et Aisling Healy. 2015. « Les acteurs urbains et les promesses des palmarès internationaux des villes. Lyon à la conquête du « Top 15 » européen ». *Métropoles* (16). https://metropoles.revues.org/5136.

Barnes, Trevor J. 2004. « "The Background of Our Lives": David Harvey's The Limits to Capital ». *Antipode* 36 (3) : 407-13.

Barthel, Pierre-Arnaud. 2010. « Arab Mega-Projects: Between the Dubai Effect, Global Crisis, Social Mobilization and a Sustainable Shift ». *Built Environment* 36 (2) : 5-17.

Bassens, D., et M. van Meeteren. 2014. « World Cities under Conditions of Financialized Globalization: Towards an Augmented World City Hypothesis ». *Progress in Human Geography*.

Baty-Tornikian, Ginette, Nadège Bonnet-Chelhi, Vanessa Fernandez, et Philippe Villien. 2011. *L'art de la négociation. Entre patrimoine architectural et dynamique urbaine Les cités-jardins de Stains, du Pré-saint-Gervais et de Vaulx-en-Velin*. Rapport final de recherche. Paris : ENSA PB - IPRAUS/UMR 3329 AUSSER.

Baud, Céline, et Eve Chiapello. 2015. « Comment les firmes se financiarisent : le rôle de la réglementation et des instruments de gestion.: Le cas du crédit bancaire ». *Revue française de sociologie* 56 (3) : 439-468.

Béal, Vincent. 2010. « « Does neoliberalisation matter ? ». Apports et limites d'une notion montante des urban studies dans la science politique française ». *Working Paper du Programme Villes & territoires* 1. http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/files/2010/05/Beal.pdf.

———. 2012. « Résoudre les tensions entre généralisation et singularité par l'écriture comparative ? » *Revue internationale de politique comparée* 19 (1) : 39-59.

Béal, Vincent, Rémi Dormois, et Gilles Pinson. 2010. « Relancer Saint-Étienne. Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin ». *Métropoles* (8). http://metropoles.revues.org/4380.

Béal, Vincent, Renaud Epstein, et Gilles Pinson. 2015. « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie ». *Gouvernement et action publique* 3 (3) : 103-27.

Béal, Vincent, et Gilles Pinson. 2009. « Du petit chose au « 5th best mayor in the world ». Un maire urbain entre stratégies de légitimation et recherche de ressources pour l'action ». *Pôle Sud* (30) : 7-29.

Beauregard, Robert A. 1994. « Capital switching and the built environment: United States, 1970 - 89 ». *Environment and Planning A* 26 (5) : 715-32.

———. 2005. « The Textures of Property Markets: Downtown Housing and Office Conversions in New York City ». *Urban Studies* 42 (13) : 2431-45.

Béhar, Daniel. 2012. « L'Etat et la gouvernabilité métropolitaine. Une apologie conceptuelle du Grand Paris ». Colloque *Gouverner la métropole: pouvoirs et territoires, bilans et directions de recherche*. Paris, France.

———. 2014. « Paris, Lyon, Marseille : la gouvernance métropolitaine entre standardisation et différenciation - Métropolitiques ». *Métropolitiques*. http://www.metropolitiques.eu/Paris-Lyon-Marseille-la.html.

Béhar, Daniel, Manon Loisel, et Nicolas Rio. 2016. « La fin du 9-3 ? La Seine-Saint-Denis entre représentations et métropolisations ». *Hérodote* (162) : 143-62.

Belanger, Anne. 1997. *Impact des politiques publiques sur la localisation des activités en milieu urbain. Le cas de Vaulx-en-Velin*. Mémoire de DEA, Vaulx-en-Velin : Université Lumière Lyon 2 - École Nationale des Travaux Publics d'État.

Bellanger, Emmanuel. 2013. « Le « communisme municipal » ou le réformisme officieux en banlieue rouge ». In *Les territoires du communisme. Elus locaux, politique publique et sociabilité militante (Des années 1920 à nos jours)*, édité par Emmanuel Bellanger et Julian Mischi, 27-52. Recherches. Paris : Armand Collin.

Bellanger, Emmanuel, et Julian Mischi. 2013. « Lieux et pratiques du communisme en France ». In *Les territoires du communisme. Elus locaux, politique publique et sociabilité militante (Des années 1920 à nos jours)*, édité par Emmanuel Bellanger et Julian Mischi, 9-23. Recherches. Paris : Armand Collin.

Belmessous, Fatiha. 2008. *La fabrique d'un territoire communautaire : des lieux, des projets, des représentations et des politiques*. POPSU. Plateforme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines (POPSU). ENTPE – UMR 5600 Environnement, Ville, Société.

Ben Ameur, Nora. 2008. *Le patrimoine industriel, objet de conflits ? Exemple de l'ensemble TASE dans le projet urbain du Carré de Soie*. Mémoire de Travaux de Fin d'Études, Ecole Nationale des Travaux Publics d'État.

Ben Mabrouk, Taoufik. 1988. « L'ambition métropolitaine lyonnaise. De l'ancien projet d'agglomération de l'État aux conceptions managériales du développement local ». *Les Annales de la recherche urbaine* (80-81) : 129-35.

Bertho, Alain. 1996. *La crise de la politique: Du désarroi militant à la politique de la ville*. Editions L'Harmattan.

Bertoncello, Brigitte, Rachel Rodrigues-Malta, et Jérôme Dubois. 2009. *Opération Euroméditerranée une histoire d'État*. Plateforme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines (POPSU). Plateforme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines (POPSU).

Biarez, Sylvie. 1984. « Régulation et intervention économique : la communauté urbaine de Lyon face à la crise ». *Revue française d'administration publique* (32) : 167-78.

Bigorgne, Marie. 2016. *Faire du logement un actif « prime » ? Une monographie du fonds de logement intermédiaire*. Mémoire de Master 1 Urbanisme et aménagement, Marne-la-Vallée, France : École d'urbanisme de Paris.

Bitterer, Nadine, et Susanne Heeg. 2012. « Implementing Transparency in an Eastern European Office Market: Preparing Warsaw for Global Investments ». *Articulo - Journal of Urban Research* (9). http://articulo.revues.org/2139.

Boino, Paul. 2009. « L'action collective arrangée à l'épreuve de la gestion territoriale ». In *Lyon, la production de la ville*, 218-44. Marseille : Parenthèses.

Boisnier, Cyril. 2015. *Les sociétés foncières: entre finance et ville durable*. Questions contemporaines. Paris : L'Harmattan.

Bonard, Yves. 2011. *Faire la ville juste. Une analyse in itinere de la maîtrise publique d'ouvrage du projet urbain Carré de Soie (métropole lyonnaise)*. Thèse de doctorat, Lausanne : Université de Lausanne, Faculté des Géosciences et de l'Environnement.

Bonnet, Jacques. 1976. « L'essor du tertiaire supérieur à Lyon : le centre régional de la Part-Dieu ». *Revue de géographie de Lyon* 51 (1) : 5-33.

———. 1982. *Lyon, place tertiaire. Contribution à une géographie des affaires*. Thèse de doctorat d'État, Lyon : Université de Lyon.

———. 1987. « Réflexions géographiques sur la dynamique tertiaire ». *Revue de géographie de Lyon* 62 (1) : 7-26.

———. 2003. « L'évolution du marché des bureaux en France et à l'étranger ». *Géocarrefour* 78 (4) : 281-94.

Bonnet, Olivier. 1990. *Monographie sur la ville de Saint-Ouen en Seine-Saint-Denis (93) : Les conséquences politico-financières de la désindustrialisation*. Mémoire de Droit Fiscal sous la direction de Thierry Lambert, Villetaneuse : Université de Paris-Nord - Paris XIII, Faculté de Droit et de Sciences Politiques.

Bonneval, Loïc, et François Robert. 2013. *L'immeuble de rapport. L'immobilier entre gestion et spéculation (Lyon 1860-1990)*. Presses Universitaires de Rennes.

Bonneville, Marc. 1975. « La désindustrialisation urbaine, le cas de Villeurbanne (1963-1974) ». *Revue de géographie de Lyon* 50 (1) : 97-105.

———. 1978. *Villeurbanne: naissance et métamorphose d'une banlieue ouvrière*. Presses universitaires de Lyon.

———. 1979. « La construction des bureaux dans l'agglomération lyonnaise, illustration et limites du développement d'une métropole régionale ». *Revue de géographie de Lyon* 54 (4) : 349-56.

———. 1982. « La réutilisation des terrains industriels dans le centre de l'agglomération lyonnaise : les nouvelles orientations des politiques municipales ». In *L'Usine dans la ville. Journées de la Commission de Géographie Industrielle Lyon et Saint-Etienne (23-24 Octobre 1981)*, 21-43. Saint-Étienne : Université de Saint-Etienne - Centre Interdisciplinaire d'Etudes et de Recherche sur les Structures Régionales / Revue de Géographie de Lyon.

Borja, Jean-Stéphane, Martine Derain, et Véronique Manry. 2010. *Attention à la fermeture des portes ! Citoyens et habitants au coeur des transformations urbaines : l'expérience de la rue de la République à Marseille*. Marseille : Éditions communes.

Borraz, Olivier, et Patrick Le Galès. 2010. « Urban Governance in Europe: The Government of What? » *Pôle Sud* n° 32 (1) : 137-51.

Bourdin, Alain. 1996. « L'émergence d'une nouvelle figure de l'aménageur urbain ». In *L'aménageur urbain face à la crise de la ville*, édité par le Club des maîtres d'ouvrages d'opérations complexes, 25-62. La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube.

———. 2001. « Comment on fait la ville, aujourd'hui, en France ». *Espaces et sociétés* 2 (105) : 147-66.

Bourdin, Virginie, et Sylvain Petitet. 2002. « Du biopôle de Gerland à la Cité internationale de Lyon; la difficile transcription territoriale des ambitions internationales d'une ville ». In *Grands projets urbains et requalification*, édité par Gilles Senecal, Jacques Malézieux, et Claude Manzagol, 35-56. Géographie contemporaine. Presses de l'Université du Québec - Publications de la Sorbonne.

Boyer, Robert. 2000. « Is a Finance-led growth regime a viable alternative to Fordism? A preliminary analysis ». *Economy and Society* 29 (1) : 111-45.

Braun, Benjamin. 2016. « From Performativity to Political Economy: Index Investing, ETFs and Asset Manager Capitalism ». *New Political Economy* 21 (3) : 257-73.

Brenner, Neil. 2003. « Stereotypes, Archetypes, and Prototypes: Three Uses of Superlatives in Contemporary Urban Studies ». *City & Community* 2 (3) : 205-16.

Briffault, Richard. 2010. « The Most Popular Tool: Tax Increment Financing and the Political Economy of Local Government ». *The University of Chicago Law Review* 77 (1) : 65–95.

Bruneau, Axel. 2012. *« Que restent nos usines ». Saint-Ouen, une banlieue rouge face à la désindustrialisation, fin des années 1960-début des années 1990*. Mémoire de Master 2 recherche CHS sous la direction d'Annie Fourcaut, Paris, France : Université Paris I - Panthéon-Sorbonne.

Bryan, Dick, et Michael Rafferty. 2014. « Financial Derivatives as Social Policy beyond Crisis ». *Sociology* 48 (5) : 887-903.

Bryson, John. 1997. « Obsolescence and the Process of Creative Reconstruction ». *Urban Studies* 34 (9) : 1439-58.

Burkart, Marie. 1999. « Transformations urbaines : l'influence des politiques municipales d'aménagement. L'exemple de Boulogne-Billancourt et d'Issy-les-Moulineaux ». *Cybergeo : European Journal of Geography*. https://cybergeo.revues.org/4970.

Caillosse, Jacques, Patrick Le Galès, et Patricia Loncle-Moriceau. 1997. « Les sociétés d'économie mixte locales : outils de quelle action publique ? » In *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, édité par Francis Godard, 23-96. Les urbanités. Paris : Descartes & Cie.

Carlioz, Pierre, et Louis Chabert. 1982. « Déprise industrielle et stratégies spatiales : la fermeture de R.P.T. Vaulx-en-Velin dans l'Est de l'agglomération lyonnaise ». In *L'Usine dans la ville. Journées de la Commission de Géographie Industrielle Lyon et Saint-Etienne (23-24 Octobre 1981)*, 45-63. Saint-Étienne : Université de Saint-Etienne - Centre Interdisciplinaire d'Etudes et de Recherche sur les Structures Régionales / Revue de Géographie de Lyon.

Carpenter, Juliet, et Roelof Verhage. 2014. « Lyon City Profile ». *Cities* 38 : 57-68.

Carruthers, Bruce G., et Arthur L. Stinchcombe. 1999. « The Social Structure of Liquidity: Flexibility, Markets, and States ». *Theory and Society* 28 (3) : 353-82.

Cattaneo Pineo, Rodrigo. 2012. *La fabrique de la ville: promoteurs immobiliers et financiarisation de la filière du logment à Santiago du Chili*. Thèse de doctorat en Géographie, Saint-Denis : Université Paris VIII.

Cefaï, Daniel. 1996. « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques ». *Réseaux* 14 (75) : 43-66.

Chappoz, Yves. 1984. *L'immobilier d'entreprise et son financement - une application au cas français sur la période 1969-1982*. Thèse de doctorat en Sciences Économiques, Saint-Étienne : Université de Saint-Étienne.

Charney, Igal. 2015. « Downtown redevelopment and land-use regulation: Can planning policies discipline property development? » *Land Use Policy* 47 : 302-8.

Charnock, Greig, Thomas F. Purcell, et Ramon Ribera-Fumaz. 2014. « City of Rents: The Limits to the Barcelona Model of Urban Competitiveness ». *International Journal of Urban and Regional Research* 38 (1) : 198-217.

Chauvel, Jeanne. 2014. « Le secrétariat d'État au développement de la Région capitale (2008-2010) ». *The Tocqueville Review/La revue Tocqueville* 35 (2) : 25–49.

Chiapello, Eve. 2015. « Financialisation of Valuation ». *Human Studies* 38 (1) : 13-35.

Christophers, Brett. 2010. « On Voodoo Economics: Theorising Relations of Property, Value and Contemporary Capitalism ». *Transactions of the Institute of British Geographers* 35 (1) : 94–108.

———. 2011. « Revisiting the Urbanization of Capital ». *Annals of the Association of American Geographers* 101 (6) : 1347-64.

———. 2014. « Wild Dragons in the City: Urban Political Economy, Affordable Housing Development and the Performative World-Making of Economic Models ». *International Journal of Urban and Regional Research* 38 (1) : 79–97.

———. 2015. « The Limits to Financialization ». *Dialogues in Human Geography* 5 (2) : 183-200.

Christopherson, S., R. Martin, et J. Pollard. 2013. « Financialisation: roots and repercussions ». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 6 (3) : 351-57.

Clark, Gordon L. 2000. *Pension Fund Capitalism*. Oxford geographical and environmental studies. Oxford, New York : Oxford University Press.

Clark, Gordon L. 2005. « Money Flows Like Mercury: The Geography of Global Finance ». *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography* 87 (2) : 99–112.

Coakley, J. 1994. « The integration of property and financial markets ». *Environment and Planning A* 26 (5) : 697-713.

Cochrane, Alan, Jamie Peck, et Adam Tickell. 1996. « Manchester Plays Games: Exploring the Local Politics of Globalisation ». *Urban Studies* 33 (8) : 1319-36.

Codaccioni, Vanessa, Nicolas Maisetti, et Florent Pouponneau. 2012. « Les façades institutionnelles : ce que montrent les apparences des institutions: Introduction ». *Sociétés contemporaines* 88 (4) : 5.

Combes, Danièle, et Étienne Latapie. 1973. *L'intervention des groupes financiers français dans l'immobilier*. Paris : Centre de sociologie urbaine.

Coriat, Benjamin. 2008. « L'installation de la Finance en France ». *Revue de la régulation* (3/4). http://regulation.revues.org/6743.

Corpataux, José, et Olivier Crevoisier. 2015. « Lost in Space. A Critical Approach to ANT and the Social Studies of Finance ». *Progress in Human Geography* 40 (5) : 610-628.

Cottour, Claude. 2008. *Une brève histoire de l'aménagement de Paris et sa région*. Direction régionale de l'équipement d'Île-de-France. http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/breve-une-histoire-de-l-amenagement-de-paris-et-sa-a1261.html?id_rubrique=66.

Coulondre, Alexandre. 2016. « Le centre commercial comme levier des politiques urbaines d'attractivité ». *Espaces et sociétés* 1 (164-165) : 211–225.

———. 2017. « La création de profit par les promoteurs immobiliers ». *Revue française de sociologie* 58 (1) : 41-69.

Cousin, Saskia, Géraldine Djament-Tran, Maria Gravari-Barbas, et Sébastien Jacquot. 2015. « Contre la métropole créative ... tout contre. Les politiques patrimoniales et touristiques de Plaine Commune, Seine-Saint-Denis ». *Métropoles* (17). http://metropoles.revues.org/5171.

Crague, Gilles. 2009. « Le développement économique dans l'aménagement urbain ». In *Projets et stratégies urbaines : regards comparatifs*, édité par Alain Bourdin et Robert Prost, 103-15. La ville en train de se faire. Marseille : Parenthèses.

Crosby, Neil, et John Henneberry. 2016. « Financialisation, the Valuation of Investment Property and the Urban Built Environment in the UK ». *Urban Studies* 53 (7) : 1424-41.

Crouzet, Éric. 1999. *Les bureaux dans l'espace métropolitain, miroirs d'une nouvelle organisation urbaine*. Thèse de doctorat en Géographie, Aménagement, Toulouse : Université de Toulouse 2 — Toulouse-le-Mirail.

———. 2003. « Le marché de bureaux et les territoires métropolitains : vers un renforcement de la discrimination territoriale ». *L'Espace géographique* 32 (2) : 141-54.

David, Louise. 2013. *La production urbaine de Mexico : entre financiarisation et construction territoriale. Une analyse de l'insertion du réseau financier transnational dans les marchés d'immobilier d'entreprise*. Thèse de doctorat en Aménagement & Urbanisme, Marne-la-Vallée : Université Paris-Est.

De Magalhães, Claudio Soares. 1999. « Social Agents, the Provision of Buildings and Property Booms: The Case of São Paulo ». *International Journal of Urban and Regional Research* 23 (3) : 445-63.

———. 2001. « International property consultants and the transformation of local markets ». *Journal of Property Research* 18 (2) : 99-121.

Deffontaines, Géry. 2013. *Extension du domaine de la finance ? Partenariats public-privé et « financiarisation » de la commande publique. Une proposition d'analyse par la sociologie économique*. Thèse de doctorat en Sociologie, Marne-la-Vallée : Université Paris-Est.

Delage, Aurélie. 2013. « Des acteurs en quête de marché ». *EspaceTemps.net*. http://www.espacestemps.net/articles/des-acteurs-en-quete-de-marche/.

Della Porta, Donatella. 2008. « Comparative Analysis: Case-Oriented versus Variable-Oriented Research ». In *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*, édité par Donatella Della Porta et Michael Keating, 198-222. Cambridge , New York : Cambridge University Press.

Desjardins, Xavier. 2010. « La bataille du Grand Paris ». *L'Information géographique* 74 (4) : 29.

Devisme, Laurent, et Marc Dumont. 2006. « Les métamorphoses du marketing urbain ». *EspaceTemps.net*. http://www.espacestemps.net/articles/les-metamorphoses-du-marketing-urbain/.

Devisme, Laurent, Marc Dumont, et Élise Roy. 2007. « Le jeu des « bonnes pratiques » dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale ». *Espaces et sociétés* 131 (4) : 15-31.

Dimsky, Gary A. 2012. « Subprime Crisis and Urban Problematic ». In *Subprime cities: The Political Economy of Mortgage Markets*, 293-314. Chichester, West Sussex; Malden, MA : Wiley-Blackwell.

Dion, Stéphane. 1985. « La politique municipale française et la banlieue rouge de Paris ». *Anthropologie et Sociétés* 9 (2) : 85.

Dixon, Adam D. 2010. « Variegated capitalism and the geography of finance: Towards a common agenda ». *Progress in Human Geography* 35 (2) : 193-210.

Doganova, Liliana. 2014. « Décompter le futur. La formule des flux actualisés et le manager-investisseur ». *Sociétés contemporaines* 93 (1) : 67-87.

Dormois, Rémi. 2006. « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) ». *Revue française de science politique* 56 (5) : 837-67.

———. 2008. « Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines post-keynésiennes ». *Métropoles* (4). https://metropoles.revues.org/3122#tocto1n1.

Dormois, Rémi, Gilles Pinson, et Hélène Reigner. 2005. « Path-Dependency in Public–private Partnership in French Urban Renewal ». *Journal of Housing and the Built Environment* 20 (3) : 243-56.

Dörry, Sabine, et Handke Michael. 2012. « Disentangling the geography of finance and real estate: competing space-times of decision-making and uneven spatial development ». *Articulo - Journal of Urban Research* 9 : 1-9. http://articulo.revues.org/2149.

Dudouet, François-Xavier, et Eric Grémont. 2010. *Les grands patrons en France: du capitalisme d'état à la financiarisation*. Paris : Lignes de repères.

Duménil, Gérard, et Dominique Lévy. 2013. *The Crisis of Neoliberalism*. Reprint edition. Cambridge, Mass. : Harvard University Press.

Edwards, Michael. 1985. « Planning and the land market: Problems, prospects and strategy ». In *Land Rent, Housing and Urban Planning. A European Perspective*, édité par Michael Ball, Vincenzo Bentivegna, Michael Edwards, et Marino Folin, 203-16. Dover, New Hampshire : Croom Helm.

Enright, Theresa. 2016. *The making of Grand Paris: Metropolitan urbanism in the twenty-first century*. Urban and industrial environments. Cambridge, Massachusetts : MIT Press.

Erturk, Ismail, Julie Froud, Sukhdev Johal, Adam Leaver, et Karel Williams. 2008. « General Introduction. Financialization, Coupon Pool and Conjuncture ». In *Financialization at Work. Key Texts and Commentary*, 1-43. London; New York : Routledge.

Erturk, Ismail, et Stefano Solari. 2007. « Banks as Continuous Reinvention ». *New Political Economy* 12 (3) : 369-88.

Espeland, Wendy Nelson, et Mitchell L. Stevens. 1998. « Commensuration as a Social Process ». *Annual Review of Sociology* 24 (1) : 313-43.

Estèbe, Philippe, et Patrick Le Galès. 2003. « La métropole parisienne : à la recherche du pilote ? » *Revue française d'administration publique* 3 (107) : 345-56.

Fainstein, Susan S. 1990. « Economics, Politics, and Development Policy: The Convergence of New York and London ». In *Beyond the City Limits: Urban Policy and Economics Restructuring in Comparative Perspective*, édité par John R Logan et Todd Swanstrom, 119-49. Temple University Press.

———. 2001. *The City Builders: Property Development in New York and London, 1980-2000*. 2nd Ed. Lawrence, Kansas : University Press of Kansas.

———. 2008. « Mega-projects in New York, London and Amsterdam ». *International Journal of Urban and Regional Research* 32 (4) : 768-85.

———. 2016. « Financialisation and Justice in the City: A Commentary ». *Urban Studies* 53 (7) : 1503-8.

Feagin, Joe R. 1987. « The secondary circuit of capital: office construction in Houston, Texas ». *International Journal of Urban and Regional Research* 11 (2) : 172-92.

Feagin, Joe R., et Robert Parker. 1990. *Building American Cities: The Urban Real Estate Game*. 2. ed. Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall.

Fields, Desiree. 2015. « Contesting the Financialization of Urban Space: Community Organizations and the Struggle to Preserve Affordable Rental Housing in New York City ». *Journal of Urban Affairs* 37 (2) : 144-65.

Fields, Desiree, Rob Call, Rachel Laforest, Tony Romano, et Tony Roshan Samara. 2014. *The Rise of the Corporate Landlord. The Institutionalization of the Single-Family Rental Market and Potential Impacts on Renters*. Homes For All Campaign of Right To The City Alliance.

Forrest, Ray. 2015. « The Ongoing Financialisation of Home Ownership – New Times, New Contexts ». *International Journal of Housing Policy* 15 (1) : 1-5.

Fourcaut, Annie. 1995. « Banlieue rouge ». Édité Par Jean-François Sirinelli. *Dictionnaire historique de la vie politique française au XXe siècle*. Paris : PUF.

Fourcaut, Annie, et Mathieu Flonneau. 2005. *Une histoire croisée de Paris et de ses banlieues à l'époque contemporaine*. Extramuros. Paris : Mairie de Paris.

Fourny, Marie-Christine. 1985. *Un espace en mutation : désindustrialisation et transformations urbaines à Clichy, Levallois et Saint-Ouen*. Mémoire de maîtrise. Sous la direction de Jean-Claude Boyer, Saint-Denis : Paris VIII.

———. 1986. « Politiques locales et désindustrialisation en proche banlieue parisienne ». *Hérodote* (43) : 123-39.

François, Pierre, et Claire Lemercier. 2016. « Une financiarisation à la française (1979-2009). Mutation des grandes entreprises et conversion des élites ». *Revue française de sociologie* 57 (2) : 269-320.

French, Shaun, et Andrew Leyshon. 2004. « The new, new financial system? Towards a conceptualization of financial reintermediation ». *Review of International Political Economy* 11 (2) : 263-88.

Frétigny, Raphaël. 2015. *Financer la cité. La Caisse des dépôts et les politiques de développement urbain en France*. Doctorat de Science Politique, Lyon : Université de Lyon.

Froud, Julie, Sukhdev Johal, et Karel Williams. 2002. « Financialisation and the coupon pool ». *Capital & Class* 26 (3) : 119–151.

Froud, Julie, Johal Sukhdev, Adam Leaver, et Karel Williams. 2006. *Financialization and Strategy: Narrative and Numbers*. London ; New York : Routledge.

Galimberti, Deborah. 2013. « Des variétés de régulation de la ville compétitive. Réflexions à partir du cas de l'agglomération lyonnaise. » *EspaceTemps.net*. http://www.espacestemps.net/articles/des-varietes-de-regulation-de-la-ville-competitive-3/.

———. 2015. *Gouverner le développement économique des territoires : entre politique et société. Une comparaison des régions de Lyon et Milan (1970-2011)*. Doctorat de Science Politique - Dottorato in Studi Europei Urbani et Locali, Saint-Étienne - Lyon - Milan : Université Jean Monnet - Université de Lyon - Università degli studi di Milano-Bicocca.

Galimberti, Deborah, Sylvaine Lobry, Gilles Pinson, et Nicolas Rio. 2014. « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale ». *Hérodote* (154) : 191-209.

Gallez, Caroline, Juliette Maulat, Olivier Roy-Baillargeon, et Mariane Thébert. 2015. « Le rôle des outils de coordination urbanisme-transports collectifs dans la fabrique politique urbaine ». *Flux* N° 101-102 (2) : 5-15.

Gallez, Caroline, et Mariane Thébert. 2013. *Les Contrats de développement territorial (CDT) du Grand Paris : une négociation multi-échelles de l'articulation urbanisme-transport ? Le cas des CDT Cœur Descartes et Boucles de la Marne*. Rapport final de convention du projet de recherche OREVADD, MEEDDTL-SETRA-CSTB-INREST-LCPC. IFSTARR - LVMT.

Gallot-Delamézière, Emmanuelle. 2009. « Site périphérique-site stratégique : projet durable ou instrument de marketing territorial ? » *Territoire en mouvement. Revue de géographie et d'aménagement* (3) : 44-56. http://tem.revues.org/763.

Garnier, Jean-Pierre. 1980. « Espace marxiste, espace marxien ». *Espace géographique* 9 (4) : 267-75.

Glass, Michael R., Rachael Woldoff, et Lisa Morrison. 2014. « Does the Middle Class Have Rights to the City? Contingent Rights and the Struggle to Inhabit Stuyvesant Town, New York ». *International Journal of Housing Policy* 14 (3) : 214-35.

Goetze, Roger. 2014. « Chapitre VI. Le Groupe central de planification urbaine : des métropoles d'équilibre aux villes nouvelles (1965-1970) ». In *Entretiens avec Roger Goetze : Un financier bâtisseur, 1957-1988*, édité par Sabine Effosse, 57-67. Histoire économique et financière - XIXe-XXe. Vincennes : Institut de la gestion publique et du développement économique. http://books.openedition.org/igpde/3140.

Gotham, Kevin Fox. 2006. « The Secondary Circuit of Capital Reconsidered: Globalization and the U.S. Real Estate Sector ». *American Journal of Sociology* 112 (1) : 231-75.

———. 2009. « Creating Liquidity out of Spatial Fixity: The Secondary Circuit of Capital and the Subprime Mortgage Crisis ». *International Journal of Urban and Regional Research* 33 (2) : 355-71.

Goze, Maurice. 1999. « 8 - La loi d'orientation foncière : de la croissance urbaine à la métropolisation ». *Annuaire des collectivités locales* 19 (1) : 101-21.

Guéranger, David. 2012. « La monographie n'est pas une comparaison comme les autres ». *Terrains et Travaux* 2 (21) : 23-36.

Guéranger, David, et Bernard Jouve. 2004. « De l'urbanisme à la maïeutique : permanence et recomposition des politiques urbaines à Lyon ». In *Horizons métropolitains*, édité par Bernard Jouve et Christian Lefèvre, 209-39. Recherches urbaines. Presses polytechniques et universitaires romandes.

Guy, Simon, et John Henneberry. 2000. « Understanding Urban Development Processes: Integrating the Economic and the Social in Property Research ». *Urban Studies* 37 (13) : 2399-2416.

Guy, Simon, John Henneberry, et Steven Rowley. 2002. « Development Cultures and Urban Regeneration ». *Urban Studies* 39 (7) : 1181-96.

Hackworth, Jason. 2002. « Local Autonomy, Bond–rating Agencies and Neoliberal Urbanism in the United States ». *International Journal of Urban and Regional Research* 26 (4) : 707-25.

Hagerman, Lisa A., Gordon L. Clark, et Tessa Hebb. 2007. « Investment Intermediaries in Economic Development: Linking Public Pension Funds to Urban Revitalization ». *Community Development Investment Review* (3) : 44-65.

Haila, Anne. 1988. « Land as a Financial Asset: The Theory of Urban Rent as a Mirror of Economic Transformation* ». *Antipode* 20 (2) : 79–101.

———. 1997. « The neglected builder of global cities ». In *Cities in Transformation - Transformation in Cities: Social and Symbolic Change of Urban Space*, édité par Ove Källtorp, Elander, Ericsson, et Franzén, 51-64. Aldershot : Ashgate.

Halbert, Ludovic. 2004. « The Decentralization of Intrametropolitan Business Services in the Paris Region: Patterns, Interpretation, Consequences ». *Economic Geography* 80 (4) : 381–404.

———. 2007. « Grands projets urbains : lieux de convergence des stratégies publiques et privées ». *Cahiers de L'I.A.U.R.I.F.* (146) : 101-7.

———. 2010. *L'avantage métropolitain*. Presses Universitaires de France - PUF.

———. 2013a. « Les deux options métropolitaines des politiques de développement territorial ». *Annales de Géographie* (689) : 108-21.

———. 2013b. « Les acteurs des marchés financiers font-ils la ville ? Vers un agenda de recherche ». *EspaceTemps.net*. http://www.espacestemps.net/articles/les-acteurs-des-marches-financiers-font-ils-la-ville-vers-un-agenda-de-recherche/.

Halbert, Ludovic, et Katia Attuyer. 2016. « Introduction: The Financialisation of Urban Production: Conditions, Mediations and Transformations ». *Urban Studies* 53 (7) : 1347-61.

Halbert, Ludovic, Katia Attuyer, Cyril Boisnier, Pierre Bouché, Elisabeth Decoster, Antoine Guironnet, et Rémi Yver. 2014. *Résistances. Capital financier, immobilier d'entreprise et métropole durable*. Rapport final de recherche Marché à procédure adaptée no. 1500940217 (D1025) du 26/01/11. Latts, Université Paris-Est.

Halbert, Ludovic, Pierre Bouché, et Rémi Yver. 2012. *Le MIPIM : Dix années de fréquentation*. Rapport final de recherche. Latts, Université Paris-Est.

Halbert, Ludovic, John Henneberry, et Fotis Mouzakis. 2014. « Finance, Business Property and Urban and Regional Development ». *Regional Studies* 48 (3) : 421-24.

Halbert, Ludovic, et Hortense Rouanet. 2014. « Filtering Risk Away: Global Finance Capital, Transcalar Territorial Networks and the (Un)Making of City-Regions: An

Analysis of Business Property Development in Bangalore, India ». *Regional Studies* 48 (3) : 471-84.
Hamidi, Camille. 2012. « De quoi un cas est-il le cas ? » *Politix* 100 (4) : 85-98.
Harding, Alan. 1997. « Urban Regimes in a Europe of the Cities? » *European Urban and Regional Studies* 4 (4) : 291-314.
Harvey, David. 1974. « Class-Monopoly Rent, Finance Capital and the Urban Revolution ». *Regional Studies* 8 (3-4) : 239-55.
———. 1978. « The Urban Process under Capitalism: A Framework for Analysis ». *International Journal of Urban and Regional Research* 2 (1-4) : 101-31.
———. 1989a. *The Urban Experience*. Oxford : Blackwell.
———. 1989b. « From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism ». *Geografiska Annaler* 71 (1) : 3-17.
———. 1989c. *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origines of Cultural Change*. Cambridge, MA : Blackwell.
Healey, Patsy. 1994. « Urban policy and property development: the institutional relations of real-estate development in an old industrial region ». *Environment and Planning A* 26 (2) : 177 – 198.
Healey, Patsy, Simin Davoudi, Mo O'Toole, Solmaz Tavsanoglu, et David Usher, éd. 1992. *Rebuilding the City: Property-Led Urban Regeneration*. London : E & FN Spon.
Healy, Aisling. 2007. *Le gouvernement privé de l'action publique urbaine. Sociologie politique de la « gouvernance métropolitaine » du Grand Lyon (fin du XXe siècle)*. Thèse de doctorat de science politique, Lyon : Université Lumière Lyon 2.
Hendrikse, Reijer. 2015. *The long arm of finance: Exploring the unlikely financialization of governments and public institutions*. Amsterdam : Universitat von Amsterdam.
Henneberry, John, et Fotis Mouzakis. 2014. « Familiarity and the Determination of Yields for Regional Office Property Investments in the UK ». *Regional Studies* 48 (3) : 530-46.
Hudson, Ray. 2004. « Reflecting on The Limits to Capital, 20 Years On … ». *Antipode* 36 (3) : 414-19.
Huré, Maxime. 2017. *Les mobilités partagées: nouveau capitalisme urbain*. Publications de la Sorbonne.
Imrie, R., et H. Thomas. 1993. « The limits of property-led regeneration ». *Environment and Planning C: Government and Policy* 11 (1) : 87 – 102.
Janvier, Yves. 1996. « Nouveaux enjeux de société ». In *L'aménagement en questions*, édité par Claude Martinan et Josée Landrieu, 13-84. Paris-La Défense, France : ADEF.
Jonas, Andrew E. G., et David Wilson. 1999. « The City as a Growth Machine: Critical Reflections Two Decades Later ». In *The Urban Growth Machine: Critical Perspectives, Two Decades Later*, édité par Andrew E. G. Jonas et David Wilson, 3-20. New York, NY : State University of New York Press.
Jouve, Bernard. 2009a. « Ville : le grand retour de la pensée critique ». *Place publique*.
———. 2009b. « De la métropole d'équilibre à "Lyon Inc." » In *Lyon, la production de la ville*, 126-43. Marseille : Parenthèses.
Judge, David, Gerry Stoker, et Harold Wolman, éd. 1995. *Theories of urban politics*. London ; Thousand Oaks, Calif : Sage Publications.
Kaika, Maria. 2010. « Architecture and Crisis: Re-Inventing the Icon, Re-Imag(in)ing London and Re-Branding the City: Architecture and Crisis ». *Transactions of the Institute of British Geographers* 35 (4) : 453-74.
Kaika, Maria, et Luca Ruggiero. 2016. « Land Financialization as a 'lived' Process: The Transformation of Milan's Bicocca by Pirelli ». *European Urban and Regional Studies* 23 (1) : 3-22.

Kantor, Paul, et Hank V. Savitch. 1993. « Can Politicians Bargain with Business?: A Theoretical and Comparative Perspective on Urban Development ». *Urban Affairs Review* 29 (2) : 230-55.

———. 2005. « How to Study Comparative Urban Development Politics: A Research Note ». *International Journal of Urban and Regional Research* 29 (1) : 135–151.

Kantor, Paul, Hank V. Savitch, et Serena Vicari Haddock. 1997. « The Political Economy of Urban Regimes: A Comparative Perspective ». *Urban Affairs Review* 32 (3) : 348-77.

Karadimitriou, Nikos, Claudio de Magalhães, et Roelof Verhage. 2013. *Planning, Risk, and Property Development: Urban Regeneration in England, France and the Netherlands*. Abingdon, Oxon; New York : Routledge.

Kirkpatrick, L. Owen, et Michael Peter Smith. 2011. « The Infrastructural Limits to Growth: Rethinking the Urban Growth Machine in Times of Fiscal Crisis ». *International Journal of Urban and Regional Research* 35 (3) : 477-503.

Kleiner, Thibaut. 2003. « La consécration des gestionnaires d'actifs sur la place de Paris ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 146 (1) : 42-50.

Krippner, G. R. 2005. « The financialization of the American economy ». *Socio-Economic Review* 3 (2) : 173-208.

Kutz, William. 2016. « The Eurozone Crisis and Emerging-Market Expansion: Capital Switching and the Uneven Geographies of Spanish Urbanization ». *International Journal of Urban and Regional Research*.

Lascoumes, Pierre, et Patrick Le Galès, éd. 2004. *Gouverner par les instruments*. Gouvernances. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

Lazonick, William, et Mary O'Sullivan. 2000. « Maximizing shareholder value: a new ideology for corporate governance ». *Economy and Society* 29 (1) : 13-35.

Le Fur, Eric. 2006. « Panorama des fonds immobiliers dans le monde ». *Management & Avenir* 8 (2) : 87-116.

Le Galès, Patrick. 1995. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ». *Revue française de science politique* 45 (1) : 57-95.

———. 2006. « New state space in Western Europe? » *International Journal of Urban and Regional Research* 30 (3) : 717-21.

———. 2011. *Le retour des villes européennes : Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. 2è édition. Presses de Sciences-Po.

Lebeau, Boris. 2014. « Une « banlieue créative » dans le Grand Paris ? » *EchoGéo* (27) (2 avril). https://echogeo.revues.org/13718?lang=fr.

Lefèvre, Christian. 2002. « La région Île-de-France, une métropole ingouvernable ? » In *Métropoles ingouvernables*, édité par Christian Lefèvre et Bernard Jouve, 39-62. Sociologie économie politique territoires. Paris : Elsevier.

———. 2004. *Paris et les grandes agglomérations occidentales : comparaison des modèles de gouvernance*. Extramuros. Paris : Mairie de Paris.

———. 2009. *Le système de gouvernance de l'île-de-France*. Rapport effectué pour l'Institut pour la recherche et la Direction du développement territorial de la Caisse des Dépôts et Consignations. Paris : Institut pour la recherche et Direction du développement territorial de la Caisse des Dépôts et Consignations.

———. 2012. « Paris–Île-de-France ». In *Struggling Giants: City-Region Governance in London, New York, Paris, and Tokyo*, édité par Paul Kantor, Christian Lefèvre, Asato Saito, Hank V Savitch, et Andy Thornley, 155-92. Univ Of Minnesota Press.

Lehrer, Ute, et Jennefer Laidley. 2008. « Old Mega-Projects Newly Packaged? Waterfront Redevelopment in Toronto ». *International Journal of Urban and Regional Research* 32 (4) : 786-803.

Lemoine, Benjamin. 2016. *L'ordre de la dette: les infortunes de l'État et la prospérité du marché*. Paris : La Découverte.

Lescure, Michel. 1982. *Les banques, l'Etat et le marché immobilier en France à l'époque contemporaine, 1820-1940*. Recherches d'histoire et de sciences sociales. Paris : Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales.

———. 1983. *Histoire d'une filière : Immobilier et bâtiment en France (1820-1980)*. Profil société 1012. Paris : Hatier. http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k4809096d.r=.

Levêque, Antoine. À paraître. « Banlieue et gouvernement métropolitain des déplacements : processus de relégation territoriale dans l'agglomération lyonnaise ». *Géocarrefour*.

Leyshon, Andrew. 1995. « Geographies of Money and Finance I ». *Progress in Human Geography* 19 (4) : 531-43.

Leyshon, Andrew, et Nigel Thrift. 2007. « The Capitalization of Almost Everything: The Future of Finance and Capitalism ». *Theory, Culture & Society* 24 (7-8) : 97-115.

Li, Tania Murray. 2014. « What Is Land? Assembling a Resource for Global Investment ». *Transactions of the Institute of British Geographers*.

Liefooghe, Christine. 2003. « Enjeux et limites de l'action publique dans l'émergence d'un marché de l'immobilier de bureau : l'exemple de l'ancien bassin minier du Nord-Pas-de-Calais ». *Géocarrefour* 78 (4) : 323-35.

Linossier, Rachel. 2006. *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques - Acteurs - Territoires*. Thèse de doctorat en Géographie et Aménagement & Urbanisme, Lyon : Université Lumière Lyon 2. http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00356525.

———. 2009a. « Vertus et limites de la taxe professionnelle unique pour la conduite du développement économique local : le cas du Grand Lyon ». In *Intercommunalité : politique et territoire*, édité par Paul Boino et Xavier Desjardins, 179-98. Plan Urbanisme Construction Architecture. Paris : La documentation française.

———. 2009b. « Le projet urbain au service du développement économique et international : la Cité Internationale de Lyon ». In *Lyon, la production de la ville*, 172-93. Marseille : Parenthèses.

Linossier, Rachel, et Florence Menez. 2007. « L'Agence d'urbanisme de Lyon : avant-garde et creuset d'expertise pour une politique urbaine stratégique ». *Territoire en mouvement* (2) : 57-71. https://tem.revues.org/649.

———. 2009. « Développement économique et aménagement urbain, ou aménager la ville pour développer le territoire ». In *Lyon, La production de la ville*, édité par Alain Bourdin.

Lizieri, Colin. 2009. *Towers of Capital : Office Markets & International Financial Services*. Chichester, U.K.; Ames, Iowa : Wiley-Blackwell Pub.

Llorente, Marie, et Thierry Vilmin. 2011. « Nouveau regard sur l'aménagement ». *Études foncières* (153) (octobre) : 23-30.

Lobry, Sylvaine. 2011. *Le Schéma d'accueil des entreprises du Grand Lyon, entre développement économique et aménagement du territoire. Construction et mise à l'agenda d'un problème public*. Mémoire et rapport de stage, Lyon : Institut d'Urbanisme de Lyon - Institut d'Etudes Politiques de Lyon.

Logan, John R. 1993. « Cycles and Trends in the Globalization of Real Estate ». In *The Restless Urban Landscape*, édité par Paul Knox, 35-54. Englewoods Cliffs, NJ : Prentice-Hall.

Logan, John R, et Harvey Luskin Molotch. 1987. *Urban Fortunes : The Political Economy of Place*. 1ère. Berkeley, CA : University of California Press.

Lordon, Frédéric. 2000. « La création de valeur comme rhétorique et comme pratique. Généalogie et sociologie de la valeur actionnariale ». *L'Année de la régulation* 4 : 117–167.

Lorrain, Dominique. 1992. « Le modèle ensemblier en France ». In *Les grands groupes de la construction : de nouveaux acteurs urbains ? Analyse comparée de l'évolution des grands groupes de la construction dans les pays d'économie développée*, 71-82. Villes et entreprises. Paris : L'Hamarttan.

———. 1993. « Après la décentralisation. L'action publique flexible ». *Sociologie du Travail* (3) : 285-397.

———. 1994. « La production urbaine après la décentralisation ». In *Acteurs publics, acteurs privés dans l'aménagement*, édité par Gilles Jeannot, 13-43. Techniques, Territoires et Sociétés 26. Paris-La Défense, France : Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme. Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques. Centre de Prospective et de Veille Scientifique.

———. 2002a. « Capitalismes urbains : la montée des firmes d'infrastructures ». *Entreprises et histoire* 30 (3) : 7.

———. 2002b. « Les industriels japonnais de l'environnement (1) ». *Flux* (50) : 80-90.

———. 2007. « Le marché a dit. Intermédiaires financiers et managers dans le secteur électrique ». *Sociologie du Travail* 49 (1) : 65-83.

———. 2008. « Les institutions de second rang ». *Entreprises et histoire* 50 (1) : 6-18.

———. 2011. « La main discrète. La finance globale dans la ville ». *Revue française de science politique* 61 (6) : 1097-1122.

———. 2013. « La ville et les marchés : ce qui change au début du 21e siècle. » *EspaceTemps.net*. http://www.espacestemps.net/en/articles/la-ville-et-les-marches-ce-qui-change-au-debut-du-21e-siecle/.

Maisetti, Nicolas. 2014. « Une fabrique privée de l'action publique du développement durable ? Le Plan bâtiment durable et la rénovation énergétique du parc tertiaire ». Présentation au séminaire *Économie politique de la production urbaine* du Laboratoire Techniques, territoires et sociétés, 23 septembre, Marne-la-Vallée.

Majoor, Stan. 2007. « Amsterdam Zuidas: The Dream of "New Urbanity" ». In *Framing Strategic Urban Projects: Learning from Current Experiences in European Urban Regions*, édité par Willem Salet et Enrico Gualini, 53-83. London; New York : Routledge.

———. 2008. *Disconnected Innovations: New Urbanity in Large-Scale Development Projects: Zuidas Amsterdam, Ørestad Copenhagen and Forum Barcelona*. Delft : Eburon.

Malézieux, Jacques. 1991. « Anciens espaces de l'industrie et dynamique urbaine ». *Les Annales de la recherche urbaine* (50) : 21-30.

———. 1995. « L'urbanisation du Capital : l'évolution récente de l'immobilier d'entreprise en France ». *Futur Antérieur* (30-32) : 87-98.

———. 2003. « Landy-France : un pôle d'activités dans la Plaine Saint-Denis. Nouvelles dynamiques de l'immobilier de bureaux en Ile de France au début des années 2000 ». *Géocarrefour* 78 (4) : 313-21.

Martelli, Roger. 2008. *L'archipel communiste : une histoire électorale du PCF*. Histoire/Essais. Paris : Éditions sociales.

Martin, Ron, et Richard Minns. 1995. « Undermining the Financial Basis of Regions: The Spatial Structure and Implications of the UK Pension Fund System ». *Regional Studies* 29 (2) : 125-44.

Massey, Doreen B., et Alejandrina Catalano. 1978. *Capital and Land: Landownership by Capital in Great Britain*. Social structure and social change 2. London : Edward Arnold.

McCann, Eugene. 2011. « Urban Policy Mobilities and Global Circuits of Knowledge: Toward a Research Agenda ». *Annals of the Association of American Geographers* 101 (1) : 107-30.

Menez, Florence. 2006. « Le territoire au cœur des rapports publics privés : La cite internationale de Lyon ». *Géocarrefour* 81 (2) : 105-11.

———. 2008. *Le partenariat public privé en aménagement urbain : évolution et métamorphose de la maîtrise d'ouvrage urbaine des années 1960 à nos jours - Analyse à partir du cas lyonnais*. Thèse de doctorat en Géographie et Aménagement & Urbanisme sous la dir. de F. Scherrer, Lyon : Université Lumière Lyon 2.

Merrifield, A. 1993. « The Canary Wharf debacle: from "TINA" -- there is no alternative -- to "THEMBA" -- there must be an alternative ». *Environment and Planning A* 25 (9) : 1247–1265.

Meuret, Bernard. 1982. *Le socialisme municipal, Villeurbanne, 1880-1982: histoire d'une différenciation*. Lyon : Presses universitaires de Lyon.

Mezzadra, S., et B. Neilson. 2015. « Operations of Capital ». *South Atlantic Quarterly* 114 (1) : 1-9.

Mischi, Julian. 2015. « Qui sont les nouveaux dirigeants locaux du PCF ? Du permanent ouvrier au cadre territorial ». *Métropolitiques*. http://www.metropolitiques.eu/Qui-sont-les-nouveaux-dirigeants.html.

Molotch, Harvey. 1976. « The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place ». *American Journal of Sociology* 82 (2) : 309-32.

———. 1999. « Growth Machine Links: Up, Down, and Across ». In *The Urban Growth Machine: Critical Perspectives, Two Decades Later*, édité par Andrew E. G. Jonas et David Wilson, 247-67. New York, NY : State University of New York Press.

Montagne, Sabine, et Horacio Ortiz. 2014. « Sociologie de l'agence financière: enjeux et perspectives Introduction ». *Sociétés contemporaines* (4) : 7–33.

Morel-Journel, Christelle, et Gilles Pinson. 2012. « Néo-management et/ou néolibéralisme des politiques urbaines : analyse de "l'outil EPA" et de son acclimatation stéphanoise ». In *Desseins de villes : un retour de l'État aménageur*, édité par Jean-Michel Guénod, 172-216. Éditions de l'Aube.

Moreno, Louis. 2014. « The Urban Process under Financialised Capitalism ». *City* 18 (3) : 244-68.

Moulaert, Frank, Arantxa Rodríguez, et Erik Swyngedouw, éd. 2003. *The globalized city: economic restructuring and social polarization in European cities*. Oxford geographical and environmental studies. Oxford : Oxford University Press.

Nappi-Choulet, Ingrid. 1997. *Les bureaux analyse d'une crise*. Paris : ADEF.

———. 2002. « L'externalisation des patrimoines immobiliers, un phénomène structurel ? » *Réflexions Immobilières* (33): 41-49.

———. 2003. « Externalisations d'actifs immobiliers : les contours de l'expérience européenne ». *Réflexions Immobilières* (34): 1-6.

———. 2006. « The role and behaviour of commercial property investors and developers in French urban regeneration: The experience of the Paris region ». *Urban Studies* 43 (9) : 1511-35.

———. 2009. *Les mutations de l'immobilier : De la finance au développement durable*. Editions Autrement.

———. 2011. « La financiarisation des quartiers d'affaires : l'exemple de "cœur Défense" ». *Esprit* (11) : 30.

———. 2012a. « Le logement, laissé-pour-compte de la financiarisation de l'immobilier ». *Esprit* (1) : 84-95.

———. 2012b. « Stratégies immobilières des fonds d'investissement opportunistes : la financiarisation du marché immobilier français ». *Bulletin de la Société Géographique de Liège* : 83-94.

———. 2013. « La financiarisation du marché immobilier français : de la crise des années 1990 à la crise des subprimes de 2008 ». *Revue d'Économie Financière* (110) : 189-205.

Newman, Peter, et Andy Thornley. 1996. *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems, and Planning Projects*. London; New York : Routledge.

Nieto, Françoise. 2010. *Mw & Km/h: une histoire d'Alstom*. Spezet : Coop Breizh.

Novarina, Gilles. 1997. « Du quartier à la ville ; trente années d'urbanisme dans l'agglomération grenobloise 1965-1995 ». *Revue de géographie de Lyon* 72 (2) : 131-41.

Olds, Kris. 2001. *Globalization and urban change: capital, culture, and Pacific Rim mega-projects*. Oxford geographical and environmental studies. Oxford ; New York : Oxford University Press.

Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 1995. « La politique du terrain ». *Enquête* (1) : 71-109.

Orillard, Clément. 2012. « Pellerin (Christian) / Sari-Seeri ». Édité Par Pierre Chabard et Virginie Picon-Lefebvre. *La Défense. Un dictionnaire*. Marseille : Parenthèses.

Orléan, André. 1999. *Le pouvoir de la finance*. Paris : Éditions Odile Jacob.

Orueta, Fernando Diaz, et Susan S. Fainstein. 2008. « The New Mega-Projects: Genesis and Impacts ». *International Journal of Urban and Regional Research* 32 (4) : 759-67.

Pacewicz, Josh. 2012. « Tax increment financing, economic development professionals and the financialization of urban politics ». *Socio-Economic Review* 11 (3) : 413-40.

Pani, Erica, et Nancy Holman. 2014. « A Fetish and Fiction of Finance: Unraveling the Subprime Crisis ». *Economic Geography* 90 (2) : 213-35.

Peck, Jamie. 2012. « Austerity urbanism ». *City* 16 (6) : 626-55.

———. 2013. « Explaining (with) Neoliberalism ». *Territory, Politics, Governance* 1 (2) 132-57.

———. 2017. « Transatlantic City, Part 2: Late Entrepreneurialism ». *Urban Studies* 54 (2) : 327-63.

Peck, Jamie, Nik Theodore, et Neil Brenner. 2010. « Postneoliberalism and its Malcontents ». *Antipode* 41 : 94-116.

Peck, Jamie, et Heather Whiteside. 2016. « Financializing Detroit ». *Economic Geography* 92 (3) : 235-68.

Pelletier, Jean. 1985. « La gare de la Part-Dieu à Lyon : un équipement décisif du centre directionnel de Lyon ». *Revue de géographie de Lyon* 60 (4) : 317-31.

Perret, J. 1937. « Dans la banlieue industrielle de Lyon : Vaulx-en-Velin ». *Les Études rhodaniennes* 13 (1) : 23-33.

Pinson, Gilles. 2009. *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Paris : Presses de Sciences Po.

———. 2010a. « La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains ». *Métropoles* (7). https://metropoles.revues.org/4276.

———. 2010b. *« Local » et politique : une lecture critique*. Working papers du Programme Villes & territoires 5. Sciences Po.

———. 2014a. « La gauche, la droite, les villes ». *Métropolitiques*. http://www.metropolitiques.eu/La-gauche-la-droite-les-villes.html.

———. 2014b. « Penser par cas, penser par comparaison. La pratique des monographies comparées dans l'analyse des politiques urbaines ». *Première biennale de sociologie des villes et des territoires*. Association française de sociologie

———. 2016. « Retour sur vingt d'ans d'évolution des modes d'action publique urbaine - Entretien avec Gilles Pinson » Entretien réalisé par Vincent Béal et Max Rousseau. *Dailymotion*. http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/retour-sur-vingt-ans-d-evolutions-des-modes-d-a878.html.

Pinson, Gilles, et Christelle Morel-Journel. 2016. « The Neoliberal City – Theory, Evidence, Debates ». *Territory, Politics, Governance* 4 (2) : 137-53.

Pinson, Gilles, et Valérie Sala Pala. 2007. « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? » *Revue française de science politique* 57 (5) : 555.

Pollard, Julie, et Charlotte Halpern. 2013. « Les acteurs de marché font-ils la ville ? » *EspaceTemps.net*. http://www.espacestemps.net/articles/les-acteurs-de-marche-font-ils-la-ville/.

Pouvreau, Benoît. 2009. « Quand communisme municipal rimait avec laboratoire urbain (1944-1986) ». Colloque *Les territoires du communisme. Élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*. Paris : Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Prat, Pauline. 2012. *L'institutionnalisation de l'action de l'État en région parisienne : du plan Prost à la police d'agglomération : quand l'Etat administre, aménage et surveille la région-capitale*. Paris : Institut d'Études Politiques de Paris.

Pryke, Michael. 1994a. « Looking back on the space of a boom: (re)developing spatial matrices in the City of London ». *Environment and Planning A* 26 (2) : 235 – 264.

———. 1994b. « Commentary. Finance, property and "layers of newspaper ironies" ». *Environment and Planning A* 26 (2) : 167-70.

Raco, Mike, et Steven Henderson. 2009. « Flagship Regeneration in a Global City: The Re-making of Paddington Basin ». *Urban Policy and Research* 27 (3) : 301-14.

Ragin, Charles C., et Howard Saul Becker, éd. 1992. *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge : Cambridge University Press.

Raimbault, Nicolas. 2014. *Gouverner le développement logistique de la métropole : périurbanisation, planification et compétition métropolitaine, le cas du bassin parisien et éclairages étrangers*. Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace, urbanisme, Marne-la-Vallée : Paris Est.

Reigner, Hélène, et Sébastien Ségas. 2013. « Faire régime. Variété des régimes d'engagement et labilité des coalitions en ville ». Colloque *Inégalités et démocraties*. Association française de science politique. Paris.

Renard, Vincent. 2008. « La ville saisie par la finance ». *Le Débat* (148) : 106-17.

Rochefort, Renée. 1970. « Grands ensembles et mutations des banlieues lyonnaises ». *Revue de géographie de Lyon* 45 (2) : 201-14.

Rouanet, Hortense. 2016. *Quand les grands promoteurs immobiliers fabriquent la ville en Inde. Regards croisés sur Bangalore et Chennai*. Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace, urbanisme, Marne-la-Vallée, France : Paris-Est.

Ruillère, Amaury, et Maxime Bouly. 2008. *Tramway LEA*. POPSU. Plateforme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines (POPSU). Université Lumière Lyon 2 – UMR 5600 Environnement, Ville, Société.

Russias, Jean-Marie. 2009. *Mutation de la cité TASE au cœur du projet urbain carré de soie*. Mémoire de Projet de Fin d'Études, Marne-la-Vallée : École Nationale des Ponts et Chaussées & Centre des Hautes Études de Chaillot.

Rustenholz, Alain. 2015. *De la banlieue rouge au Grand Paris: d'Ivry à Clichy et de Saint-Ouen à Charenton*. Paris : La Fabrique.

Rutland, Ted. 2010. « The Financialization of Urban Redevelopment ». *Geography Compass* 4 (8) : 1167–1178.

Rydin, Yvonne. 2016. « Sustainability and the Financialisation of Commercial Property: Making Prime and Non-Prime Markets ». *Environment and Planning D: Society and Space* 34 (4) : 745-62.

Sager, Tore. 2011. « Neo-liberal urban planning policies: A literature survey 1990–2010 ». *Progress in Planning* 76 (4) : 147-99.

Salet, Willem, et Enrico Gualini. 2007. *Framing Strategic Urban Projects: Learning from Current Experiences in European Urban Regions*. London; New York : Routledge.

Sanfelici, Daniel, et Ludovic Halbert. 2016. « Financial Markets, Developers and the Geographies of Housing in Brazil: A Supply-Side Account ». *Urban Studies* 53 (7) : 1465-85.

Santilli, Virginia. 2015. *L'immobilier financiarisé ? La constitution d'un nouveau « monde social » : les gestionnaires d'actifs immobiliers*. Mémoire de Master 2 Sciences sociales, mention sociologie générale, Paris : École des Hautes Études en Sciences Sociales.

Sassen, Saskia. 1991. *The Global City New York, London, Tokyo*. Princeton, NJ : Princeton Univ. Press.

———. 2002. « Locating Cities on Global Circuits ». In *Global Networks, Linked Cities*, édité par Saskia Sassen, 1-36. New York, NY : Routledge.

Savini, Federico. 2012. « Who makes the (new) metropolis? Cross-border coalition and urban development in Paris ». *Environment and Planning A* 44 (8) : 1875-95.

———. 2013. *Urban Peripheries. The Political Dynamics of Planning Projects*. Amsterdam : Universitat von Amsterdam.

Savini, Federico, et Manuel B. Aalbers. 2016. « The de-Contextualisation of Land Use Planning through Financialisation: Urban Redevelopment in Milan ». *European Urban and Regional Studies* 23 (4) : 878-94.

Savitch, Hank V, et Paul Kantor. 2004. *Cities in the International Marketplace : The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*. Princeton, NJ : Princeton University Press.

Scott, Peter. 1996. *The Property Masters: A history of the British commercial property sector*. 1. ed. London : Spon.

Searle, Llerena Guiu. 2014. « Conflict and Commensuration: Contested Market Making in India's Private Real Estate Development Sector ». *International Journal of Urban and Regional Research* 38 (1) : 60-78.

Sheppard, Eric. 2004. « The Spatiality of The Limits to Capital ». *Antipode* 36 (3) : 470-79.

Sokol, Martin. 2013. « Towards a 'newer' Economic Geography? Injecting Finance and Financialisation into Economic Geographies ». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 6 (3) : 501-15.

Souami, Taoufik. 2014. « Entreprises de services urbains - Aménageurs : la bataille des modèles socio-économiques ». Colloque *La gestion des espaces bâtis et aménagés à l'heure du développement durable: pratiques, évolutions, enjeux* . France.

Soubirou, Marie. 2013. *Le projet Lyon Part-Dieu : Du centre décisionnel au HUB métropolitain contemporain*. Mémoire de Master 2 Aménagement, Urbanisme, Transports, Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris-Est Marne-la-Vallée.

Stone, Clarence N. 1987. « The Study of the Politics of Urban Development ». In *The Politics of Urban Development*, édité par Clarence N. Stone et Sanders T. Heywood, 3-22. Studies in Government and Public Policy. Lawrence, Kansas : University Press of Kansas.

———. 1989. *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, Kan : University Press of Kansas.

Streiff, Hélène. 2007. « Le projet des Docks à Saint-Ouen: un projet de développement durable intégré dans le projet urbain de la ville ». In *L'attractivité des territoires : regards croisés*, 89-91. Paris : Plan Urbanisme Construction Architecture.

Subra, Philippe. 2004. « Île-de-France : la fin de la banlieue rouge ». *Hérodote* 113 (2) : 14-27.

———. 2009. « Le Grand Paris, stratégies urbaines et rivalités géopolitiques ». *Hérodote* 135 (4) : 49.

———. 2011. « Les municipalités communistes face au défi de la désindustrialisation de la petite couronne parisienne ». *Bulletin de l'Association de géographes français* 88 (2) : 174-81.

Subra, Philippe, et Wilfried Serisier. 2016. « Nouvelle donne géopolitique en Seine-Saint-Denis ». *Hérodote* (162) : 11-28.

Sweezy, Paul M. 1997. « More (or Less) on Globalization ». *Monthly Review* 49 (4) : 3-4.

Swyngedouw, Erik. 2005. « A New Urbanity? The ambiguous politics of large-scale urban development projects in European cities ». In *Amsterdam Zuidas. European Space*, édité par Willem Salet et Stan Majoor, 61-79. Rotterdam : 010 Publishers.

Tadjeddine, Yasmina. 2006. « Les gérants d'actifs en action : l'importance des conventions dans la décision financière ». In *L'économie des conventions, méthodes et résultats*, édité par François Eymard-Duvernay, 2:193-207. Paris : La découverte.

Tarrow, Sidney. 2010. « The Strategy of Paired Comparison: Toward a Theory of Practice ». *Comparative Political Studies* 43 (2) : 230-59.

Taşan-Kok, Tuna. 2010. « Entrepreneurial Governance: Challenges of Large-Scale Property-Led Urban Regeneration Projects ». *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie* 101 (2) : 126–149.

———. 2012. « Introduction: Contradiction of Neoliberal Urban Planning ». In *Contradictions of Neoliberal Planning. Cities, Policies, and Politics*, édité par Tuna Taşan-Kok et Guy Baeten, 102:1-20. The GeoJournal Library. London : Springer.

Temam, Sofia. 2009. *Les Docks de Saint-Ouen. La négociation comme instrument de la coopération public-privé*. Mémoire de Master Urbanisme et Aménagement. Sous la direction de Nadia Arab, Marne-la-Vallée : Institut Français d'Urbanisme, Université Paris VIII.

Theurillat, Thierry. 2011. *Une approche territoriale de la financiarisation des régions, des villes et de la durabilité urbaine*. Thèse de doctorat, Neuchâtel : Université de Neuchâtel, Faculté des lettres et des sciences humaines.

Theurillat, Thierry, Jose Corpataux, et Olivier Crevoisier. 2010. « Property Sector Financialization: The Case of Swiss Pension Funds (1992–2005) ». *European Planning Studies* 18 (2) : 189-212.

Theurillat, Thierry, et Olivier Crevoisier. 2013. « The Sustainability of a Financialized Urban Megaproject: The Case of Sihlcity in Zurich ». *International Journal of Urban and Regional Research* 37 (6) : 2052–2073.

———. 2014. « Sustainability and the Anchoring of Capital: Negotiations Surrounding Two Major Urban Projects in Switzerland ». *Regional Studies* 48 (3) : 501-15.

Theurillat, Thierry, Nelson Vera-Büchel, et Olivier Crevoisier. 2016. « Commentary: From Capital Landing to Urban Anchoring: The Negotiated City ». *Urban Studies* 53 (7) : 1509-18.

Thuderoz, Christian. 2010. « Régimes et registres de négociation ». *Négociations* n° 12 (2) : 107-18.

Topalov, Christian. 1974. *Les promoteurs immobiliers: contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*. Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales.

Torrance, Morag I. 2008. « Forging Glocal Governance? Urban Infrastructures as Networked Financial Products ». *International Journal of Urban and Regional Research* 32 (1) : 1-21.

Trache, Hichem, et Howard Green. 2002. *L'intervention des investisseurs privés dans des projets de renouvellement urbain*. 1. Les cahiers pratiques du renouvellement urbain. Caisse des Dépôts et Consignations.

Turok, Ivan. 1992. « Property-led urban regeneration: panacea or placebo? » *Environment and Planning A* 24 (3) : 361-79.

Uffer, Sabina. 2011. *The Uneven Development of Berlin's Housing Provision*. Doctorat En Philosophie, Londres : Departement of Geography and Environment, London School of Economics and Political Science.

Van Criekingen, Mathieu. 2010. « Du vieux vin dans de nouvelles bouteilles ? Une comparaison des opérations de réaménagement des quartiers Nord et Midi à Bruxelles ». *Belgeo. Revue belge de géographie* (1-2) : 49-64.

van Loon, Jannes, et Manuel B. Aalbers. 2017. « How Real Estate Became 'just Another Asset Class': The Financialization of the Investment Strategies of Dutch Institutional Investors ». *European Planning Studies* 25 (2) : 221-40.

Vanier, Martin. 2010. « Acteurs publics, acteurs privés : dans quelles mains sont les villes en France ? » In *La France. Une géographie urbaine*, édité par Laurent Cailly et Martin Vanier, 271-83. Collection U/Géographie. Paris : Armand Collin.

Vennesson, Pascal. 2008. « Case Studies and Process Tracing: Theories and Practices ». In *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*, édité par Donatella Della Porta et Michael Keating, 223-39. Cambridge , New York : Cambridge University Press.

Verdalle, Laure de, Cécile Vigour, et Thomas Le Bianic. 2012. « S'inscrire dans une démarche comparative » 21 (2) : 5-21.

Verhage, Roelof, et Rachel Linossier. 2009. « La co-production public/privé des projets urbains ». In *Lyon, la production de la ville*, Parenthèses, 141-77. Plateforme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines (POPSU).

Verhage, Roelof, Rachel Linossier, Maxime Bouly, et Marc Bonneville. 2008. *L'ajustement des enjeux économiques, sociaux et physiques dans les projets urbains*. Plateforme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines (POPSU).

Verpraet, Gilles. 2005. *Les professionnels de l'urbanisme. Socio-histoire des systèmes professionnels de l'urbanisme*. Villes. Economica.

Vigour, Cécile. 2005. *La comparaison dans les sciences sociales: pratiques et méthodes*. Guides Repères. Paris : Découverte.

Vincent, Maurice. 1988. « Les enseignements de l'application de la notion de filière à l'étude de la construction immobilière ». *Revue d'économie industrielle* 46 (1) : 73-83.

Wainwright, Thomas. 2015. « Circulating Financial Innovation: New Knowledge and Securitization in Europe ». *Environment and Planning A* 47 (8) : 1643-60.

Walker, Richard. 2004. « The Spectre of Marxism: The Return of The Limits to Capital ». *Antipode* 36 (3) : 434-43.

Ward, Callum, et Manuel B. Aalbers. 2016. « 'The shitty rent business': What's the point of land rent theory? » *Urban Studies* 53 (9) : 1760-1789.

Weber, Rachel. 2002. « Extracting Value from the City: Neoliberalism and Urban Redevelopment ». *Antipode* 34 (3) : 519-40.

———. 2010. « Selling City Futures: The Financialization of Urban Redevelopment Policy ». *Economic Geography* 86 (3) : 251-74.

———. 2015. *From Boom to Bubble. How Finance Built The New Chicago*. Chicago, MI : University of Chicago Press.

———. 2016. « Performing Property Cycles ». *Journal of Cultural Economy* 9 (6) : 587-603.

Willis, Carol. 1995. *Form Follows Finance: Skyscrapers and Skylines in New York and Chicago*. Princeton Architectural Press.

Wilson, David. 1991. « Urban Change, Circuits of Capital, and Uneven Development ». *The Professional Geographer* 43 (4) : 403-15.

Wissoker, Peter, Desiree Fields, Rachel Weber, et Elvin Wyly. 2014. « Rethinking Real Estate Finance in the Wake of a Boom: A Celebration of the Twentieth Anniversary of the Publication of the Double Issue on Property and Finance in Environment and Planning A ». *Environment and Planning A* 46 (12) : 2787-94.

Wolf-Powers, Laura. 2005. « Up-Zoning New York City's Mixed Use Neighborhoods : Property-Led Economic Development and the Anatomy of a Planning Dilemma ». *Journal of Planning Education and Research* 24 (4) : 379-93.

Wood, Andrew. 2004. « The Scalar Transformation of the U.S. Commercial Property-Development Industry: A Cautionary Note on the Limits of Globalization ». *Economic Geography* 80 (2) : 119–140.

Yates, Alexia M. 2015. *Selling Paris: property and commercial culture in the fin-de-siècle capital*. Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press.

Zorn, Dirk, Frank Dobbin, Julian Dierkes, et Man-Shan Kwok. 2005. « Managing Investors: How Financial Markets Reshaped the American Firm ». In *The Sociology of Financial Markets*, 269-89. Oxford; New York : Oxford University Press.

Zukin, Sharon. 1982. *Loft Living: Culture and Capital in Urban Change*. Rutgers University Press.

Entretiens

Les entretiens semi-directifs constituent la matière première de cette recherche doctorale. Préalablement à chacun de nos échanges, nous avons exposé à nos interlocuteurs-rices l'usage qui serait fait ultérieurement de leur propos. Afin de respecter certaines demandes concernant l'anonymat, nous présentons la liste de nos entretiens sous deux formats. Cette première version indique les institutions et les fonctions de nos interlocuteurs (un astérisque indique que deux entretiens ont eu lieu avec la même personne).

Institution	*Fonction*
Association citoyenne qualité de vie à Saint-Ouen	Secrétaire générale
Agence Makan Rafatdjou	Directeur
Comité d'expansion 93	Directeur (2003-2012)
Comité d'expansion 93	Président (2003-2012)
CVL	Directeur d'études et assistance à maîtrise d'ouvrage
DRIEA	Responsable service aménagement
DRIEA	Chargée de mission agrément
EuropÉquipements	Responsable de programme
Gecina	Directeur de l'investissement tertiaire
Hines	Investment manager
La Française Real Estate Partners	Investment manager
Mairie de Paris	Responsable de la sous-direction à l'action foncière
Mairie de Saint-Ouen	Responsable du service développement économique
Mairie de Saint-Ouen	Adjoint aux transports, aux déplacements et à l'intercommunalité (1999-2008)
Mairie de Saint-Ouen	Adjoint aux finances, à l'administration générale, l'urbanisme, au patrimoine et aux travaux (2008-2012)
Mairie de Saint-Ouen	Maire (1999-2014)
Mairie de Saint-Ouen	Chef de projet service aménagement
Nexity	Président directeur général
Nexity Entreprises	Directeur du développement*
Nexity Villes & Projets	Directrice générale adjointe
Partenaires Développement	Consultant
Saguez & Partners	Directeur associé conseil
Séquano Aménagement	Chef de projet – Pôle Saint-Ouen (2007-2015)
Séquano Aménagement	Chef de projet
Séquano Aménagement	Directrice de projet (2003-2007), Directrice Pôle Saint-Ouen (2007-2011)
Studio Authier & Associés	Associé chez Reichen & Robert (2004-2011)
Tishman Speyer	Directeur de l'asset management
Valad	Investment manager

Institution	*Fonction*
Agence Dumétier Design	Directeur*
Aires d'Entreprises	Directeur
Algoé	Manager senior
Altarea Cogedim	Directeur du développement (2004-2012)
ANF Immobilier	Directeur immobilier
B&C	Directeur général – Associée
BNP Paribas Real Estate	Directeur région Rhône Alpes
Bouwfonds Marignan	Directeur de secteur
Brice Robert	Directeur investissements et montage d'affaires
Caisse d'Épargne Rhône-Alpes	Directeur immobilier
Cecim	Responsable immobilier d'entreprise
DCB International	Directeur général
DTZ	Directeur agence Lyon
Grand Lyon	Chef de projet secteurs TASE-Yoplait (2003-2009)
Grand Lyon	Chef de projet secteur TASE*
Grand Lyon	Chef de projet secteur Villeurbanne-La-Soie
Grand Lyon	Chef de projet SAE – Stratégie
Grand Lyon	Chargé de mission SAE*
Grand Lyon	Développeur économique Rhône-Amont
Grand Lyon	Responsable service développement local
Groupe Cardinal	Directrice de programme
Institut d'urbanisme de Lyon	Maître de conférence en aménagement et urbanisme
Institut d'urbanisme de Lyon	Maître de conférence en aménagement et urbanisme
Mairie de Vaulx-en-Velin	Maire (1985-2009)
Mairie de Villeurbanne	Directrice générale du développement urbain
Mission Carré de Soie	Directeur*
Synopter	Co-directeur
Université Lumière Lyon 2	Maître de conférence en géographie
Université Lumière Lyon 2	Doctorante en science politique

Cette seconde version est utilisée pour les citations dans le manuscrit. Les entretiens ont été codés en fonction des cas (A pour les Docks de Saint-Ouen, B pour le Carré de Soie dans le Grand Lyon) et de la date de l'échange. Un second entretien avec un même interlocuteur est enregistré comme un entretien à part entière (un astérisque indique un échange téléphonique). L'ordre de cette liste diffère par conséquent de la précédente.

Code	*Type*	*Fonction*	*Date*	*Durée (min)*
A01	Collectivité	Chef.fe de projet aménagement	18/05/2012	90
A02	Bureau d'études	Architecte-urbaniste	18/05/2012	190
A03	Association	Responsable	20/05/2012	45
A04	Promoteur	Cadre dirigeant.e	25/05/2012	90
A05	Aménageur	Chef.fe de projet	04/06/2012	60
A06	Aménageur	Chef.fe de projet	04/06/2012	60
A07	Collectivité	Responsable action foncière	07/06/2012	70
A08	Promoteur	Cadre dirigeant.e	19/06/2012	105
A09	Gestionnaire d'actifs	Cadre dirigeant.e	21/09/2012	60
A10	Collectivité	Chef.fe de projet	28/09/2012	90
A11	Bureau d'études	Architecte-urbaniste	04/03/2012	80
A12	Gestionnaire d'actifs	Responsable investissement	28/03/2012	60
A13	Gestionnaire d'actifs	Responsable investissement	02/04/2013	75
A14	Bureau d'études	Cadre dirigeant.e	04/04/2013	45
A15	Promoteur	Cadre dirigeant.e	11/04/2013	60
A16	Aménageur	Responsable de projet	17/04/2013	60
A17	Promoteur	Responsable de programme	23/04/2013	90
A18	Collectivité	Élu.e	30/04/2013	105
A19	Bureau d'études	Chef.fe de projet	18/09/2013	90
A20	Collectivité	Élu.e	07/01/2013	75
A21	État	Responsable	03/07/2014	60
A22	État	Chef.fe de projet	03/07/2014	180
A23	Promoteur	Cadre dirigeant.e	12/01/2015	90
A24	Gestionnaire d'actifs	Cadre dirigeant.e	01/04/2015	60
A25	Agence de développement	Cadre dirigeant.e	14/05/2015	90
A26	Entreprise	Cadre dirigeant.e	03/06/2015	65
A27	Gestionnaire d'actifs	Responsable investissement	20/11/2015	95
A28	Agence de développement	Cadre dirigeant.e	24/11/2015	60
A29	Collectivité	Élu.e	13/04/2016	105

Code	*Type*	*Fonction*	*Date*	*Durée (min)*
B01	Bureau d'études	Responsable	25/04/2014	50
B02	Maîtrise d'ouvrage	Responsable de projet	28/04/2014	100
B03	Conseil immobilier	Cadre dirigeant.e	28/04/2014	50
B04	Bureau d'études	Architecte-urbaniste	30/04/2014	95
B05	Collectivité	Chef.fe de projet économie	02/05/2014	85
B06	Promoteur	Chef.fe de projet	27/05/2014	70
B07	Conseil immobilier	Cadre dirigeant.e	07/06/2012	70
B08	Universitaire	Chercheur.e	28/05/2014	60
B09	Promoteur	Cadre dirigeant.e	28/05/2014	70
B10	Promoteur	Cadre dirigeant.e	28/05/2014	70
B11	Universitaire	Chercheur.e	09/06/2014	90
B12	Gestionnaire d'actifs	Cadre dirigeant.e	01/07/2014	75
B13	Collectivité	Chef.fe de projet aménagement	01/10/2014	60
B14	Bureau d'études	Cadre dirigeant.e	10/10/2014	90
B15	Collectivité	Chef.fe de projet aménagement	14/10/2014	90
B16	Universitaire	Chercheur.e	16/10/2014	120
B17	Collectivité	Chef.fe de projet économie	16/10/2014	60
B18	Conseil immobilier	Cadre dirigeant.e	17/10/2014	70
B19	Bureau d'études	Cadre dirigeant.e	21/10/2014	75
B20	Collectivité	Élu.e	28/11/2014	90
B21	Promoteur	Responsable	02/12/2014	50
B22	Gestionnaire d'actifs	Responsable investissement	02/12/2014	70
B23	Collectivité	Chef.fe de projet économie	03/12/2014	75
B24	Collectivité	Chef.fe de projet aménagement	05/12/2014	120
B25	Gestionnaire d'actifs	Cadre dirigeant.e	16/01/2015	75
B26	Bureau d'études	Architecte-urbaniste	29/01/2015	75
B27	Collectivité	Chef.fe de projet aménagement	02/02/2015	75
B28	Collectivité	Responsable économie	02/02/2015	75
B29	Collectivité	Chef.fe de projet économie	03/02/2015	60
B30	Collectivité	Responsable aménagement	03/02/2015	60
B31	Maîtrise d'ouvrage	Responsable de projet*	18/05/2015	25
B32	Universitaire	Chercheur.e*	02/06/2015	75
B33	Collectivité	Chef.fe de projet économie*	22/06/2015	35
B34	Collectivité	Chef.fe de projet aménagement*	19/10/2015	35
B35	Conseil immobilier	Cadre dirigeant.e*	08/04/2015	15