



HAL
open science

La régulation de la coproduction publique et privée du projet d'urbanisme à dominante résidentielle

Antoine Pauchon

► **To cite this version:**

Antoine Pauchon. La régulation de la coproduction publique et privée du projet d'urbanisme à dominante résidentielle. Géographie. Université Paris-Est, 2021. Français. NNT : 2021PESC2005 . tel-03264354

HAL Id: tel-03264354

<https://theses.hal.science/tel-03264354>

Submitted on 18 Jun 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université Paris-Est
École doctorale Ville, Transports et Territoires
Lab'Urba

**Thèse pour l'obtention du doctorat en aménagement de l'espace,
urbanisme**

Présentée par Antoine PAUCHON

**LA RÉGULATION DE LA COPRODUCTION PUBLIQUE ET
PRIVÉE DU PROJET D'URBANISME À DOMINANTE
RÉSIDENTIELLE**

Thèse dirigée par Nadia ARAB

Soutenue publiquement le 17 mars 2021 devant un jury composé de :

Nadia ARAB, professeure des universités, Université Paris-Est Créteil – Directrice de thèse

Brigitte BERTONCELLO, professeure des universités, Aix-Marseille Université – Rapporteur

Marco CREMASCHI, professeur des universités, Sciences Po – Rapporteur

Marc DUMONT, professeur des universités, Université de Lille – Président du jury

Joël IDT, maître de conférences, Université Gustave Eiffel – Examineur

Résumé

Cette thèse porte sur la régulation de la coproduction publique et privée du projet d'urbanisme à dominante résidentielle. Elle mobilise les cadres d'analyse issus des théories de l'action collective organisée et de la régulation sociale. La coproduction du projet est entendue comme l'activité collective de transformation de l'espace dans le cadre de projets d'urbanisme, visant ici à produire principalement des logements. Les acteurs investigués sont ici les acteurs publics locaux et les promoteurs immobiliers et notamment les situations dans lesquelles ils interagissent. La régulation est abordée comme l'activité collective de définition et de mise en œuvre des règles qui permettent l'action collective, comme les projets d'urbanisme étudiés. À travers trois cas d'études choisis pour leurs caractéristiques contrastées – le Grand Parc à Bondoufle, les Bassins à flot à Bordeaux et le Quartier Camille Claudel à Palaiseau – la thèse montre comment les acteurs impliqués, qu'ils soient les acteurs publics locaux ou les promoteurs immobiliers, jouent avec les règles, tant celles définies *a priori* par la planification et par les instruments d'urbanisme mobilisés que celles élaborées dans le cadre de dispositifs *ad hoc*, créés localement face à des enjeux singuliers. La thèse met en évidence que la régulation porte sur trois points névralgiques de la coproduction : l'action foncière, la programmation des logements et la conception architecturale et urbaine. Les résultats portent sur les mutations de la régulation dans la coproduction publique et privée des projets : hétérogénéité entre les contextes, hybridation des ressorts de la régulation alors que le rôle des règles coercitives recule au profit de règles négociées dans l'action et émergence d'une capacité d'autorégulation de la part des promoteurs immobiliers qui interviennent dans ces projets.

Mots-clés : régulation, coproduction, projet d'urbanisme, acteurs publics locaux, promotion immobilière, logement

Abstract

The subject of this doctoral dissertation is the regulation of public-private coproduction of residential urban development projects in France. It mobilizes analytical tools from organized collective action theories and social regulation theories. By coproduction of projects, it is meant the collective activity of transforming space through the production of urban development projects, specifically residential ones. The investigation focuses on local public actors and real estate developers and the situations in which they interact. Regulation is defined as the collective design and implementation of rules which allow collective action, such as urban development projects, to take place. Through three case studies chosen for their contrasting characteristics – Grand Parc in Bondoufle, Bassins à Flot in Bordeaux and Quartier Camille Claudel in Palaiseau – the dissertation shows how the actors involved in these projects play

with preexisting rules (given by planning documents) as well as rules they design in the making of the projects when facing specific stakes. The dissertation highlights three main objects on which the regulation of the coproduction operates: land ownership and development, housing supply planning, and urban and architectural design. The results show different emergent trends of how the regulation of the public-private coproduction of urban development projects has evolved. First, the heterogeneity between different contexts. Second, dwindling instruments of coercion give way to rules constructed as projects are undertaken, thus resulting in a mix of the means of regulation. Finally, the advent of a self-regulatory capacity by real estate developers.

Keywords: regulation, coproduction, urban development projects, local public actors, real estate developers, housing

La thèse a été préparée au sein du Lab'Urba (EA 3482)

Cité Descartes – Bâtiment Bienvenue – Plot A

14-20 boulevard Newton – Champs-sur-Marne

77454 Marne-la-Vallée Cedex 2

Merci à...

À Nadia Arab pour sa disponibilité, sa générosité, sa rigueur, sa patience et pour m'avoir beaucoup appris durant ces quelques années.

À Brigitte Bertoncello, Marco Cremaschi, Marc Dumont et Joël Idt d'avoir accepté de participer au jury de cette thèse, de m'accorder du temps pour lire et pour échanger autour de ce travail.

À toutes celles et ceux qui ont participé à la finalisation de cette thèse grâce à leur œil avisé et à leur aide précieuse : Pedro, Adèle, Fazia, Jean-Baptiste, Jeanne, Julia, Léa, Louis, Louise, Marion, Sabine et mes parents.

À toutes celles et ceux qui m'ont accompagné dans le quotidien de la thèse, pour leurs conseils et pour toutes les conversations sérieuses ou non que nous avons partagées au labo, à la BNF et ailleurs : tout particulièrement Lucile, Amandine et Flavia ainsi qu'Alexandre, Anne-Laure, Anthony, Aurélien, Camille, Clément, David, Émilie, Emma, Félicie, Florian, Francesca, Garance, Hélène, Jeanne, Julien, Kaduna, Laure, Lina, Lucas, Lucinda, Manon, Mariana, Marie-Hélène, Morgane, Nathan, Nicolas, Pascale, Paula, Richard, Séverin, Sophie, Violette...

À Rachel, Lorraine, Jérôme et Pauline pour m'avoir tant fait rire au détour des couloirs du labo.

À tous les membres du Lab'Urba, et en particulier ceux de l'équipe Urbanisme en pratiques, à Sabine, Chantal et Trofimena pour leur gentillesse et leur efficacité.

À l'ensemble des administrations de l'École d'Urbanisme de Paris et de l'École doctorale Ville, Transports et Territoires de l'Université Paris-Est.

À tous celles et ceux qui ont répondu à mes questions, qui m'ont accueilli à leur table de travail et qui m'ont généreusement ouvert leurs archives à Bordeaux, Bondoufle et Palaiseau.

À tous mes amis pour leur soutien inconditionnel, pour le rire, la fête et bien plus encore : Julia, Pedro, Fazia, Marion, Adèle, Jeanne, Sabine, Aurélie, Léa, Louise, Jean-Baptiste, Louis, Benoît, Quentin et Théo. Une pensée à des professeurs hors du commun, de ceux qui marquent pour la vie : Marie-Christine et Pascal.

Je dédie cette thèse à Marie-Flore Mattei, qui a su me donner le coup de pouce pour me faire plonger dans l'aventure de la thèse.

Je dédie cette thèse à mes parents, à ma sœur et à mes grands-parents. Les mots me manquent pour exprimer combien je leur suis reconnaissant de leur présence aimante.

Sommaire

| | |
|---|------------|
| Introduction générale..... | 11 |
| Chapitre 1 – Acteurs, enjeux et problèmes de la coproduction publique et privée des projets d’urbanisme à dominante résidentielle | 33 |
| Chapitre 2 – Comment étudier la coproduction publique et privée des projets d’urbanisme à dominante résidentielle ? | 71 |
| Chapitre 3 – Dynamiques territoriales, action publique et projets : les contextes de la coproduction des projets d’urbanisme..... | 109 |
| Chapitre 4 – Organiser la coproduction publique et privée des projets d’urbanisme à dominante résidentielle | 153 |
| Chapitre 5 – La régulation de la coproduction publique et privée du projet d’urbanisme à dominante résidentielle par l’action foncière | 197 |
| Chapitre 6 – La régulation de la coproduction publique et privée des projets d’urbanisme à dominante résidentielle par la programmation immobilière résidentielle..... | 233 |
| Chapitre 7 – La régulation de la coproduction publique et privée des projets d’urbanisme à dominante résidentielle par la conception urbaine et architecturale | 263 |
| Conclusion générale | 303 |
| Bibliographie..... | 316 |
| Annexes | 334 |
| Tables et listes | 340 |

Introduction générale

L'idée de nouveauté sature les discours de l'urbanisme : la « fabrique urbaine » se doit d'être nouvelle, ou elle est passée sous silence. Ces discours, qu'ils portent sur des expériences jugées nouvelles ou qu'ils se contentent de faire appel à un renouvellement de la fabrique urbaine, émanent de l'ensemble des acteurs de l'urbanisme, entendu comme ensemble de pratiques et de savoirs portant sur la transformation de l'espace¹. Chez les acteurs professionnels de la fabrique urbaine, on peut lire de nombreux discours qui vantent une nouvelle fabrique de la ville à l'origine de tel ou tel projet d'urbanisme, la nouveauté étant présentée comme ce qui caractérise et distingue le projet en question. Pour s'en rendre compte, on peut feuilleter le catalogue distribué lors du Forum des projets urbains, organisé annuellement par un groupe de presse professionnelle, où les acteurs professionnels de l'urbanisme dans toute leur diversité – élus, techniciens des collectivités locales, aménageurs, promoteurs immobiliers, investisseurs, architectes-urbanistes, bureaux d'études, gestionnaires de services urbains, etc. – se rassemblent pour exposer leurs projets. On peut aussi se reporter à des ouvrages commandés ou produits par ceux qui réalisent les projets d'urbanisme : Paris Batignolles Aménagement, société en charge du projet Clichy-Batignolles à Paris et devenue aujourd'hui Paris & Métropole Aménagement, a fait paraître en 2014 avec Gallimard un ouvrage intitulé *L'Atelier des Batignolles : une nouvelle fabrique de la ville*, dont la

¹ Jean-Paul Lacaze, *Les méthodes de l'urbanisme*, 6^e éd., Paris, PUF, 2012/1990, 128 p.

journaliste Frédérique de Gravelaine est l’auteure ; Paris Sud Aménagement, ex-Semassy, société en charge du projet Massy-Atlantis, fait publier, avec le journaliste Jean-Philippe Hugron en 2019, *Massy Atlantis. Une nouvelle fabrique urbaine*, chez AAM – Ante Prima Éditions. En 2016, l’architecte-urbaniste Nicolas Michelin signe un *Manifeste pour une nouvelle fabrication de la ville*, notamment diffusé dans *Le Moniteur*, importante référence de la presse professionnelle. Certains bureaux d’études, experts ou autres consultants se proposent de décrypter ce phénomène de nouveauté dans la fabrique urbaine et proposent à leurs clients, qu’ils soient des collectivités locales, des aménageurs ou des promoteurs immobiliers, de se positionner dans ce paysage éminemment concurrentiel dans lequel fourmillent des concepts plus ou moins définis : urbanisme transitoire, tactique, *smart*, temporaire, éphémère, participatif, de préfiguration... Associations et collectifs occupent également ce terrain du renouvellement de la fabrique urbaine, comme en témoignent les expériences recensées dans le cadre de l’exposition *Co-urbanisme. 15 fabriques collaboratives de la ville*², conçue par le collectif Approche.s ! et qui s’est tenue au Pavillon de l’Arsenal à Paris en 2015. L’exposition valorise les démarches associant les usagers de la ville et les habitants aux acteurs professionnels de la fabrique urbaine dans la conception et la mise en œuvre des projets, dans le cadre de l’intervention d’associations promouvant un urbanisme dit collaboratif, comme les projets *Place au changement* à Saint-Étienne ou celui de l’Écoquartier fluvial à l’Île-Saint-Denis. Dans cette polyphonie, les élus ne sont pas en reste et appellent eux aussi à la transformation de la fabrique urbaine, comme la maire de Rennes et le président de Rennes Métropole en 2015 : « Les modes de fabrication de la ville doivent être plus souples et plus réactifs³ ». L’adjoint à la maire de Paris en charge de l’urbanisme et de l’architecture en 2016 déclare « Paris doit être le hub mondial de l’économie de l’innovation⁴ », ce qui se traduit notamment par l’organisation de l’appel à projets urbains innovants Réinventer Paris, démarche qui n’a pas fini de faire couler de l’encre. Enfin, les chercheurs en urbanisme, quant à eux, font de la question des « nouvelles fabriques de la ville » l’objet d’un colloque de l’Association pour la promotion de l’enseignement et de la recherche en urbanisme et aménagement (APERAU) en 2015 et d’un ouvrage publié en 2018 aux Presses universitaires de Rennes⁵.

Derrière l’incantation à la nouveauté dans la fabrique urbaine se cache donc un foisonnement de démarches. L’un des points communs entre ces projets est la survalorisation de démarches dites collaboratives, de coproduction ou de co-conception, vocabulaire qui joue à plein dans ces discours et qui renvoie, à tout le moins, à l’idée que les processus de production de ces projets renouvellent les

² Le livret réalisé pour l’exposition est disponible en ligne : https://www.pavillon-arsenal.com/data/expositions_fbcdd/fiche/8872/booklet_-_exposition_co-urbanisme_e6599.pdf (consulté le 13 novembre 2020)

³ « Les modes de fabrication de la ville doivent être plus souples et plus réactifs », *Le Moniteur*, 10 avril 2015.

⁴ « Paris doit être le hub mondial de l’économie de l’innovation », *AMC*, 13 mai 2016.

⁵ Guy Baudelle et Gilbert Gaultier (eds.), *Les nouvelles fabriques de la ville. Objets, référentiels et méthodes*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2018, 187 p.

modalités de la fabrique urbaine en agissant sur l'organisation des acteurs qui y prennent part. Ces démarches prennent des formes plurielles. Elles peuvent louer l'interdisciplinarité ou la pluridisciplinarité, comme ce fut le cas des équipes de professionnels qui composèrent l'Atelier International du Grand Paris au début des années 2010 et qui produisirent des études et des rapports plus ou moins opérationnels ou prospectifs sur l'aménagement de la métropole du Grand Paris en gestation. Elles peuvent également porter sur l'organisation de la production de la ville. Dans le cadre du projet de transformation du quartier de La Part-Dieu à Lyon, auquel la Ville de Lyon et la métropole réfléchissent depuis 2010 dans le cadre de la Mission Part-Dieu, l'entreprise publique locale en charge de l'aménagement annonce, sur le site officiel de présentation du projet, avoir « adopté une méthode de travail originale : celle de la co-production. L'ensemble des acteurs publics et privés est ainsi fédéré afin d'adopter une stratégie commune dont l'architecte-urbaniste est chargé de la mise en œuvre⁶ ». À y regarder de plus près, le questionnement des rapports entre acteurs publics et acteurs privés interpelle les acteurs de l'urbanisme. On retrouve cette question parmi les groupes de travail du Réseau national des aménageurs (RNA), groupe de réflexion initié par l'État, qui s'est penché en 2017 sur les contrats et les montages entre acteurs publics et acteurs privés dans les projets d'urbanisme. D'autres se posent la question d'un urbanisme négocié afin de coproduire la ville, comme le mentionne le programme d'une conférence organisée par un titre de presse professionnelle, qui introduit ainsi la question : « Face aux contraintes budgétaires, les collectivités sont amenées à imaginer de nouvelles formes de coproduction de la ville, en associant plus étroitement partenaires privés et publics⁷. » Je complèterais le décor ainsi planté, loin d'être exhaustif, par les propos suivants⁸, illustratifs, à mon sens, des termes des questions et réflexions que se posent de nombreux acteurs de la fabrique urbaine, qu'elle soit dite nouvelle ou non :

« En aménagement, il y a un paradoxe. À partir du moment où un quartier est livré, on oublie le processus qui a permis sa mise en œuvre. Et pourtant, la qualité de ce quartier est très liée à ce processus. L'importance du processus est sous-estimée dans le débat sur la ville. Cette manière de faire le projet n'est pas valorisée. La SEM de la Cité Internationale de Lyon vérifiait que l'opérateur faisait ce qu'il avait à faire et que chaque acteur était dans son rôle. La question du partage entre public et privé a toujours été là. Dans la mesure où chacun garde son rôle et que les rôles sont clairs, cette collaboration et cette négociation, font la richesse de la ville. Mais prenons garde que cette image, très visible actuellement, d'acteurs privés qui développent un quartier – ce qui n'est possible que pour des territoires

⁶ Source : <https://www.lyon-partdieu.com/projet/acteurs-de-la-co-production/>, consulté le 6 décembre 2020.

⁷ Source : <https://www.cadredeville.com/veille-juridique/programme-complet-urbanisme-negocie-co-produire-la-ville>, consulté le 6 décembre 2020.

⁸ Tenus par Guillaume Hébert (agence Une Fabrique de la Ville) dans Jean-Louis Subileau et Guillaume Hébert (eds.), *La fabrique de la ville aujourd'hui*, Paris, Dominique Carré éditeur (Éditions La Découverte), 2018, 175 p. : p. 64.

qui ont une attractivité économique –, ne devienne un mirage pour de nombreuses collectivités. Nous travaillons à Lens, dans le bassin minier, et il est évident qu'un opérateur privé ne pourra pas faire une opération d'aménagement complexe parce que l'aménagement, ça ne rapporte pas ! Il y a des dépenses et des recettes. Parfois celles-ci s'équilibrent, parfois la chaîne globale a une certaine rentabilité dans un territoire dynamique et attractif, mais pour l'essentiel des territoires de France et d'Europe, les aménagements urbains de qualité coûtent de l'argent aux collectivités. Un dernier point : il ne faut pas opposer les outils les uns aux autres. Avec Yannick Beltrando [architecte-urbaniste, agence Anyoji Beltrando], nous travaillons sur le PLUi de Plaine Commune. Il faut faire un règlement, il y a des documents supra communaux, et puis il y a toute la chaîne des outils d'urbanisme opérationnel, de la ZAC au permis d'aménager, puis le projet urbain partenarial (PUP) et la taxe d'aménagement majorée (TAM) pour percevoir des financements et réaliser des équipements ; il y a les permis de construire... À ces outils réglementaires s'ajoute une palette d'outils plus immatérielle qui donne de la place aux acteurs du projet, aux habitants, aux usages, qui permet à chacun de se rencontrer. Tous ces outils ne s'opposent pas, ils sont complémentaires. Ils ne sont pas générateurs d'une esthétique. Ainsi selon moi, contrairement à la critique de certains concepteurs, il n'existe pas "un urbanisme de ZAC". »

Cette thèse d'urbanisme s'inscrit de plain-pied dans ce contexte de questionnement intense de l'urbanisme tel qu'il se fait aujourd'hui. À travers mon objet de recherche, la régulation de la coproduction publique et privée du projet d'urbanisme à dominante résidentielle, j'entends prendre part aux interrogations que suscitent les mutations contemporaines du processus de production urbaine et de ses acteurs, pour la recherche en urbanisme et pour l'action urbaine.

1. Le projet d'urbanisme : un instrument et une activité de coproduction de la ville

Cette thèse porte sur la coproduction publique et privée du projet d'urbanisme à dominante résidentielle et sa régulation. Je vais d'abord m'intéresser à la coproduction du projet d'urbanisme et admettre, pour le moment, une définition du phénomène de la coproduction tel que je vais l'employer. La notion de coproduction souligne le fait que le projet d'urbanisme repose sur une diversité d'objets urbains à faire advenir – logements, écoles, bureaux, commerces, places et parcs publics, infrastructures... – et qu'ils sont produits par différents acteurs. La coproduction n'est donc pas un phénomène nouveau dans la fabrique de la ville : il évoque une réalité empirique pouvant qualifier la fabrique de la ville depuis longtemps. En revanche, la recherche s'est intéressée à la coproduction plus récemment, sans forcément la désigner sous ce terme. Mais c'est bien de coproduction qu'il s'agit quand F. Ascher ou A. Verpraet étudient les partenariats ou les rapports entre acteurs publics et privés⁹, présentés par ailleurs comme des dispositifs permettant de partager les risques entre les acteurs, et surtout les risques financiers¹⁰. Le terme de coproduction est plus largement utilisé dans le sens que je mobilise ici à partir des années 2000 dans le cadre des travaux portant sur le projet urbain¹¹. Par ailleurs, le terme de coproduction est aussi utilisé pour qualifier les démarches d'implication des citoyens, des habitants ou des usagers dans la production urbaine. Les travaux portant sur ces démarches s'insèrent dans les corpus théoriques relatifs à la démocratie participative et ses instruments (les démarches de participation ou de concertation), aux savoirs citoyens et l'*empowerment*¹². Dans le cadre de cette thèse, je me focalise sur les processus de coproduction entre acteurs professionnels de la production urbaine. Les habitants, usagers, citoyens, citoyens n'apparaîtront qu'à travers les discours et les pratiques des acteurs professionnels, je ne me penche pas sur les démarches qui les font devenir acteurs de la production urbaine.

⁹ Gilles Verpraet, « Le dispositif partenarial des projets intégrés. Pour une typologie des rapports publics/privés », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 1991, n° 51, p. 103-112 ; François Ascher, « Le partenariat public-privé dans le "(re)développement". Le cas de la France » dans Heinz Werner (ed.), *Partenariats public-privé dans l'aménagement urbain : Allemagne, USA, Espagne, Grande-Bretagne, Suède, Pays-Bas, France*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 197-248.

¹⁰ Denis Rousseau et Georges Vauzeilles, *L'aménagement urbain*, 2^e éd., Paris, Presses universitaires de France, 1995/1992, 127 p.

¹¹ Alain Bourdin, « Comment on fait la ville, aujourd'hui, en France », *Espaces et sociétés*, 2001, n° 105-106, p. 147-166.

¹² Marie-Hélène Bacqué et Mario Gauthier, « Participation, urbanisme et études urbaines », *Participations*, 2011, vol. 1, n° 1, p. 36-66 ; Agnès Deboulet et Héloïse Nez, *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013 ; Marie-Hélène Bacqué et Carole Biewener, *L'empowerment, une pratique émancipatrice ?*, Paris, La Découverte, 2015 ; Camille Gardesse, « The fraught 'menage à trois' of public actors, private players and inhabitants: Problems of participation in French urban development projects », *Urban Studies*, 1 décembre 2015, vol. 52, n° 16, p. 3035-3053 ; Jeanne Demoulin, *La gestion du logement social. L'impératif participatif*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2016.

Le projet urbain s'est imposé dans le vocabulaire et dans les pratiques de l'urbanisme depuis les années 1980. Il n'a depuis plus quitté les discours des acteurs de l'urbanisme et la recherche s'est largement penchée sur cet objet. On dit de cette notion qu'elle est floue et que c'est cette imprécision qui a permis le développement de différentes approches, situées en architecture et en sciences sociales. Comment cette notion est-elle définie et employée par ces différentes approches ? Comment ces approches considèrent-elles le projet au regard de la question de la coproduction qui nous occupe ici ? Le but de ce premier point est d'en rendre compte afin de positionner mon approche du projet en urbanisme par rapport à la question de la coproduction. Pour cela, je vais aborder les différentes manières proposées pour saisir le projet urbain depuis son émergence. Les discussions autour de cette notion trouvent leur point d'orgue autour de l'an 2000, moment de bouillonnement et de rencontre des multiples approches dans des publications¹³.

1.1. Le projet urbain et les concepteurs : composition urbaine et valeurs

L'émergence de la notion de projet urbain en France est le fait de concepteurs : des architectes intervenant comme urbanistes, à l'échelle d'un quartier. Cette notion émerge en s'affichant en rupture avec l'urbanisme fonctionnel de l'après-guerre reposant sur le plan. Parmi ces architectes-urbanistes, Christian Devillers est l'un de ceux qui a participé à forger le concept de projet urbain¹⁴, suivi par Philippe Panerai ou David Mangin. Les concepteurs abordent le projet urbain à partir de la composition et de la forme urbaines. Le projet urbain est alors constitué comme une doctrine de composition urbaine à partir des espaces publics. Dans leur ouvrage *Projet urbain*¹⁵, Ph. Panerai et D. Mangin insistent sur les gabarits, les mesures et les formes de ces espaces publics, dont certains sont considérés comme des modèles à reproduire, comme la rue haussmannienne. L'importance donnée à la forme urbaine repose sur le postulat d'une unité entre la parcelle, la fonction et l'architecture du bâtiment, doctrine encore en vigueur. Cette question d'échelles est également présente chez Ch. Devillers, pour qui le projet urbain permet de composer la ville, en tant qu'entité globale, à partir de l'assemblage de pièces urbaines, au

¹³ Jean-Paul Charrié (ed.), *Villes en projet(s)*, Talence, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 1996, 412 p ; Michel Bonnet (ed.), *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe. Les acteurs du projet architectural et urbain*, La Défense, Plan Construction et Architecture, 1997, vol.1, 220 p ; Olivier Chadoin, Patrice Godier et Guy Tapie, *Du politique à l'œuvre : Bilbao, Bordeaux, Bercy, San Sebastián. Système et acteurs des grands projets urbains et architecturaux*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2000, 237 p ; Alain Hayot et André Sauvage (eds.), *Le projet urbain : enjeux, expérimentations et professions*, Paris, France, Éd. de La Villette, 2000, 401 p ; Patrizia Ingallina, *Le projet urbain*, Paris, Presses Universitaires de France, 2001, 128 p ; Dossier "Projet urbain, maîtrise d'ouvrage et commande", *Espaces et Sociétés*, 2001, n°105, vol.2, p. 13-210 ; Alain Avitabile, *La mise en scène du projet urbain. Pour une structuration des démarches*, Paris, L'Harmattan, 2005, 336 p.

¹⁴ Christian Devillers, *Le projet urbain*, Paris, Éditions du Pavillon de l'Arsenal, 1994.

¹⁵ David Mangin et Philippe Panerai, *Projet urbain*, Marseille, Parenthèses, 1999, 185 p.

risque d'une conception de la ville en mosaïque, sans pensée globale¹⁶. À cette pensée du projet urbain comme forme urbaine et comme processus de composition urbaine sont associées des valeurs : le projet urbain serait un processus social voire démocratique qui permettrait l'échange et le débat avec la population. Le projet urbain de Bologne est alors la référence classiquement citée, pour la mise en œuvre du projet urbain de patrimonialisation concertée du centre-ville dans les années 1960¹⁷. L'idée de coproduction est relativement absente de cette pensée du projet urbain : elle est dominée par les concepteurs et par le rôle du dessin d'architecture, qui admettent tout de même la pluralité des objets urbains à produire, ces derniers devant être conçus à partir de leur rapport à l'espace public. En revanche, l'idée de coproduction se trouve plus explicitement énoncée parmi les détracteurs du projet urbain, et en particulier dans un article de Ph. Genestier publié en 1993 intitulé « Que vaut la notion de projet urbain¹⁸ ? ». Le projet urbain y est présenté comme une idéologie libérale favorisant l'appauvrissement des règles d'urbanisme pour faire advenir la transformation urbaine par la négociation entre les intérêts privés et les intérêts publics.

1.2. Le projet urbain au ministère en charge de l'urbanisme

Depuis la première loi de décentralisation en 1983, ce sont les communes qui disposent de la compétence urbanisme pour transformer l'espace administré. Pourtant, à travers le ministère en charge de l'urbanisme, l'État s'est largement saisi de la notion de projet urbain à travers une action normalisatrice. Cette action repose sur des dispositifs qui ont promu la notion de projet urbain, principalement à partir du point de vue des concepteurs et avec une forte dimension axiologique. L'Atelier Projet Urbain est organisé par le ministère depuis 1993, avec le concours de Ch. Devillers : il s'agit de voyages thématiques pour des délégations de professionnels visitant des projets urbains jugés exemplaires. L'animatrice de ce réseau est Ariella Masboungi, architecte-urbaniste de l'État, « intellectuelle de l'urbanisme animant les débats internes au champ¹⁹ », également en charge, jusqu'en 2017, du Grand Prix de l'Urbanisme, décerné depuis 1989 par le ministère en charge de l'urbanisme. De nombreuses publications, sous l'égide du Club Ville Aménagement, groupe de réflexion réunissant les grands aménageurs publics français, ont également contribué à la diffusion du projet urbain dans les pratiques de l'urbanisme en France. L'action normalisatrice entreprise par l'État repose sur un postulat essentiel : le projet urbain doit transformer l'espace en un état jugé préférable, à partir d'une définition *a priori* de certaines valeurs qui évoluent avec le temps et les modes, excluant d'emblée certaines formes urbaines

¹⁶ Christian Devillers, Philippe Genestier et Marcel Roncayolo, « De la logique de secteur au projet urbain », *Villes en Parallèle*, 1988, vol. 12-13, p. 244-259.

¹⁷ Patrizia Ingallina, *Le projet urbain*, 4^e éd., Paris, Presses Universitaires de France, 2010/2001, 128 p.

¹⁸ Philippe Genestier, « Que vaut la notion de projet urbain ? », *L'Architecture d'aujourd'hui*, 1993, n° 288, p. 40-46.

¹⁹ Alain Bourdin, « Les nouveaux acteurs de l'urbanisme : renouveau ou fin de partie ? », *Revue Internationale d'Urbanisme [En ligne]*, 2019, n° 8.

comme les lotissements et promouvant certaines personnalités remarquables. La question de la coproduction n'est pas vraiment traitée par les individus évoluant dans ce milieu, entérinant plutôt le constat selon lequel « la reconnaissance de l'urbanisme comme ensemble de problèmes et de savoirs spécifiques est enracinée dans le secteur public²⁰ ».

1.3. Le projet urbain comme instrument d'action publique urbaine

Cette approche du projet comme instrument d'action publique est ancrée dans la science politique. L'instrumentation de l'action publique y est définie comme « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale²¹ ». Un instrument d'action publique « constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur²² ». Dans leur ouvrage, P. Lascoumes et P. Le Galès entendent déconstruire les politiques publiques en analysant les instruments mis en place plutôt qu'en se focalisant sur les objectifs des politiques publiques en tant que tels. Cette approche a été employée pour analyser le projet urbain par le politiste G. Pinson : le projet urbain y est considéré comme un instrument mobilisé par des acteurs en charge du gouvernement d'un territoire. Dans quels buts cet instrument est-il mobilisé ? Selon G. Pinson, le projet a transformé la façon dont les acteurs publics agissent sur leur territoire. Le projet renvoie à trois dimensions²³ : la prise en compte de l'existant, la critique des savoirs experts et sectoriels et la mobilisation sociale. Si les deux premières dimensions peuvent renvoyer aux pratiques du projet urbain par les concepteurs, déjà évoquées, la question de la mobilisation sociale est une idée plus originale qui met en avant la pluralité des acteurs de l'action urbaine et les modalités de leur coopération. Le projet urbain serait mobilisé pour constituer le territoire en « acteur collectif²⁴ ». « Le processus d'élaboration et de mise en œuvre du projet est basé sur la multiplication et le maintien dans le temps des interactions entre groupes et acteurs²⁵ » dans le but de « générer une capacité d'action collective, organiser une cohérence entre les multiples intervenants²⁶ » dans un contexte où « on ne décide plus et [où] on ne fait plus coopérer des acteurs comme il y a trente ans²⁷ ». Dans cette approche du projet urbain comme instrument d'action publique, le projet urbain se fait instrument de coopération au service de la

²⁰ *Ibid.*

²¹ Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (eds.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004, 370 p. : p. 12.

²² *Ibid.* : p. 13.

²³ Gilles Pinson, « Le projet urbain comme instrument d'action publique » dans Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (eds.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 199-233.

²⁴ Gilles Pinson, *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, 420 p.

²⁵ *Ibid.* : p. 215.

²⁶ *Ibid.* : p. 228.

²⁷ *Ibid.* : p. 225.

gouvernance urbaine, c'est-à-dire d'une vision du gouvernement qui ne repose plus seulement sur l'action hiérarchique de l'État mais sur des coalitions ou des réseaux d'acteurs au niveau local et agissant à cette échelle²⁸. Si la dimension collective de la coproduction est constitutive de l'approche du projet urbain comme instrument d'action publique, force est de constater qu'elle ne porte pas sur des processus urbanistiques mais sur des processus de gouvernement ou de gouvernance. Autrement dit, abordé de cette manière, le projet urbain ne porte que très marginalement sur la production d'objets urbains et la transformation de l'espace mais est plutôt considéré comme un instrument de mise en œuvre des politiques d'attractivité économique et résidentielle dans un contexte de compétition entre métropoles²⁹.

1.4. L'activité de projet en urbanisme

À côté de l'approche du projet urbain comme instrument d'action publique, le projet urbain est abordé comme une activité. Pour Nadia Arab, le projet d'urbanisme est un « instrument de coordination et de mobilisation³⁰ » pour la coproduction de ville. Ce qui change ici est la vocation du projet : il s'agit d'un instrument de transformation matérielle de l'espace urbain, dans une logique de coproduction, posée ainsi par Nadia Arab en 2001 : « Aujourd'hui, parler de 'coproduction' consiste avant tout à focaliser l'attention sur la première dimension de ce terme, le 'co', tandis que le second terme, l'aspect 'production' passe à la trappe. Nous considérons que réduire la 'coproduction' à son premier terme revient à élaborer une vision restrictive de l'aménagement urbain et à oublier que si celui-ci vise à la coopération, alors c'est toujours dans le cadre de la conception et de la réalisation d'objets urbains très concrets³¹. » Ainsi, le projet d'urbanisme est une activité collective de transformation de l'espace qui passe par la coproduction d'objets urbains dans toute leur diversité. Dans un article récent proposant une théorie du projet en urbanisme³², N. Arab donne des clés d'analyse du projet en urbanisme :

- Il s'agit d'une activité en tension entre définir et faire advenir : définir les intentions des transformations de l'espace et en même temps leurs conditions de faisabilité, dans un processus itératif, ouvert et non linéaire ;
- d'une activité collective, entre acteurs publics et acteurs privés placés en situation de coopération, et en prise avec une grande diversité de spécialités à coordonner, que ce soit dans la définition ou dans la mise en œuvre du projet ;

²⁸ Patrick Le Galès, *Le Retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

²⁹ Erik Swyngedouw, Frank Moulaert et Arantxa Rodriguez, « Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy » dans Neil Brenner et Nik Theodore (eds.), *Spaces of Neoliberalism*, Chichester, UK, John Wiley & Sons, Ltd, 2002, p. 194-229.

³⁰ Nadia Arab, « La coproduction des opérations urbaines : coopération et conception », *Espaces et Sociétés*, 2001, vol. 2-3, n° 105-106, p. 57-82 : p. 61.

³¹ *Ibid.* : p. 61.

³² Nadia Arab, « Pour une théorie du projet en urbanisme », *Revue Européenne des Sciences Sociales*, 2018, p. 219-240.

- d'une activité finalisée mais indéterminée, c'est-à-dire que les acteurs qui sont engagés dans le projet participent à la réalisation d'un même objet mais il n'y a pas de recette prédéfinie pour y parvenir ;
- d'une activité inscrite dans un espace-temps paradoxal, entre finitude, incertitude et temps long de la réalisation ;
- d'une activité productrice d'artefacts, c'est-à-dire des bâtiments, des infrastructures, des équipements, des espaces publics, etc. à considérer dans leur matérialité.

De la fin des années 1980 au milieu des années 2000, le projet est l'objet de très nombreux travaux de recherche, dont j'ai donné un aperçu partiel à travers différentes approches de cette notion. La coproduction est abordée de diverses façons par ces travaux. Certains insistent sur la dimension matérielle du projet, d'autres sur sa dimension collective comme technique de gouvernance. Mais c'est dans la continuité d'une approche du projet d'urbanisme comme activité que se situe cette thèse car elle articule de façon irréductible la question de la production de la ville dans tout ce qu'elle a de plus concret avec la question de l'organisation de cette production, entendue comme une action collective à organiser et en prise avec un système de production qui connaît des mutations.

2. La coproduction du projet d'urbanisme : quels enjeux et quels problèmes aujourd'hui ?

Cette thèse pose la coproduction publique et privée du projet d'urbanisme à dominante résidentielle comme objet de recherche. Qu'est-ce qui fait que la question de la coproduction du projet se trouve, aujourd'hui, au cœur des interrogations sur la production de la ville, et en particulier sur la production des projets d'urbanisme à dominante résidentielle ? Sur quels fondements, notamment théoriques, cet objet est-il bâti ? Comment se saisir de cet objet ?

2.1. Les projets d'urbanisme à dominante résidentielle comme analyseurs des mutations des conditions de coproduction de la ville

Les conditions de production de la ville connaissent des mutations qui interrogent voire bouleversent la coproduction et suscitent tout l'intérêt de la recherche urbaine³³. Les conditions de production de la ville renvoient aussi bien au système de production de la ville – c'est-à-dire des acteurs, des pratiques, des instruments, des valeurs et des visions de ce que doit être la ville aujourd'hui – qu'au procès de production de la ville – c'est-à-dire le rôle des acteurs, des démarches, des objectifs et une organisation du processus de production. Quelles sont ces mutations et quelles questions suscitent-elles ?

³³ Félix Adisson et al. (eds.), *Pour la recherche urbaine*, Paris, CNRS Éditions, 2020, 448 p.

2.1.1. L'austérité des finances publiques

La production de la ville est non seulement fondée sur des savoirs et des problèmes enracinés dans le secteur public mais, au moins depuis l'après-guerre et en particulier la loi d'orientation foncière de 1967, elle repose également, dans des proportions variables, sur des dépenses publiques. Ces dépenses publiques ont plusieurs fonctions, purement comptables ou plus politiques. Elles peuvent simplement servir à absorber les déficits du bilan d'aménagement, rarement à l'équilibre. Elles peuvent également être l'expression d'une politique publique mise en place par une collectivité locale, par exemple en compensant auprès de l'aménageur d'un projet la revente de charges foncières à un prix peu élevé, dans le but de produire des logements au coût maîtrisé. Ces pratiques relativement courantes sont aujourd'hui remises en cause par l'austérité des finances publiques, répondant à l'injonction, émise par l'État, de réduction de la dette publique³⁴. L'austérité des finances publiques se répercute sur la production de la ville, aussi bien sur le système de production que sur le procès de production.

2.1.2. Les transformations du système de production de l'urbanisme : la montée en puissance des acteurs privés

Les transformations du système de production de l'urbanisme sont en partie liées à l'austérité des finances publiques, qui touche l'une des ressources mobilisées par les acteurs publics dans la production urbaine, c'est-à-dire la ressource financière. Cependant, A. Bourdin met en évidence à quel point ce système s'est enrichi de nouveaux acteurs et de nouvelles ressources dans les dernières décennies³⁵. Si ces nouveaux acteurs et nouvelles ressources n'ont pas totalement éclipsé les acteurs publics de la production urbaine, force est de constater la montée en puissance des acteurs privés, et en particulier des promoteurs immobiliers, car ce sont eux qui détiennent les ressources financières nécessaires à la transformation urbaine³⁶. La place de plus en plus importante qu'occupent les promoteurs immobiliers transforme le procès de production – les acteurs publics doivent travailler avec eux, d'une façon ou d'une autre – mais transforme également le système de production et ses valeurs, ce qui est valable pour les politiques urbaines en général, de plus en plus façonnées par des impératifs de rentabilité et d'efficacité issus du secteur privé³⁷. Progressivement, les promoteurs immobiliers interviennent également dans les processus de conception et de montage des projets d'urbanisme, occupant un rôle ne se limitant plus à la mobilisation de la ressource financière pour la production urbaine : « Les promoteurs se conçoivent comme des opérateurs urbains, ce qui est nouveau, et globalement l'écosystème immobilier se renforce [...] Cette évolution se fait plutôt au détriment de l'urbanisme en tant que

³⁴ Guillaume Gourgues et Matthieu Houser, *Austérité et rigueur dans les finances locales*, Paris, L'Harmattan, 2017, 295 p.

³⁵ A. Bourdin, « Les nouveaux acteurs de l'urbanisme : renouveau ou fin de partie ? », art cit.

³⁶ Charlotte Halpern et Julie Pollard, « Making Up the Neoliberal City: The Role of Urban Market Actors » dans Gilles Pinson et Christelle Morel (eds.), *Debating the Neoliberal City*, Londres & New York, Routledge, 2017, p. 60-76.

³⁷ Gilles Pinson, *La ville néolibérale*, Paris, Presses universitaires de France, 2020, 160 p.

système d'acteurs et d'action constitué. Elle est favorable aux acteurs qui peuvent enrôler, fédérer, entreprendre. En France comme ailleurs en Europe, ceux-ci se trouvent rarement du côté de l'État, quelques fois du côté des pouvoirs locaux et plus souvent des grands groupes de l'immobilier. Ce qui signifie deux choses : d'une part, que le privé gagne de l'importance par rapport au public, mais aussi que l'immobilier – c'est-à-dire une collection de produits par opposition à une vision organique de la ville – devient plus structurant de la production urbaine qu'il ne le fut. C'est du moins l'hypothèse que je formule, avec la possibilité que demain le champ de l'urbanisme cède la place à celui de l'immobilier³⁸. »

2.1.3. Le poids des politiques publiques du logement

Parmi les objets urbains à coproduire, le logement est celui qui se trouve le plus concerné par l'austérité des finances publiques et par la montée en puissance des promoteurs immobiliers dans la production urbaine pour deux raisons. D'une part, le logement est l'objet d'une politique publique majeure par son coût pour les finances publiques, largement supérieur à celui consacré par la puissance publique à tout autre objet urbain. Cette politique porte sur trois enjeux : l'enjeu macroéconomique, pour l'entraînement de l'économie française – c'est le sens de l'adage bien connu « Quand le bâtiment va tout va » – ; l'enjeu social, notamment pour l'accès au logement et à l'hébergement ; et l'enjeu urbain, dans le sens où le logement façonne les espaces urbains et la plupart des mobilités, à travers la question de l'habitat³⁹. D'autre part, les promoteurs immobiliers, dont le rôle monte en puissance dans la production urbaine, sont les producteurs historiques du logement⁴⁰, et en particulier dans les projets d'urbanisme. C'est pour ces deux raisons que les politiques publiques du logement pèsent lourd dans les conditions de production de la ville. Ces politiques sont sujettes à plusieurs questions et dynamiques qui jouent, à des degrés différents, sur le système et sur le processus de production de la ville et sont formulées ainsi par J.-C. Driant⁴¹ : « Faut-il construire 500 000 logements par an ? » ; « Une France de propriétaires ? » ; « Réguler les marchés locatifs ? » ; « Réserver le logement social aux plus pauvres ? ». Ces questions contribuent à l'orientation des politiques publiques à l'échelle nationale et à l'échelle locale et pèsent sur les conditions de production de la ville à travers les instruments qui en découlent – comme l'incitation à l'investissement locatif ou la production de logements sociaux, et notamment par les promoteurs immobiliers – plus ou moins mobilisés par les acteurs engagés dans la coproduction de projets d'urbanisme. Si, comme le suggère A. Bourdin, le logement ne devient plus qu'un produit immobilier parmi d'autres, quel devenir pour les politiques publiques de l'habitat ? Sur quels acteurs et

³⁸ A. Bourdin, « Les nouveaux acteurs de l'urbanisme : renouveau ou fin de partie ? », art cit.

³⁹ Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, Paris, La documentation française, 2015, 198 p.

⁴⁰ Christian Topalov, *Les promoteurs immobiliers. Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*, Paris, Mouton, 1973, 413 p ; Christian Topalov, *Le logement en France : histoire d'une marchandise impossible*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1987, 437 p.

⁴¹ J.-C. Driant, *Les politiques du logement en France*, op. cit.

sur quels instruments s'appuyer dans le cadre de ces politiques publiques ? L'ensemble de ces transformations interpelle encore plus la coproduction publique et privée des projets d'urbanisme à dominante résidentielle.

2.1.4. Délimitation des acteurs publics pris en compte dans la thèse

Si l'austérité des finances publiques concerne l'ensemble des acteurs publics, de l'État aux communes, cette thèse ne porte pas sur tous les acteurs publics mais uniquement sur les acteurs publics locaux, c'est-à-dire les communes et les intercommunalités, et non sur l'État. Ce choix s'explique par deux raisons. D'une part, le mouvement de décentralisation engagé depuis 1983 fait des communes et des intercommunalités les acteurs publics responsables de l'aménagement et de l'urbanisme sur leur territoire, réduisant de fait, sans pour autant l'annuler complètement, l'intervention de l'État dans la coproduction des projets d'urbanisme. D'autre part, l'implication de l'État dans la coproduction d'un projet aujourd'hui, dans le cadre d'une opération d'intérêt national (OIN) à travers un établissement public d'aménagement (EPA), se fait toujours en partenariat avec les communes et les intercommunalités. Ces dernières sont donc les acteurs publics impliqués dans tous les projets d'urbanisme. Par ailleurs, le rôle de l'État dans les projets d'urbanisme est bien documenté par la recherche urbaine⁴², ce qui pousse à investiguer davantage le rôle des communes et des intercommunalités dans la régulation et la coproduction des projets d'urbanisme à dominante résidentielle.

2.2. La coproduction du projet d'urbanisme et l'action collective

La sociologie de l'action organisée, dans le sillage de la sociologie des organisations qui se consacre aux entreprises et aux administrations⁴³, s'intéresse à l'action collective mais dans « des contextes d'action plus diffus⁴⁴ », auxquels on peut identifier les projets d'urbanisme. La sociologie de l'action organisée contribue à fournir des concepts pour comprendre et analyser l'action collective, telle que la coproduction du projet d'urbanisme. Cela permet de comprendre que la coproduction ne va pas de soi : elle pose la question de la coopération entre une multitude d'acteurs pour la production des différents objets qui composent le projet. Les logiques d'action de ces derniers peuvent être différentes si ce n'est

⁴² Brigitte Bertoncello et Jérôme Dubois (eds.), *Euroméditerranée. Accélérateur de métropole*, Marseille, Parenthèses, 2010, 270 p ; Gilles Pinson et Christelle Morel Journel, « Beyond Neoliberal Imposition: State-Local Cooperation and the Blending of Social and Economic Objectives in French Urban Development Corporations », *Territory, Politics, Governance*, 2016, vol. 4, n° 2, p. 173-195.

⁴³ Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Éditions du Seuil, 2014/1977, 504 p.

⁴⁴ Erhard Friedberg, *Le pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée*, 2^e éd., Paris, Éditions du Seuil, 1997/1993, 422 p. : p. 164.

divergentes voire concurrentes, ce qui souligne l'enjeu de la coopération. Dès lors, la sociologie de l'action organisée propose également une démarche d'analyse⁴⁵ des phénomènes d'action collective.

La sociologie de l'action organisée repose sur un constat empirique, celui de la coopération d'une multitude d'acteurs, dont les intérêts peuvent être différents, voire opposés et contradictoires, engagés collectivement pour la réalisation d'un projet. La réalisation d'un projet est l'enjeu ou le défi qui anime la coopération entre les acteurs. Le constat de la coopération fonde l'énigme à laquelle les théories de l'action collective, parmi lesquelles la sociologie de l'action organisée, cherchent des réponses : comment les acteurs parviennent-ils à réaliser des projets communs en dépit des problèmes posés par la nécessité de la coopération ? Pour élucider cette énigme, il faut d'abord comprendre ce qu'est un problème dans ce cadre théorique. Les problèmes sont construits par les acteurs pour désigner les phénomènes qui gênent, perturbent voire empêchent la coopération. Si les problèmes sont construits par les acteurs, cela engage le chercheur à mettre en évidence cette construction car elle permet de comprendre, au moins en partie, les logiques et le raisonnement des acteurs engagés dans un projet commun. Que considèrent-ils comme un problème ? Comment le construisent-ils ? Quels problèmes priorisent-ils sur d'autres ?

La coopération est donc une construction collective dont le but est de surmonter les problèmes qui se posent aux acteurs pour et dans la réalisation d'un projet en commun. Cette construction donne lieu à ce que M. Crozier et E. Friedberg appellent un système d'action⁴⁶. C'est dans le cadre de ce système d'action que les acteurs échangent, coordonnent leurs actions, négocient les modalités de leur intervention, etc. On peut faire deux observations relatives aux systèmes d'action. D'une part, un système d'action est construit par les acteurs qui y prennent part, tout autant que ces acteurs en dépendent pour la réalisation de leur entreprise commune. Autrement dit, dans l'action collective, « système et acteur sont coconstitutifs [...] Il est donc vain et fallacieux de vouloir opposer une sociologie des acteurs à une sociologie des systèmes, une perspective actionniste (ou culturelle) à une perspective systémique. Un système n'est explicable qu'à partir de l'action qui l'institue et le réinstitue constamment. Et l'action n'a de sens que rapportée à un système. Mais le système dont il est question ici est une notion particulière. Elle est en fait vidée de tout déterminisme fonctionnel dont elle pourrait être porteuse. Elle est utilisée seulement comme un instrument d'analyse permettant de prendre au sérieux et d'utiliser la rationalité limitée et contingente des acteurs pour découvrir les propriétés et caractéristiques du contexte systémique d'où leur viennent leurs ressources et leurs contraintes⁴⁷ ». L'autre observation que l'on peut tirer de ce cadre théorique est la contingence des systèmes d'action. Cela signifie qu'ils dépendent du

⁴⁵ Je présenterai la démarche d'analyse dans la section suivante de cette introduction.

⁴⁶ M. Crozier et E. Friedberg, *L'acteur et le système*, *op. cit.*

⁴⁷ E. Friedberg, *Le pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée*, *op. cit.* : p. 233-235.

contexte dans lequel ils sont formulés et de la compréhension que les acteurs ont de ce contexte ; on retrouve ici la capacité des acteurs à problématiser la situation dans laquelle ils interviennent. La contingence des systèmes d'action a une conséquence importante pour la démarche de recherche : « La mise en évidence empirique de cette existence [celle d'un système d'action], d'un phénomène qui n'est pas une donnée naturelle et dont, par conséquent, on ne peut jamais connaître d'avance ni la configuration ni les propriétés chaque fois spécifiques et contingentes, bref, à découvrir⁴⁸. »

En résumé, dans l'action collective, la coopération passe par la constitution d'un système d'action en perpétuelle recomposition par les acteurs qui le constituent. Ce système est contingent et constitue une réponse aux problèmes de coopération qui se posent aux acteurs. L'existence de tout système d'action doit être démontrée empiriquement, tout comme son fonctionnement, reposant sur les ressources, les contraintes, les rapports de force et de pouvoir que les acteurs mobilisent ou subissent dans la coordination, dans la négociation ou dans la résolution des conflits qui peuvent parfois les opposer. Je vais mobiliser l'ensemble de ces concepts comme outils de compréhension et d'analyse de la coproduction des projets d'urbanisme. Cependant, pour bien comprendre la coproduction des projets d'urbanisme comme enjeu d'action collective, il convient de mettre en évidence qu'elle pose un problème de régulation.

2.3. La coproduction du projet d'urbanisme et la régulation

Le concept de régulation connaît un essor important dans les sciences sociales, en particulier depuis les années 1990. Pourtant, selon les disciplines ou les approches, la régulation suppose des implications théoriques et méthodologiques différentes⁴⁹.

Dans le champ de l'économie politique, l'usage de la régulation trouve son origine dans la théorie de la régulation en économie, qui prend pour objet de recherche la permanence du mode de production capitaliste face aux crises qui le secouent, et plus généralement la permanence de l'ordre social⁵⁰. Autrement dit, la régulation économique produit de la régulation sociale, au sens de la stabilité des rapports entre les groupes sociaux, et notamment entre les acteurs publics et les acteurs privés⁵¹. Dans le champ de la production urbaine, le recours au concept de régulation attire l'attention sur les rapports entre acteurs publics et acteurs privés à partir du constat suivant : « Aujourd'hui [à la fin des années

⁴⁸ M. Crozier et E. Friedberg, *L'acteur et le système*, *op. cit.* : p. 281.

⁴⁹ Jacques Commaille et Bruno Jobert, « La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissance ? » dans *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1998, p. 11-34.

⁵⁰ Matthieu Ansaloni, « Théorie de la régulation » dans Colin Hay et Andy Smith (eds.), *Dictionnaire d'économie politique : capitalisme, institutions, pouvoir*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018, p. 453-465.

⁵¹ Peter Lange et Marino Regini (eds.), *State, Market, and Social Regulation: New Perspectives on Italy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, 295 p.

1990], le passage à des gouvernements urbains faisant plus appel aux marchés, aux firmes, pose des problèmes de régulation⁵² ». Ce constat pointe la transformation de la logique de régulation mise en œuvre par les acteurs publics, et en particulier l'État : de la redistribution des richesses par l'action publique urbaine dans le régime fordiste-keynésien des Trente Glorieuses à une action publique urbaine aujourd'hui qualifiée de pro-marché ou de néolibérale, aussi discutée soit cette notion⁵³. On retrouve cette transformation dans le champ de la recherche urbaine aujourd'hui, comme en témoignent les propos d'A. Bourdin sur l'opposition entre la vision immobilière de la production urbaine, tenue par les promoteurs et en passe de s'imposer, au détriment de celle des acteurs publics de l'urbanisme, en déclin.

Dans le champ de la sociologie de l'action collective dans laquelle je m'inscris, la régulation désigne l'activité de production de règles. Pour J.-D. Reynaud, « une règle est un principe organisateur. Elle peut prendre la forme d'une injonction, ou d'une interdiction visant à déterminer strictement un comportement. Mais elle est le plus souvent un guide d'action, un étalon qui permet de porter un jugement, un modèle qui oriente l'action [...] Les règles ne sont rien d'autre que leur capacité réelle à régler des interactions [...] Les règles ont des auteurs et elles ont des destinataires. Elles sont liées à un projet d'action commune⁵⁴ ». Les règles constituent le ciment de l'action collective et participent à la définition des modalités de la coopération entre les acteurs dans le cours d'une action finalisée.

Étudier les règles du jeu revient donc à analyser la coopération en situation de projet, comprendre les problèmes de la coopération et la façon dont les acteurs les surmontent, ce qui amène M. Crozier et E. Friedberg à préciser, au sujet du système d'action évoqué plus haut : « Tout contexte d'action peut se conceptualiser comme sous-tendu par "un système d'action concret". Celui-ci le structure par des règles du jeu, c'est-à-dire par un ensemble de mécanismes qui définissent la pertinence des "problèmes" et des enjeux autour desquels les acteurs intéressés peuvent se mobiliser et régulent à la fois les interdépendances "objectives" entre participants et les processus d'échange qui s'ensuivent⁵⁵ ». Dans cet extrait, E. Friedberg admet les règles comme étant des mécanismes. D'un point de vue empirique, cela conduit à envisager les règles à partir de leur fonction de régulation et non à partir d'une forme en particulier. Autrement dit, les règles peuvent prendre des formes plurielles : les règles de droit doivent être tout autant considérées que des règles tirant leur pouvoir de contrainte d'autres sources que la loi.

⁵² Dominique Lorrain, « Administrer, gouverner, réguler », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 1998, vol. 80-81, n° 1, p. 84-92.

⁵³ Gilles Pinson et Christelle Morel Journel (eds.), *Debating the Neoliberal City*, Londres, Routledge, 2017, 220 p.

⁵⁴ Jean-Daniel Reynaud, « Préface » dans *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, 2^e éd., Paris, Armand Colin, 1993/1989, p. I-VII.

⁵⁵ E. Friedberg, *Le pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée*, op. cit. : p. 166.

Les règles du jeu ne sont pas immuables : elles sont tout aussi contingentes que le système d'action puisqu'elles apportent des solutions à des problèmes inscrits dans un contexte spécifique. Elles peuvent donc évoluer pour s'adapter aux problèmes tels qu'ils sont définis et redéfinis par les acteurs : « La réalité sociale que nous constatons, ce n'est donc pas la présence de règles, l'existence d'une contrainte dont les termes sont fixés une fois pour toutes, c'est l'existence de cette contrainte et l'activité de régulation. Il n'est pas nécessaire, comme le croyait Durkheim, de poser une conscience collective comme lieu des règles. Il faut plutôt analyser la manière dont se créent, se transforment et se suppriment les règles, c'est-à-dire le processus de régulation [...] La règle est bien le fait social par excellence mais à condition d'ajouter que l'activité de régulation est un enjeu social⁵⁶ ». Enfin, les théories de l'action collective considèrent que la régulation n'est le monopole d'aucun acteur en particulier⁵⁷ et engage donc à considérer tous ceux qui prennent part à une situation.

L'ensemble de ces éléments conduit donc à la formulation d'une problématique de la régulation de la coproduction publique et privée du projet d'urbanisme à dominante résidentielle.

3. Démarche de recherche

La question que pose cette thèse, la régulation de la coproduction publique et privée du projet d'urbanisme à dominante résidentielle, conditionne la démarche de recherche, que j'ai abordée dans une logique de découverte et d'ouverture. La démarche de recherche s'inscrit pleinement dans les orientations tirées des théories de l'action et de la régulation. Elles engagent à rendre compte de la coproduction des projets en train de se faire, tout en considérant la contingence de ces projets. Ces orientations se retrouvent dans la méthodologie adoptée, fondée sur l'induction, une posture compréhensive et une enquête par études de cas.

3.1. Une démarche de recherche inductive

Une démarche de recherche inductive implique de considérer l'enquête comme le moyen de faire émerger la question de recherche et de tendre vers la résolution d'un problème qui en découle, c'est-à-dire formulé par le chercheur à partir de son expérience d'enquêteur, et non posé *ex-ante*. Autrement dit, j'ai formulé la problématique de cette recherche avant tout comme un problème ancré dans l'action des acteurs observés et avec lesquels je me suis entretenu. Cette construction procède d'un mouvement itératif, propre aux démarches de recherche inductive et qui donne une place centrale à l'enquête de

⁵⁶ Jean-Daniel Reynaud, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, 1989, 306 p. : p. 31-32.

⁵⁷ Jean-Claude Thoenig, « L'usage analytique du concept de régulation » dans Jacques Commaille et Bruno Jobert (eds.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1998, p. 35-53.

terrain pour la production théorique. Cette démarche de recherche a pour ambition de produire de la théorie enracinée dans les données, démarche fidèle à la proposition de B. Glaser et A. Strauss de *grounded theory*, analyse par théorisation ancrée⁵⁸. En somme, on peut en venir à cette formule de D. Cefaï qui retranscrit la tension entre enquête de terrain et théorie : « Pas d'enquête sans traduction de propositions élaborées théoriquement hors terrain dans des dispositifs d'observation et d'entretien. Pas d'enquête sans un double mouvement d'heuristique de la découverte et de l'administration de la justification [...] Le terrain est le dispositif qui rend possible cette fécondation réciproque de l'esprit et de la matière : l'enquête articule du sens⁵⁹ ». Tout cela signifie que la question de la régulation ne s'est pas imposée d'emblée mais a émergé progressivement comme cadre de compréhension pertinent pour relater des phénomènes observés, aussi bien lors de l'enquête de terrain que par la littérature.

La restitution de l'enquête consiste alors en un récit qui vise à exposer les problèmes pour l'action et le problème pour la recherche que la régulation de la coproduction publique et privée des projets d'urbanisme à dominante résidentielle soulève. Cela conduit ensuite à exposer et analyser les façons dont les praticiens de l'urbanisme y sont confrontés et les réponses que ces derniers cherchent à y apporter. Cette démarche entre en écho avec certaines propositions de la sociologie pragmatique⁶⁰, qui invite à être attentif aux perspectives indigènes et à la description des activités situées⁶¹.

3.2. Une démarche de recherche compréhensive : prendre les acteurs au sérieux

Mon inscription dans une démarche inductive va de pair avec le recours à une démarche compréhensive. Une démarche de recherche compréhensive interroge les acteurs et les situations en demandant « comment ? » et « pourquoi ? ». Il s'agit de comprendre pourquoi les acteurs font les choix qu'ils font, comment ces choix interviennent et ce sans jamais négliger l'inscription dans un contexte singulier. La démarche de recherche compréhensive implique donc de partir des savoirs concrets et de l'expérience des acteurs étudiés, en rappelant ce qui fait la contingence du projet d'urbanisme dans lequel ils sont engagés. Le matériau qui résulte d'une telle enquête doit donc mener à une description riche de ce que font les acteurs : comment pensent-ils ? Comment agissent-ils ? Comment définissent-ils les problèmes qu'ils rencontrent ? Comment élaborent-ils les solutions et comment les mettent-ils en œuvre ? Comment interprètent-ils les faits auxquels ils sont confrontés et comment en rendent-ils compte ? Comment coopèrent-ils ? « Prendre au sérieux » les acteurs est une formule qui exprime bien ce que la

⁵⁸ Pierre Paillé, « L'analyse par théorisation ancrée », *Cahiers de recherche sociologique*, 1994, n° 23, p. 147-181.

⁵⁹ Daniel Cefaï (ed.), *L'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, 2003, 624 p. : p. 569.

⁶⁰ Cyril Lemieux, *La sociologie pragmatique*, Paris, La Découverte, 2018, 128 p.

⁶¹ Daniel Cefaï, Édouard Gardella et Erwan Le Méner, « Enquêter sur un dispositif d'urgence sociale. Les maraudes auprès des sans-abris à Paris » dans Fabrizio Cantelli et al. (eds.), *Sensibilités pragmatiques. Enquêter sur l'action publique*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2009, p. 39-51.

mise en œuvre d'une démarche de recherche compréhensive signifie⁶², comme l'expose l'extrait suivant : « “Prendre au sérieux” le travail mené par les acteurs pour rendre raison de leurs pratiques et justifier leurs conduites, ne signifie pas qu'il faille se contenter d'enregistrer des points de vue ou de les traduire dans un vocable savant. Pas davantage, ne s'agit-il de considérer que les acteurs ont raison de dire ce qu'ils disent : l'objet est de considérer qu'ils ont des raisons de le dire. De même, ne s'agit-il pas de considérer que ce que disent les acteurs décrit adéquatement ce qu'ils font : l'objet est de considérer que ce qu'ils disent doit pleinement faire partie de la description de ce qu'ils font – leurs pratiques discursives étant dotées d'une forme d'efficacité, inégale selon les individus et les situations⁶³. »

La combinaison d'une démarche inductive avec une démarche compréhensive conditionne la méthode mise en place pour la collecte des données dans l'enquête.

3.3. Une enquête par études de cas

Une enquête par études de cas est la méthode de récolte des données qui permet de prendre en compte la variété des contextes et la façon dont ces contextes pèsent sur le phénomène étudié. Pour cela, j'ai misé sur la diversité et sur le contraste entre les projets d'urbanisme choisis comme cas à étudier. En choisissant des projets aux caractéristiques variées, on se donne la possibilité de mieux identifier les régularités et les spécificités qui caractérisent la régulation de la coproduction publique et privée du projet d'urbanisme à dominante résidentielle. L'enquête par études de cas a procédé en deux temps⁶⁴ : une enquête exploratoire, afin d'identifier les cas d'études à analyser dans la suite de la thèse, mais également pour explorer et éprouver la formalisation de l'objet de recherche à partir des premiers entretiens avec des acteurs de terrain choisis pour leur connaissance approfondie du contexte et du projet en question ; l'enquête sur les cas d'études, sur laquelle repose la production des données à analyser. Plus précisément ce sont trois projets d'urbanisme à dominante résidentielle qui ont été retenus : les projets d'urbanisme des Bassins à flot à Bordeaux, du Grand Parc à Bondoufle et du Quartier Camille Claudel à Palaiseau dont on précisera plus tard en quoi ils consistent, leurs proximités et ce qui les distancie.

⁶² En histoire, B. Lepetit a soulevé cette question dans cet article dont on peut ici reprendre l'essentiel, malgré l'inscription dans une autre discipline : Bernard Lepetit, « L'histoire prend-t-elle les acteurs au sérieux ? », *Espace Temps*, 1995, vol. 59, n° 1, p. 112-122.

⁶³ Yannick Barthe et al., « Sociologie pragmatique : mode d'emploi », *Politix*, 2013, vol. 3, n° 103 : p. 187.

⁶⁴ Je reviendrai en détail sur la construction de l'enquête et le choix des cas dans le chapitre 2.

4. Structure du manuscrit

Ce mémoire de thèse est structuré en 7 chapitres.

Le premier chapitre (Acteurs, enjeux et problèmes de la coproduction publique et privée des projets d'urbanisme à dominante résidentielle) vise d'abord à présenter les rôles et les évolutions récentes des acteurs de la coproduction des projets, à savoir les acteurs publics locaux, c'est-à-dire les communes et les intercommunalités, et les promoteurs immobiliers. Ces acteurs de la production urbaine se trouvent dans une action collective dès lors qu'il s'agit de coproduire les projets d'urbanisme à dominante résidentielle. Cette action collective est néanmoins confrontée à des problèmes particuliers et à l'évolution des conditions de production de la ville, ce qui permettra de préciser la question de la coproduction publique et privée des projets d'urbanisme à dominante résidentielle. Le deuxième chapitre (Comment étudier la coproduction publique et privée des projets d'urbanisme à dominante résidentielle ?) pose le corpus théorique de la régulation sociale pour interroger la coproduction des projets. Ce corpus me servira de guide théorique pour comprendre comment les acteurs gèrent les problèmes auxquels ils sont confrontés dans le déploiement de l'action collective ainsi que les évolutions récentes de la régulation dans les projets d'urbanisme. Le chapitre élabore ensuite le dispositif d'enquête de terrain, c'est-à-dire une enquête par études de cas qui produira des données à partir de matériaux divers. J'exposerai la méthode qui a conduit à la sélection des trois cas d'études retenus et comment je mobiliserai ces études de cas dans la suite de la thèse.

Nous entrerons dans les études de cas à partir du troisième chapitre (Dynamiques territoriales, action publique et projets : les contextes de la coproduction des projets d'urbanisme). Ce chapitre entend positionner la coproduction des projets d'urbanisme par les acteurs publics locaux et les promoteurs immobiliers dans les contextes locaux. En donnant une perspective temporelle d'environ un demi-siècle dans chaque projet, le chapitre contribuera à éclairer les situations de projet qui caractérisent chacun des cas au lancement des projets d'urbanisme étudiés. Le quatrième chapitre (Organiser la coproduction publique et privée des projets d'urbanisme à dominante résidentielle) en vient à la façon dont les acteurs publics locaux organisent la coproduction avec les promoteurs immobiliers. À partir de la demande politique et de leur compréhension de la situation, les acteurs publics locaux remettent en cause, à des degrés divers, le modèle de l'aménagement public français. Cela conduit ces derniers à proposer de nouvelles doctrines de coproduction, qui se traduisent dans l'élaboration des cadres qui organisent la coproduction et qui permettent aux acteurs de faire face aux enjeux et aux problèmes soulevés en amont et au cours de la coproduction. Les trois chapitres suivants se penchent sur trois instruments mobilisés par les acteurs des projets pour surmonter les problèmes qui menacent la coproduction. Le chapitre 5 portera sur l'action foncière (La régulation de la coproduction publique et privée des projets d'urbanisme à dominante résidentielle par l'action foncière). À travers des choix contrastés d'action foncière dans

les cas d'études, le chapitre présente l'action sur le foncier pour la production de logements abordables et d'équipements et espaces publics. Dans le chapitre 6 (La régulation de la coproduction publique et privée des projets d'urbanisme à dominante résidentielle par la programmation immobilière résidentielle), l'activité d'élaboration et de mise en œuvre du programme de logements comme instrument de régulation sera explorée. Cet instrument doit permettre d'agir, lui aussi, sur la production de logements abordables et sur une offre variée et qui réponde aux besoins identifiés lors du lancement des projets. Le dernier chapitre (La régulation de la coproduction publique et privée des projets d'urbanisme à dominante résidentielle par la conception urbaine et architecturale) montrera comment se structure la conception dans chacun des cas pour répondre aux problèmes des choix d'élaboration, du suivi de leur mise en œuvre et de la densité dans les projets d'urbanisme étudiés.

À l'issue du développement, je présenterai, dans la conclusion générale, les évolutions de la coproduction des projets et de la régulation qui me paraissent structurantes pour l'avenir de la production urbaine en France, ainsi que quelques pistes d'approfondissement ou de prolongement des questions abordées dans le mémoire de thèse.

Chapitre 1 – Acteurs, enjeux et problèmes de la coproduction publique et privée des projets d’urbanisme à dominante résidentielle

Introduction

Dans ce chapitre, je vais présenter la coproduction publique et privée des projets d’urbanisme à dominante résidentielle. Le projet d’urbanisme est coproduit car il se compose d’objets urbains dont la production relève de différents acteurs qui peuvent, ou non, être amenés à dialoguer, à négocier, à coopérer, à se coordonner bref, à s’organiser dans le but de faire advenir un projet d’urbanisme. La coproduction est un phénomène ancien : le fait qu’une pluralité d’acteurs, publics ou privés, interviennent pour produire la ville n’est en rien une dynamique nouvelle. Cependant, poser ces constats ne dispense pas de considérer la coproduction comme une question toujours ouverte alors que les conditions de production de la ville sont soumises, depuis une vingtaine d’années à des évolutions importantes. Ces évolutions très diverses : contraction des finances publiques, injonction à l’innovation, injonction à la prise en compte de la nature, émergence de nouvelles pratiques plus ou moins définies comme l’urbanisme tactique etc. Ces évolutions interrogent toutes plus ou moins directement les

processus de coproduction des projets d'urbanisme, leurs enjeux, les acteurs qui y prennent part et les problèmes à résoudre.

Les projets d'urbanisme à dominante résidentielle, ceux qui m'intéressent plus particulièrement ici, sont des projets dont le programme consiste majoritairement à produire des logements. Ces projets comprennent également, a minima, des équipements et des espaces publics. Ce choix est structurant pour la problématique, et ce pour deux raisons. D'une part, construire des logements ne revient pas à construire un centre commercial ou un quartier d'affaires : les enjeux du projet sont différents, tout comme les acteurs engagés et certains problèmes qu'ils peuvent rencontrer. D'autre part, tout porte à croire que se jouent, dans les projets d'urbanisme à dominante résidentielle, des mutations importantes affectant la coproduction publique et privée. Ces évolutions semblent notamment se jouer dans la recomposition des relations, des interactions, des rapports de force et de pouvoir entre les acteurs publics locaux et les promoteurs immobiliers. Ces mutations touchent à la fois les objets à produire comme les processus de production eux-mêmes.

Comme je l'ai annoncé dans l'introduction générale, je me concentre sur les acteurs publics locaux en charge de la production des projets d'urbanisme à dominante résidentielle, c'est-à-dire les communes et les intercommunalités, et sur les promoteurs immobiliers. La première partie du chapitre consistera à présenter ces acteurs dans les projets. Qui sont-ils ? Que font-ils ? Quelles évolutions ont-ils connus et en quoi cela affecte les projets d'urbanisme ? Dans un deuxième temps, j'en viendrai à la notion de coproduction. Comment mobiliser les théories de l'action pour rendre compte et analyser les processus de production des projets d'urbanisme ? À quels problèmes se heurtent ces processus de coproduction ? Quels défis affrontent les acteurs dans la coproduction des projets d'urbanisme ?

1. Les acteurs de la production des projets d'urbanisme à dominante résidentielle : qui sont-ils et que font-ils ?

Cette première partie présentera en deux temps les acteurs de la production des projets d'urbanisme à dominante résidentielle et leur rôle dans cette activité : les communes et les intercommunalités puis les promoteurs immobiliers. Qui sont-ils et que font-ils ? Comment interviennent-ils dans la production des projets d'urbanisme ? Quelles responsabilités endossent-ils ? Comment se transforment leurs activités et leurs interventions dans le contexte actuel ?

1.1. Les communes et les intercommunalités : des acteurs qui interviennent tout au long de la production des projets d'urbanisme

Les communes et les intercommunalités sont les acteurs publics locaux de la production urbaine des projets d'urbanisme à dominante résidentielle et dont le rôle s'exprime tout au long de la production de ces projets. Les projets d'urbanisme dont il s'agit ici sont transformés de grands espaces, déjà urbanisés ou non, mettent en œuvre des programmes mixtes et sont souvent mis au premier plan dans la stratégie défendue par les élus des communes et des intercommunalités en matière d'urbanisme et d'habitat. Ces acteurs publics locaux ont pour mission l'administration du territoire dans le cadre de leurs compétences, mais qui comprennent l'aménagement de leur territoire et donc, entre autres, l'urbanisme et l'habitat. Ces compétences et prérogatives sont réparties entre ces acteurs mais la montée en puissance des intercommunalités depuis le début des années 2000 conduit les communautés de communes, d'agglomération ou encore les métropoles, à les concentrer de plus en plus, peut-être à l'exception de la délivrance des permis de construire, autorisation d'urbanisme encore largement concentrée dans les mains des maires. Indirectement, l'État joue également un rôle dans l'orientation des politiques urbaines et dans les projets d'urbanisme dans lesquels sont engagés les acteurs publics locaux, à travers des lois ou des appels à projets pour l'obtention de financements.

Par ailleurs, les acteurs publics locaux sont directement touchés par les évolutions des conditions de production de la ville. Ces évolutions vont dans le sens d'une baisse de leur capacité de financement des projets d'urbanisme dans un contexte de rigueur budgétaire¹, d'une recomposition des modalités de financement² et d'une complexification croissante des enjeux urbains, notamment du fait de l'éclatement des ressources nécessaires à la production urbaine, qu'elles soient financières ou techniques³. Cette

¹ G. Gourgues et M. Houser, *Austérité et rigueur dans les finances locales*, op. cit.

² Voir la numéro que la revue *Espaces et Sociétés* a consacré à ce sujet : Catherine Bidou-Zachariasen et Jérôme Dubois, « Financer la ville, les mutations des circuits de production du logement », *Espaces et sociétés*, 2018, vol. 3, n° 174.

³ Paul Boino, « Produire la ville : un problème public, une problématique scientifique » dans Paul Boino (ed.), *Lyon : la production de la ville*, Marseille, Parenthèses, 2009, p. 10-27.

section vise à présenter la façon dont les acteurs publics locaux interviennent dans la production des projets d'urbanisme à dominante résidentielle. Les communes et les intercommunalités agissent pour la production de projets d'urbanisme à dominante résidentielle à travers la planification, l'impulsion et/ou la définition de projets d'urbanisme et le pilotage des projets.

1.1.1. Définir les politiques urbaines et les projets par la planification

Les communes et les intercommunalités sont les garantes de la planification dans leur territoire, il s'agit d'une de leurs compétences fondamentales avec le développement économique. La planification urbaine est une activité multiple, qui a autant à faire avec l'élaboration des politiques urbaines qu'avec l'élaboration des projets d'urbanisme. En effet, cette activité contient deux volets : le premier volet est celui de la planification à travers le droit des sols, passant par l'instrument qu'est le plan local d'urbanisme (PLU), et l'autre volet est celui dit de la planification stratégique, passant par une pluralité d'instruments dont le principal est le schéma de cohérence territoriale (SCOT)⁴. L'examen de ces deux volets permettent d'aborder l'un des rôles des acteurs publics locaux dans la production urbaine sur le territoire.

Si l'on s'intéresse d'abord au volet stratégique de la planification, C. Demazière et X. Desjardins dressent le constat du renouveau de la planification stratégique et de son importance croissante depuis les vingt dernières années et reviennent sur le rôle de cette activité dans la production urbaine⁵. Malgré les critiques dont cette activité fait l'objet, notamment en raison du décalage entre les objectifs donnés dans les récits contenus dans les documents de la planification et les politiques urbaines et les projets qui en découlent, le renouveau de la planification stratégique influence directement les évolutions de la production urbaine par les acteurs publics locaux deux façons. D'abord parce qu'elle est une recherche de coordination entre des politiques sectorielles dans des agglomérations naissantes en quête de pouvoir. Les politiques à coordonner sont notamment l'urbanisme, comme activité de transformation de l'espace par des projets, et le logement, deux objets au cœur de cette thèse. Ensuite parce que la planification stratégique « se focalise sur la réalisation d'objets particuliers dans le cadre de partenariats public/privé⁶ ». Ce deuxième point m'interpelle particulièrement en ce qu'il souligne, à travers la planification stratégique, le rôle qu'ont à jouer les acteurs publics locaux dans la coproduction des projets d'urbanisme.

⁴ Xavier Desjardins, *Planification urbaine. La ville en devenir*, Paris, Armand Colin, 2020, 240 p.

⁵ Christophe Demazière et Xavier Desjardins, « La planification territoriale stratégique : une illusion nécessaire ? », *Revue Internationale d'Urbanisme [En ligne]*, n° 2, URL : <http://www.riurba.review/Revue/la-planification-territoriale-strategique-une-illusion-necessaire/>.

⁶ *Ibid.*

Le deuxième volet de la planification est celui qui a trait aux règlements de l'usage des sols à partir d'un plan de zonage, contenu dans le PLU. Pour les zones où la construction de logements est rendue possible, ce document dit d'urbanisme réglementaire contient les règles d'urbanisme, opposables aux tiers, qui prescrivent certains aspects des futures constructions, comme leur hauteur, le retrait de la voie publique ou, jusqu'en 2014, la densité. La conformité à ces règles est vérifiée lors de l'instruction des autorisations d'urbanisme par les communes ou les intercommunalités, qui détiennent le pouvoir d'accorder le permis d'aménager ou de construire. Par ailleurs, le PLU contient également un aspect stratégique car la commune ou l'intercommunalité y présente les objectifs des politiques urbaines à moyen terme pour l'aménagement du territoire ainsi que les ambitions qu'elle se fixe pour les projets d'urbanisme à venir. Les transformations les plus significatives du PLU dans la dernière décennie sont le passage de ce document d'urbanisme réglementaire à l'échelle intercommunale, donnant naissance au PLU intercommunal (PLUi), ainsi que l'intégration d'autres plans, celui de l'habitat (PLH) et celui des déplacements urbains (PDU), renforçant la portée stratégique de ce document de planification qui contient donc désormais les orientations et les moyens mis en œuvre en matière de politiques de logement et de mobilités et dont les intercommunalités sont garantes⁷.

Ces documents sont directement mobilisés dans la production urbaine, autant pour orienter, argumenter et justifier les choix contenus dans le programme du projet, c'est-à-dire la définition de ce que l'on va construire, que pour fixer certaines règles de la transformation matérielle de l'espace.

1.1.2. Impulser les projets d'urbanisme à dominante résidentielle

Les communes et les intercommunalités ont un pouvoir direct sur les projets d'urbanisme. Ce pouvoir passe dans un premier temps par leur capacité d'impulser les projets d'urbanisme, dans le sens où les acteurs publics locaux ont les moyens de lancer la conception et la réalisation des projets d'urbanisme. L'impulsion des projets soulève deux questions : une question technique, c'est-à-dire les opérations concrètes à réaliser pour lancer un projet ; une question politique, ce qu'on appelle le portage : « Le portage d'un projet est l'action par laquelle un ou des acteurs ayant la volonté de réaliser un projet mettent leur pouvoir, leur influence et leurs moyens au service de celui-ci. Le portage implique un engagement, c'est-à-dire l'acceptation raisonnée des risques. [...] C'est un acte de nature politique⁸ ». Cependant, la frontière entre les acteurs qui prennent en charge les questions techniques et ceux qui

⁷ Mathilde Cordier et Jules-Mathieu Meunier, « L'émergence du pouvoir d'agglomération dans le champ de l'habitat » dans Alain Bourdin et Robert Prost (eds.), *Projets et stratégies urbaines. Regards comparatifs*, Marseille, Parenthèses, 2009, p. 138-154.

⁸ Yves Janvier, « Question de vocabulaire » dans Jean Frébault (ed.), *La maîtrise d'ouvrage urbaine*, Paris, Éditions du Moniteur, 2006, p. 140-147 : p. 145.

prennent en charge le portage politique n'est pas étanche, elle est mouvante au cours du projet et variable selon les projets⁹.

L'intervention technique des communes ou des intercommunalités peut passer par l'aménagement, défini par T. Vilmin comme la transformation du foncier (acquisition amiable, par préemption ou par expropriation) avant de l'équiper ou de le mettre sur le marché, l'équipement (apporter les réseaux aux parcelles à construire) et la mise en place des règles d'occupation des sols¹⁰. C'est à partir de ce répertoire d'opérations que T. Vilmin distingue « quatre filières de l'aménagement », soit quatre types d'intervention des communes ou des intercommunalités pour impulser des projets d'urbanisme, allant de l'absence de l'implication à la prise en charge complète par les acteurs publics locaux. Je reprends ici ces quatre filières en présentant rapidement les propriétés de chacune quant au rôle des communes et des intercommunalités dans la production des projets d'urbanisme :

- le laisser-faire en diffus revient à une intervention minimale des acteurs publics locaux face à l'urbanisation spontanée, c'est-à-dire qu'elle n'est pas impulsée par ces derniers. Comme je l'ai présenté dans l'introduction, cette thèse ne s'intéresse pas à ce type de projets mais plutôt aux projets d'urbanisme assimilés aux « grandes opérations d'aménagement urbain¹¹ » ;
- l'aménagement négocié consiste à permettre à un acteur privé, à travers les autorisations administratives, de réaliser un projet d'urbanisme qui n'engage pas financièrement la commune ou l'intercommunalité ;
- l'incitation réglementaire consiste à encadrer fortement l'intervention d'acteurs privés, des promoteurs immobiliers en majorité, par le règlement d'urbanisme dans le cadre d'un projet d'urbanisme aux enjeux importants car portant sur des zones entières qui changent d'aspect ou de fonction dans un laps de temps court. L'intervention des acteurs publics locaux se fait par le règlement d'urbanisme et le financement des équipements publics après la perception de participations financières ;
- l'aménagement public dans lequel l'acquisition des terrains bruts est réalisée par la commune ou l'intercommunalité, tout comme l'équipement des terrains, avant leur vente à des promoteurs immobiliers. Les communes ou les intercommunalités peuvent concéder ces opérations. T. Vilmin considère cette filière comme « un modèle pour l'aménagement dans le cadre de grands projets¹² », c'est-à-dire pour les projets coûteux et à forts enjeux pour les acteurs publics locaux.

⁹ Joël Idt, *Le pilotage des projets d'aménagement urbain : entre technique et politique. Une analyse basée sur les cas de Paris, Lille et Chartres*, Thèse de doctorat en aménagement et urbanisme, Université Paris 8 - Vincennes Saint-Denis, Marne-la-Vallée, 2009.

¹⁰ Thierry Vilmin, *L'Aménagement urbain. Acteurs et systèmes*, Marseille, Éditions Parenthèses, 2015, 160 p.

¹¹ A. Bourdin, « Comment on fait la ville, aujourd'hui, en France », art cit.

¹² *Ibid.* : p. 97.

Ces quatre filières sont des modèles construits à partir des actions des communes et des intercommunalités. Par conséquent, on peut s'attendre à retrouver des combinaisons entre elles. Elles sont utiles pour l'analyse car elles mettent en évidence les différentes modalités que peuvent adopter les communes et les intercommunalités dans la production de projets d'urbanisme. De plus, elles contribuent également à mettre en lumière le fait que les choix faits par les acteurs publics locaux dans la production des projets d'urbanisme sont informés par ceux d'autres acteurs également impliqués dans le processus de production des projets, ce qui n'est pas sans poser des problèmes.

1.1.3. Exercer ou concéder la maîtrise d'ouvrage des projets ? Entre maîtrise, responsabilité et risques, un enjeu pour les acteurs publics

Les communes et les intercommunalités peuvent également faire le choix d'exercer la maîtrise d'ouvrage des projets d'urbanisme qu'elles initient ou la déléguer à un aménageur. L'exercice de la maîtrise d'ouvrage a deux conséquences principales. Le maître d'ouvrage porte la responsabilité des choix effectués dans la conception et dans la réalisation des projets d'urbanisme ainsi que le risque financier. De plus, il revient au maître d'ouvrage d'organiser le pilotage du projet, c'est-à-dire l'activité quotidienne qui conduit à sa réalisation.

L'aménagement et le pilotage des projets en régie s'appuient directement sur les services de la commune ou de l'EPCI, répartis entre plusieurs directions assurant des compétences et des expertises intervenant à des degrés divers dans la conception ou la réalisation du projet. Le sujet de l'aménagement et du pilotage en régie a été peu exploré par la recherche en urbanisme, peut-être par ce que cette modalité concerne peu de projets d'urbanisme à dominante résidentielle et encore moins les projets s'étendant sur de grandes surfaces et au programme conséquent. Le choix de l'aménagement en régie donne à la commune et à l'intercommunalité la maîtrise totale de l'aménagement et par conséquent la responsabilité complète sur les risques à assumer, notamment sur les plans juridiques et financiers.

À travers une concession d'aménagement, les communes et les intercommunalités peuvent déléguer l'ensemble de l'activité de maîtrise d'ouvrage à un aménageur. La filière de l'aménagement public domine dans l'organisation de la production des projets d'urbanisme en France depuis la loi d'orientation foncière votée en 1967. Cette « configuration canonique¹³ » se caractérise par des modes d'action « centralisés, très interventionnistes et reposant principalement sur la maîtrise publique¹⁴ ». La maîtrise publique s'exerce sur le foncier, à travers l'acquisition de l'ensemble des parcelles à

¹³ Clément Orillard, « Les appels à projets innovants : un renouveau de l'articulation public-privé dans l'aménagement urbain ? », *Métropolitiques [En ligne]*, 2018.

¹⁴ Alain Bourdin, Michel Casteigts et Joël Idt, *L'action publique urbaine face aux mutations sociétales*, La Tour-d'Aigue, Éditions de l'Aube, 2020, 298 p. : p. 63.

transformer, la création d'une zone d'aménagement concerté¹⁵ (ZAC) et la concession de l'aménagement à un établissement public, exerçant la maîtrise d'ouvrage du projet pour le compte de la commune, de l'intercommunalité ou de l'État. Historiquement, les concessions d'aménagement ont été accordées à deux types d'aménageurs : d'une part, aux établissements publics d'aménagement (EPA), créés par l'État et qui interviennent dans le cadre de projets d'urbanisme jugés d'importance stratégique, comme le quartier d'affaires de La Défense ; d'autre part, et en beaucoup plus grand nombre, aux sociétés d'économie mixte (SEM), des établissements publics locaux (EPL) au statut de société anonyme dont l'actionnariat est partagé entre acteurs publics, majoritaires, et acteurs privés. La structure particulière de l'actionnariat des SEM, dans lequel les acteurs publics sont toujours majoritaires, garantit un pouvoir d'influence déterminant aux communes et intercommunalités actionnaires, tout en les exonérant de responsabilités directes en matière juridique et financière sur les opérations menées par la SEM. Historiquement, on peut donc considérer que les SEM sont des instruments au service des acteurs publics pour la production des projets d'urbanisme.

Cependant, ce modèle de l'aménagement à la française connaît des transformations importantes en particulier depuis les années 2000. La maîtrise foncière publique devient de plus en plus difficile à réaliser en raison de l'augmentation importante des prix du foncier et de la contrainte budgétaire des finances publiques : je reviendrai en détails sur ce point dans la deuxième section du chapitre. À partir de 2005, les communes et intercommunalités doivent organiser la mise en concurrence des aménageurs pour concéder l'aménagement des ZAC¹⁶. Ce changement de réglementation rend la maîtrise publique totale des projets d'urbanisme plus difficile à mettre en place. Les SEM sont placés en concurrence entre elles mais elles se retrouvent également en concurrence avec des acteurs privés, parmi lesquels les promoteurs immobiliers qui se positionnent sur le marché de l'aménagement, en particulier pour des projets de moins de dix hectares¹⁷.

Le répertoire des EPL connaît des évolutions qui entendent permettre aux collectivités locales de maîtriser plus facilement la production des projets d'urbanisme par la création de nouveaux types d'EPL : les sociétés publiques locales (SPL) en 2006 et les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) en 2010. Les SPL et les SPLA disposent d'actionnariats totalement publics. Cela permet aux villes et aux intercommunalités de confier l'aménagement des projets à ces dernières sans mise en concurrence, ces entreprises étant considérées comme « *in house* », c'est-à-dire composantes des

¹⁵ L'article L311-1 définit ainsi les zones d'aménagement concerté : « Les zones d'aménagement concerté sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés. », article L311-1 du code de l'urbanisme.

¹⁶ Joël Idt, « Nouvelle place des entreprises publiques locales », *La revue foncière*, 2015, n° 6, p. 22-27.

¹⁷ *Ibid.*

collectivités. En 2014, la loi a permis la création des sociétés d'économie mixte à opération unique (Semop). Ces EPL permettent à une commune ou un EPCI de s'associer avec un opérateur privé, comme un promoteur immobilier, pour créer une société constituée pour une durée limitée afin de réaliser un projet d'urbanisme.

Dans tous les cas, le choix de la régie ou de la concession est déterminant pour les communes et les intercommunalités. Ce choix structure la situation dans laquelle prend place la production d'un projet d'urbanisme, qui est également déterminée par le type d'aménageur à qui est concédé l'aménagement d'un projet le cas échéant. L'aménageur peut être privé. Dans ce cas, les acteurs publics ne portent aucune responsabilité juridique ou financière sur l'aménagement mais ils sont loin d'avoir le contrôle sur l'action de l'aménageur. L'aménageur peut être un EPL. Dans ce cas, la structure de l'actionnariat donne plus ou moins de pouvoir d'influence ou de contrôle aux acteurs publics : d'une influence importante dans les SEM à un contrôle public exclusif dans les SPL.

1.1.4. La maîtrise d'ouvrage urbaine : une notion utile pour comprendre la production des projets d'urbanisme mais à questionner

L'émergence de la notion de maîtrise d'ouvrage urbaine dans les années 2000 constitue un des principaux résultats des nombreux travaux de recherche ayant porté sur le projet en urbanisme, objet central dans la recherche en urbanisme entre la fin des années 1980 et au milieu des années 2000. Cette notion émerge dans le cadre des travaux menés par les aménageurs publics dans le cadre du Club Ville Aménagement, groupe de réflexion dépendant du ministère en charge de l'urbanisme et exerçant une influence importante dans l'évolution des doctrines de l'aménagement et de l'urbanisme en France durant cette période notamment. D'abord, cette notion s'inscrit dans la filière de l'aménagement public si l'on reprend T. Vilmin, c'est-à-dire les projets d'urbanisme impulsé et conduit par les villes et les intercommunalités¹⁸, la plupart étant concédés à des EPL, c'est-à-dire des aménageurs publics ou parapublics. Dans sa définition empirique, cette notion permet néanmoins de dépasser le seul cadre des projets d'urbanisme produits par les acteurs publics locaux : « Empiriquement, la maîtrise d'ouvrage urbaine se présente comme le dispositif à travers lequel se prépare, se formule et se gère la commande urbaine. Cette dernière, qu'elle porte sur des prestations ou des objets, comporte une part de décision spécifiquement politique. Elle suppose également un ensemble de démarches techniques, consultatives, informationnelles, etc., qui impliquent diverses coopérations : le dispositif de maîtrise d'ouvrage permet de les organiser et de les réguler, au sens français du terme, c'est-à-dire faire fonctionner un système. Le qualificatif 'urbaine' ne désigne pas une échelle précise d'organisation : il peut y avoir plusieurs

¹⁸ Et dans certains cas par l'État, mais le rôle de l'État n'est pas l'objet de ce travail comme je l'ai présenté en introduction.

systèmes de maîtrise d'ouvrage urbaine concurrents – ou un seul – dans la même agglomération¹⁹ ». La maîtrise d'ouvrage urbaine désigne l'articulation entre les différentes opérations réalisées par les acteurs qui en sont parties prenantes : l'élaboration, des politiques urbaines jusqu'au projet d'urbanisme en passant par la planification ; la répartition et la gestion des coûts et des risques ; l'articulation des fonctions et des expertises. Ces opérations peuvent être réalisées entièrement par des acteurs publics – villes, intercommunalités, aménageurs – mais certaines d'entre elles peuvent être confiées à des acteurs privés.

J'utilise donc le terme de maîtrise d'ouvrage urbaine car il permet avant toute chose de rassembler des opérations nécessaires à la production des projets d'urbanisme, menées par des acteurs en situation de coopération, peu importe les acteurs qui les prennent en charge et peu importe les spécificités des contextes locaux. Comme d'autres²⁰, je n'adopte pas le caractère normatif de cette notion qui, à son émergence, était restreinte au champ des acteurs publics, étant forgée sur la définition des rapports entre maîtrise d'ouvrage publique et maîtrise d'œuvre privée, objet de la loi MOP de 1985.

1.2. Les promoteurs immobiliers : des acteurs de plus en plus incontournables dans la production des projets d'urbanisme

Les promoteurs immobiliers sont des acteurs très divers dont l'activité consiste à produire des bâtiments, principalement destinés à la vente, aussitôt construits ou même avant leur construction. Dans les projets d'urbanisme, à dominante résidentielle ou non, ils sont les principaux producteurs des bâtiments, tous programmes confondus, mis à part les équipements publics. Dans ses travaux considérés comme fondateurs de l'étude des promoteurs immobiliers, C. Topalov montre que ces derniers se trouvent au centre du processus de création de valeur économique à partir du foncier et qu'il s'agit de l'intérêt principal qui guide leur activité²¹. Cette analyse de la promotion immobilière n'est aujourd'hui pas remise en cause : la création de valeur économique demeure la clé de lecture principale pour comprendre l'action des promoteurs immobiliers²². Avant de me consacrer exclusivement à l'immobilier résidentiel à travers les types de logements produits et les évolutions des promoteurs immobiliers agissant dans ce domaine, je vais évoquer l'activité de promotion immobilière en général.

¹⁹ Alain Bourdin, « Dynamiques de la maîtrise d'ouvrage urbaine et mutations du contexte local » dans Jean Frébault (ed.), *La maîtrise d'ouvrage urbaine*, Paris, Éditions du Moniteur, 2006, p. 33-43 : p. 37.

²⁰ J. Idt, *Le pilotage des projets d'aménagement urbain : entre technique et politique. Une analyse basée sur les cas de Paris, Lille et Chartres*, op. cit : p. 37.

²¹ C. Topalov, *Les promoteurs immobiliers. Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*, op. cit.

²² Alexandre Coulondre, « La création de profit par les promoteurs immobiliers », *Revue française de sociologie*, 2017, vol. 58, n° 1, p. 41-69.

Pour produire des bâtiments, l'activité des promoteurs immobiliers passe par la prospection foncière et l'acquisition de terrains, la conception du projet immobilier à bâtir (cadre juridique, programme, architecture), le financement de ce projet, sa commercialisation, l'organisation et le suivi du chantier. De plus, les promoteurs immobiliers portent les responsabilités et les risques liés à l'ensemble de ces opérations durant lesquelles ils sont entourés par de nombreux experts et spécialistes qui les accompagnent²³. Les promoteurs immobiliers sont des acteurs intermédiaires en situation d'interface avec de nombreux autres acteurs qui interviennent lors des différentes phases de développement d'un projet immobilier²⁴.

1.2.1. La diversité des activités de promotion immobilière et des promoteurs immobiliers

Si l'intérêt pour la création de la valeur définit l'ensemble des promoteurs immobiliers, n'en demeure pas moins qu'il existe une grande diversité d'activités de promotions immobilières et donc de promoteurs immobiliers : ils peuvent être spécialisés dans la production de certains programmes immobiliers, entre résidentiel, bureaux²⁵, centres commerciaux²⁶ ; être une PME indépendante ou une société filiale d'un groupe ; ces groupes peuvent intégrer d'autres activités comme la construction et être cotés en bourse, intervenir partout en France ou seulement dans une ville, une région ou dans certains espaces²⁷. La presse professionnelle constitue chaque année le classement des promoteurs immobiliers en fonction de leur chiffre d'affaires, comme dans la revue *Le Moniteur*. Ces classements permettent de compléter un tableau général des dynamiques qui peuvent traverser le paysage de la promotion immobilière en France : la croissance ne concerne pas l'ensemble des promoteurs mais s'avère fortement polarisée, les différents secteurs de la promotion immobilière ne connaissent pas forcément des dynamiques équivalentes – la croissance dans l'immobilier résidentiel ne signifie pas forcément une croissance équivalente dans l'immobilier tertiaire – et l'état des marchés financiers, notamment en ce qui concerne les taux d'intérêts, peut influencer de façon substantielle l'activité des promoteurs, tout comme certaines politiques publiques définies par l'État, comme celles portant sur

²³ Anne-Claire Davy et André Massot, « Promoteur-constructeur (promoteur) » dans Pierre Merlin et Françoise Choay (eds.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, 4^e éd., Paris, Presses universitaires de France, 2015, p. 636.

²⁴ Julie Pollard, *L'État, le promoteur et le maire. La fabrication des politiques du logement*, Paris, Sciences Po Les Presses, 2018, 211 p.

²⁵ 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*, Thèse de doctorat en aménagement et urbanisme, Université Paris-Est, Paris, 2017.

²⁶ Alexandre Coulondre, *Faire une place au marché : la création des centres commerciaux en France par les promoteurs immobiliers*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris Dauphine, Paris, 2015.

²⁷ Delphine Callen, *La « fabrique péri-urbaine », système d'acteurs et production des ensembles pavillonnaires dans la Grande Couronne francilienne*, Thèse de doctorat en géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 2011, 402 p.

l'investissement locatif sur laquelle je reviendrai. Cette diversité masque cependant la polarisation importante entre les promoteurs immobiliers : en 2010, 80 % du chiffre d'affaires de la promotion immobilière est réalisé par moins de 10 % des entreprises. J. Pollard dresse un portrait général des grands promoteurs immobiliers français, c'est-à-dire ceux réalisant le chiffre d'affaires le plus importants, que je reprends ici : « une histoire longue, une taille moyenne dans l'univers des firmes urbaines, un rôle d'interface, des activités tournées essentiellement vers la construction de logements, mais une recherche d'activités permettant de compenser le caractère cyclique de la construction de logements²⁸. »

Néanmoins, cette diversité est traversée par des dynamiques communes, à des degrés divers, à l'ensemble de ces acteurs. D'abord, le paysage de la promotion immobilière est marqué par un mouvement de concentration au sein de grands groupes, principalement du secteur bancaire ou du secteur de la construction²⁹. La connaissance de l'actionnariat des promoteurs peut éclairer sur leur rapport aux biens qu'ils produisent : par exemple, les promoteurs immobiliers filiales de groupes bancaires tendent à être davantage portés sur la maximisation de la rentabilité de leur activité en faisant peser une pression importante sur l'ensemble des opérations ou en se concentrant sur des secteurs jugés davantage rémunérateurs, comme les bureaux³⁰. Une autre dynamique importante qui influence les restructurations du paysage de la promotion immobilière est la diversification, des activités et des espaces d'intervention. La diversification des activités des promoteurs passe par exemple par l'investissement du champ de l'aménagement³¹ (au sens de la recherche et de l'équipement du foncier en vue de sa vente à un promoteur immobilier) ou celui de la gestion des logements produits par exemple³². La diversification est également géographique et constitue une stratégie à part entière³³, du cœur de l'Île-de-France vers sa périphérie et le reste du territoire français, sans pour autant être un développement uniforme, celui-ci étant guidé par les avantages que peuvent tirer les promoteurs immobiliers des politiques de défiscalisation³⁴, politiques publiques d'État incitant à la production de

²⁸ J. Pollard, *L'État, le promoteur et le maire*, *op. cit.* : p. 35.

²⁹ Dominique Lorrain, « Capitalismes urbains : la montée des firmes d'infrastructures », *Entreprises et histoire*, 2002, vol. 30, n° 3, p. 7-31 ; Dominique Lorrain, « L'industrie de la finance et les infrastructures (1) : les fonds privés d'investissements », *Flux*, 23 octobre 2008, n° 71, p. 78-91.

³⁰ J. Pollard, *L'État, le promoteur et le maire*, *op. cit.*

³¹ Paul Citron, « Produire la ville grâce aux opérateurs immobiliers : quel modèle pour l'aménagement privé en zone dense ? », *Métropoles [En ligne]*, 2017, vol. 20.

³² Patrice Vergriete, *La ville fiscalisée : politiques d'aide à l'investissement locatif, nouvelle filière de production du logement et recomposition de l'action publique locale en France (1985-2012)*, Thèse de doctorat en aménagement de l'espace, urbanisme, Université Paris-Est, Marne-La-Vallée, 2013, 309 p.

³³ Emmanuel Trouillard, *La production de logements neufs par la promotion privée en Île-de-France (1984-2012) : marchés immobiliers et stratégies de localisation*, Thèse de doctorat en géographie, Université Paris Diderot - Paris 7, Paris, 2014.

³⁴ P. Vergriete, *La ville fiscalisée : politiques d'aide à l'investissement locatif, nouvelle filière de production du logement et recomposition de l'action publique locale en France (1985-2012)*, *op. cit.*

logements dans certains territoires, sur lesquelles je reviendrai. Un autre mouvement touchant les promoteurs immobiliers a fait couler beaucoup d'encre : la financiarisation, c'est-à-dire la participation croissante des marchés financiers et des investisseurs dans le financement de la production urbaine³⁵, et en particulier *via* la promotion immobilière³⁶. Toutefois, la financiarisation ne touche pas l'ensemble des activités de promotion, l'immobilier résidentiel étant relativement peu concerné³⁷. Cependant, les acteurs de la production de logements agissent de plus en plus selon les logiques et les pratiques des marchés financiers³⁸. Enfin, les promoteurs immobiliers tendent de plus en plus à être des acteurs clés dans la mise en œuvre des politiques publiques du logement, mais leur poids dans la définition de ces politiques demeure cependant limité même s'ils sont des interlocuteurs importants pour les collectivités locales et les intercommunalités³⁹, comme nous le verrons dans le cas des projets d'urbanisme.

Je mettrai à profit cette présentation de la diversité et des dynamiques de l'activité de promotion immobilière et des promoteurs pour mieux qualifier leur intervention dans les projets d'urbanisme et leur positionnement dans la production des projets d'urbanisme et des logements, activité représentant d'ailleurs les trois quarts du chiffre d'affaires annuel de l'ensemble des promoteurs immobiliers, souligne J. Pollard. Qualifier l'activité des promoteurs dépend en partie de leurs caractéristiques, comme l'a montré C. Topalov dans les années 1970 pour expliquer les localisations privilégiées par les promoteurs pour le développement de leurs projets en fonction du financement dominant de ces projets⁴⁰. Aujourd'hui, les promoteurs immobiliers sont les principaux producteurs de logements dans les projets d'urbanisme. Après avoir présenté la diversité de ces acteurs, abordons la diversité des logements produits par ces derniers.

1.2.2. La production de logements par les promoteurs immobiliers : constats et dynamiques à l'œuvre dans les projets d'urbanisme à dominante résidentielle

Le logement constitue, en chiffre d'affaires, l'activité principale des promoteurs immobiliers. Dans le cadre des projets d'urbanisme qui font l'objet de cette thèse, les logements y sont principalement produits par les promoteurs immobiliers, les bailleurs sociaux produisant les autres. La production de logements concerne la quasi-intégralité des promoteurs immobiliers, qu'elle soit l'activité principale, comme pour le promoteur Bouygues Immobilier, ou une activité secondaire, comme pour le promoteur

³⁵ Dominique Lorrain, « La main discrète », *Revue française de science politique*, 2011, vol. 61, n° 6, p. 1097-1122.

³⁶ A. Guironnet, *La financiarisation du capitalisme urbain*, *op. cit.* ; Antoine Guironnet et Ludovic Halbert, « Produire la ville pour les marchés financiers », *Espaces et sociétés*, 2018, vol. 174, n° 3, p. 17-34.

³⁷ Ingrid Nappi-Choulet, « Le logement, laissé-pour-compte de la financiarisation de l'immobilier », *Esprit*, janvier 2012.

³⁸ Loïc Bonneval et Julie Pollard, « Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux, collectivités locales : des acteurs aux frontières des marchés du logement », *Métropoles [En ligne]*, 2017, n° 20.

³⁹ J. Pollard, *L'État, le promoteur et le maire*, *op. cit.*

⁴⁰ C. Topalov, *Les promoteurs immobiliers. Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*, *op. cit.*

Icade⁴¹. Les promoteurs immobiliers produisent différents types de logements. Il ne s'agit pas ici d'expliquer les raisons qui poussent les promoteurs immobiliers à diversifier les types de logements qu'ils produisent, ce qui relève de stratégies d'entreprises, mais plutôt de présenter les différents types de logements qu'ils peuvent produire dans le cadre des projets d'urbanisme à dominante résidentielle.

D'abord, on peut commencer par distinguer la production de logements dits libres de la production de logements locatifs sociaux⁴². Cette distinction porte notamment sur le financement de la production de ces types de logements et sur le coût des logements produits. Le logement libre est produit par les promoteurs immobiliers, l'État ne participe pas à son financement et le prix de vente est librement fixé par les promoteurs immobiliers mais peut faire l'objet de négociations avec les collectivités locales. La production de logements sociaux fait l'objet de politiques publiques spécifiques⁴³, est organisée par un milieu professionnel particulier, les bailleurs sociaux⁴⁴, et constitue un objet de recherche en tant que tel⁴⁵, s'inscrivant dans un champ très structuré. La production du logement social se distingue également de la production du logement libre par son financement, auquel l'État participe directement ou indirectement : il repose sur des prêts de la Caisse des dépôts pour le logement locatif social et sur d'autres types de prêts pour les logements destinés à l'acquisition⁴⁶. Enfin, la production de logements aidés constitue une autre catégorie au regard du financement de ce type de logements, produits par des promoteurs immobiliers mais disposant d'aides publiques⁴⁷, même si la production de ce type de logements est en déclin⁴⁸.

Trois dynamiques de différentes natures concernent particulièrement la production de logements par les promoteurs immobiliers dans les projets d'urbanisme à dominante résidentielle : la standardisation des logements, la défiscalisation de l'investissement locatif et la production croissante du logement social par les promoteurs immobiliers. La standardisation du logement souligne le fait que le logement est issu

⁴¹ Julie Pollard, « Les grands promoteurs immobiliers français », *Flux*, 2007, n° 69, n° 3, p. 94-108 ; J. Pollard, *L'État, le promoteur et le maire*, *op. cit.*

⁴² L. Bonneval et J. Pollard, « Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux, collectivités locales : des acteurs aux frontières des marchés du logement », *art cit.*

⁴³ J.-C. Driant, *Les politiques du logement en France*, *op. cit.*

⁴⁴ Amandine Mille, *Le bailleur social en France : un monde professionnel en mutation*, Mémoire de master, Institut Français d'Urbanisme, Marne-La-Vallée, 2015.

⁴⁵ Matthieu Gimat, *Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'intervention publique en faveur des HLM (2004-2014)*, Thèse de doctorat en aménagement de l'espace, urbanisme et géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 2017, 692 p.

⁴⁶ Claude Taffin, « Les mécanismes du financement du logement » dans Marion Segaud, Jacques Brun et Jean-Claude Driant (eds.), *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Paris, Armand Colin, 2002, p. 178-182.

⁴⁷ Sabine Effosse, *L'invention du logement aidé en France. L'immobilier au temps des Trente Glorieuses*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2003, 736 p.

⁴⁸ J. Pollard, *L'État, le promoteur et le maire*, *op. cit.*

d'un système de production qui en fait une marchandise⁴⁹. Dans l'après-guerre, ce système de production a permis l'industrialisation de la production de logements quand les besoins étaient très importants⁵⁰. Aujourd'hui, la standardisation est à la fois recherchée par les promoteurs immobiliers, dans un souci de performance et de rentabilité⁵¹ et elle est également induite par les normes du développement durable qui régissent la construction et orientent la conception des logements par les promoteurs immobiliers⁵². Ce processus, et donc la production de logements par les promoteurs immobiliers, fait l'objet de critiques par les concepteurs et les acteurs publics portant sur la qualité des logements produits. La standardisation des logements trouve une autre explication dans la deuxième dynamique concernant la production de logements par les promoteurs immobiliers dans les projets d'urbanisme à dominante résidentielle : la défiscalisation de l'investissement locatif. Selon les dispositifs de défiscalisation en place entre 1995 et 2014, entre 32 % et 64 % des produits sont vendus à des investisseurs⁵³. Cette dynamique contribue à faire du logement un produit financier permettant aux propriétaires-investisseurs de bénéficier d'une rentabilité présentée comme intéressante par certains promoteurs immobiliers⁵⁴. P. Vergriete désigne ce processus par « fiscalisation du logement », défini comme « l'intrusion d'une culture financière, en l'occurrence fiscale, dans les logiques de production du logement⁵⁵ » et J. Pollard évoque la « privatisation de la mise en œuvre⁵⁶ » de ces dispositifs, décidés par l'État, par les promoteurs immobiliers. P. Vergriete pointe les conséquences urbaines de la fiscalisation du logement : extension de l'intervention des promoteurs immobiliers vers des territoires auparavant peu attractifs pour eux et développement de logements particuliers, comme des résidences-services destinées à certains publics (résidences seniors, résidences étudiantes). Enfin, la troisième dynamique repose sur la possibilité donnée aux promoteurs immobiliers, depuis une dizaine d'années, de produire des logements sociaux⁵⁷,

⁴⁹ C. Topalov, *Le logement en France*, op. cit. ; Yankel Fijalkow, *Sociologie du logement*, Paris, La Découverte, 2011, 128 p.

⁵⁰ Daniel Pinson, « La conception du logement » dans Marion Segaud, Jacques Brun et Jean-Claude Driant (eds.), *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Paris, Armand Colin, 2002, p. 178-182.

⁵¹ P. Citron, « Produire la ville grâce aux opérateurs immobiliers : quel modèle pour l'aménagement privé en zone dense ? », art cit.

⁵² Aurélien Taburet, *Promoteurs immobiliers privés et problématiques de développement durable urbain*, Thèse de doctorat en géographie sociale et régionale, Université du Maine, Le Mans, 2012, 379 p ; Matthieu Adam, « Concevoir l'urbain durable. De l'injonction généralisée aux réalisations standardisées, les concepteurs face à la normativité économique et technique », *Revue Internationale d'Urbanisme [En ligne]*, 2018.

⁵³ Julie Pollard, « La capacité de mise en œuvre des acteurs économiques privés : mobiliser les promoteurs immobiliers dans un contexte d'austérité » dans Guillaume Gourgues et Matthieu Houser (eds.), *Austérité et rigueur dans les finances locales*, Paris, L'Harmattan, 2017, p. 229-257.

⁵⁴ P. Vergriete évoque l'émergence de la figure de « promoteurs défiscalisateurs », c'est-à-dire des promoteurs qui se spécialisent dans la production, la vente et la gestion de ce type de biens.

⁵⁵ P. Vergriete, *La ville fiscalisée : politiques d'aide à l'investissement locatif, nouvelle filière de production du logement et recomposition de l'action publique locale en France (1985-2012)*, op. cit. : p. 180.

⁵⁶ J. Pollard, *L'État, le promoteur et le maire*, op. cit. : p. 175.

⁵⁷ Matthieu Gimat et Julie Pollard, « Un tournant discret : la production de logements sociaux par les promoteurs immobiliers », *Géographie, économie, société*, 2016, vol. 18, n° 2, p. 257-282.

grâce au dispositif de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA-HLM)⁵⁸ mis en place par l'État. Cela donne lieu à des pratiques de péréquation par les promoteurs immobiliers, qui utilisent les bénéfices qu'ils tirent de la vente des logements libres pour faciliter la production de logements locatifs sociaux⁵⁹. En somme, on ne peut que constater la place de plus en plus incontournable occupée par les promoteurs dans la production de logements dans les projets d'urbanisme résidentiel, jusqu'au logement social⁶⁰, ce qui, comme je l'ai déjà évoqué, ne va pas sans poser un certain nombre de problèmes. Comment ce phénomène se traduit-il concrètement dans la coproduction des projets d'urbanisme ? En est-il une ressource ou une contrainte ? Se traduit-il par des négociations ou des arbitrages particuliers ?

1.2.3. Les promoteurs immobiliers et l'aménagement de projets d'urbanisme

Nous venons de voir que l'activité principale des promoteurs immobiliers français est la production de logements mais que ces derniers ont tendance à diversifier leur activité. Depuis une quinzaine d'années, certains promoteurs immobiliers tendent à endosser aussi le rôle d'aménageurs. Considérant les temps de l'aménagement, les premiers exemples de quartiers aménagés entièrement par des promoteurs immobiliers sont, pour partie, déjà sortis de terre et en cours d'achèvement. Le secteur du Trapèze, au sein de la ZAC Seguin-Rives-de-Seine à Boulogne-Billancourt, illustre une forme de l'implication des promoteurs immobiliers dans l'aménagement. La ZAC est aménagée par une SEM mais des « macrolots » sont pris en charge par des promoteurs immobiliers réunis dans un groupement⁶¹, c'est-à-dire réunis dans une même société. Pour J. Lucan, le macrolot « est ilot constitué de plusieurs programmes (logements en accession à la propriété, logements sociaux, bureaux, équipements), donc de plusieurs maîtrises d'ouvrage, programmes conçus par plusieurs architectes [...] Dans un macrolot, toutes les opérations sont réalisées dans la même temporalité (dépôt des permis de construire, lancement des appels d'offres), afin que la livraison du programme ne puisse pâtir du retard d'un autre programme. Trois des objectifs principaux d'un macrolot sont donc : la mixité programmatique, la diversité architecturale, la rapidité d'exécution⁶² ». Dans le projet Ginko à Bordeaux, accueillant 2 700 logements et des équipements publics sur une trentaine d'hectares, la Communauté urbaine de Bordeaux a confié l'intégralité de l'aménagement de la ZAC au promoteur immobilier Bouygues Immobilier en 2008.

⁵⁸ Anne-Laure Jourdeuil, « Le logement social produit par les promoteurs immobiliers privés. L'émergence d'une coopération déséquilibrée entre bailleurs sociaux et promoteurs », *Métropoles [En ligne]*, 2017, n° 20.

⁵⁹ Matthieu Gimat, « Jouer des « frontières » pour produire le logement social. La péréquation lors de la construction d'opérations de logement mixtes dans le Bordelais », *Métropoles [En ligne]*, 2017, n° 20.

⁶⁰ J. Pollard, « La capacité de mise en oeuvre des acteurs économiques privés : mobiliser les promoteurs immobiliers dans un contexte d'austérité », art cit.

⁶¹ Jacques Lucan, *Où va la ville aujourd'hui ? Formes urbaines et mixités*, Paris, Éditions de la Villette, 2012, 205 p.

⁶² *Ibid.* : p. 87.

L'implication des promoteurs immobiliers dans l'aménagement n'est pas inédite, comme le soulignent les travaux de D. Lorrain portant sur les « ensembliers urbains⁶³ ». Ce rôle d'ensemblier urbain conduisait les promoteurs immobiliers, et en particulier les promoteurs intégrés à des grands groupes de services urbains, à jouer un rôle dans la conception, la mise en œuvre et la gestion des projets d'urbanisme. Ce modèle d'intervention était fondé, selon G. Jeannot, sur la compensation des pertes de l'activité d'aménagement par les profits réalisés grâce à la production de logements : « Si l'on arrive à associer un secteur non rentable [i.e. l'aménagement] pour lequel le rapport entre les risques pris et le chiffre d'affaires final est trop grand, à un secteur rentable, on peut rendre réalisable une opération qui ne l'était pas à l'origine⁶⁴. » L'activité d'aménagement développée par les promoteurs immobiliers n'a pas résisté à la crise qui frappe le secteur de l'immobilier dans les années 1990 et a arrêté, un temps, leur investissement dans cette séquence de la production urbaine.

Si le concept d'ensemblier urbain était encore utilisé dans les années 2000 mais tend à disparaître aujourd'hui, certains promoteurs immobiliers occupent à nouveau la fonction d'aménageur et défendent ce positionnement, au nom des besoins en ingénierie des collectivités locales, et malgré des logiques d'action très différentes de celles des acteurs publics : « Il est normal que le public impulse les politiques, mais il a besoin du relais du privé, de plus en plus tôt, et pas seulement pour des raisons financières. Il faut additionner les savoir-faire [...] Pour le public, la sanction est politique : être ou non réélu. Pour le privé, la sanction est financière : rentabiliser ou non l'argent investi. Nous obéissons à des impératifs différents⁶⁵. » Les propos de ce patron d'une filiale en charge d'aménagement au sein d'un promoteur immobilier illustrent une partie des questions soulevées par l'intervention des promoteurs immobiliers comme aménageurs, mouvement faisant partie intégrante des transformations que connaît la production des projets d'urbanisme et des logements⁶⁶. Au-delà du constat et de ces premiers questionnements, le travail de P. Citron éclaire de façon plus précise les enjeux de cette activité d'aménagement pour les promoteurs immobiliers à travers le cas de projets d'urbanisme à dominante résidentielle dans la zone dense de la métropole parisienne aménagés par un promoteur immobilier⁶⁷. À travers des cas de projets d'urbanisme représentatifs des évolutions actuelles de la production urbaine,

⁶³ Dominique Lorrain, « Le modèle ensemblier en France. La production urbaine après la décentralisation » dans Elisabeth Campagnac (ed.), *Les grands groupes de la construction : vers de nouveaux acteurs urbains ?*, Paris, L'Harmattan, 1992, p. 71-82.

⁶⁴ Gilles Jeannot, « Introduction : éléments pour un bilan », *Acteurs publics, acteurs privés dans l'aménagement*, 1994, n° 26, p. 5-13 : p. 9.

⁶⁵ Jean-Luc Poidevin, « Les promoteurs immobiliers deviennent des "ensembliers urbains" », *Place Publique*, 2007, n° 4.

⁶⁶ Isabelle Baraud-Serfaty et Charlotte Jacquot, *Les recompositions de la chaîne de l'aménagement et de l'immobilier*, Paris, Réseau national des aménageurs (RNA), 2016.

⁶⁷ Paul Citron, *Les promoteurs immobiliers dans les projets urbains. Enjeux, mécanismes et conséquences d'une production urbaine intégrée en zone dense*, Thèse de doctorat en urbanisme, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 2016, 450 p.

son travail permet d'expliquer ces mutations et s'inscrit dans la continuité des travaux qui analysent l'activité des promoteurs immobiliers comme une activité de création et de captation de la valeur économique. Comme l'évoque G. Jeannot pour expliquer l'émergence des ensembles urbains de la fin des années 1980, le promoteur-aménageur agit dans un souci de rentabilité à l'échelle de l'ensemble de ses activités dans le processus de production du projet d'urbanisme. C'est ce que montre à nouveau P. Citron à travers les péréquations économiques organisées par le promoteur immobilier : les pertes causées par les activités déficitaires de l'aménagement sont compensées par les bénéfices perçus sur d'autres activités, celles de promotion immobilière au premier chef. Un mécanisme de péréquation est organisé, par exemple, entre les différents types de logements ou entre l'activité de production de logements et l'aménagement des espaces publics voire entre les différentes filiales qui composent le groupe. Alors qu'elle est mise au service de l'accroissement de la marge dégagée par les promoteurs immobiliers, les projets subissent de plein fouet les conséquences de cette logique de rentabilité dans leur composition et dans leur matérialité : « Alors qu'une conception traditionnelle de la ville suppose que les immeubles se dessinent en négatif des espaces publics [on pourrait nuancer cette affirmation], la domination des promoteurs et la prise en compte prioritaire de leurs contraintes inversent ce processus intellectuel, partant du logement pour en faire découler le projet urbain, la ville apparaissant alors comme une prestation fournie avec l'appartement⁶⁸. »

Cette montée en puissance et en compétences des promoteurs immobiliers dans les projets d'urbanisme explique que la promotion immobilière constitue un objet de recherche très investi depuis une dizaine d'années et donne lieu à des travaux divers par leurs approches. Dans le cadre de cette thèse portant sur les projets d'urbanisme à dominante résidentielle, je mobiliserai trois conclusions issues de l'ensemble de ces recherches :

- Les promoteurs immobiliers deviennent des acteurs de la production urbaine de plus en plus incontournables : ils développent leur activité d'aménagement ; ils diversifient les types de logements qu'ils produisent, en témoigne la part croissante de logements sociaux qu'ils bâtissent ; ils interviennent en aval de la construction, à travers la gestion de logements spécifiques, comme les résidences offrant des services à des publics en particulier (étudiants et seniors), que l'on retrouve de façon croissante dans les projets d'urbanisme.
- La recherche de rentabilité et la maîtrise des coûts de production sont des paramètres clés de la logique d'action des promoteurs immobiliers et contribuent à structurer leurs relations et interactions avec l'ensemble des acteurs des projets.

⁶⁸ *Ibid.* : p. 386-387.

- Les promoteurs immobiliers n'interviennent pas seuls dans les projets d'urbanisme mais doivent entrer en relation avec les acteurs de la maîtrise d'ouvrage urbaine, les concepteurs des opérations immobilières, les acteurs de la construction mais également tous les autres acteurs intervenant sur des enjeux précis comme la commercialisation des logements.

Dans cette section, j'ai présenté les acteurs de la production urbaine et leurs activités. La section suivante vise à entrer dans le problème au fondement de cette thèse : la coproduction des projets d'urbanisme à dominante résidentielle. Je vais donc présenter ce qu'est la coproduction des projets, ses enjeux et les problèmes que rencontrent les acteurs dans cette activité.

2. Enjeux et problèmes de la coproduction des projets d'urbanisme à dominante résidentielle comme activité collective

Comme je l'ai évoqué en introduction, la coproduction n'est pas un phénomène nouveau. L'idée d'un passage d'une production à une coproduction veut souligner les transformations des logiques de production de la ville qui ont cours depuis la fin des années 1970 et qui aboutissent à un nouveau système de production de la ville dans les années 1990⁶⁹. D'autres mettent en évidence ces transformations en pointant le passage de la logique de plan à la logique de projet⁷⁰. Qu'entend-on par coproduction du projet d'urbanisme ? La coproduction des projets d'urbanisme se réfère à deux idées : d'une part, le projet d'urbanisme résulte d'une activité productive : c'est une activité qui fait advenir des bâtiments, des infrastructures, des espaces publics, etc. ; d'autre part, cette activité de production est une activité collective. Dans la section précédente, j'ai exposé le rôle des villes, des intercommunalités et des promoteurs immobiliers dans la production des projets d'urbanisme. Il s'agit maintenant de présenter la coproduction des projets d'urbanisme, c'est-à-dire l'activité collective de production des projets, et de commencer à identifier les problèmes et les enjeux qu'elle pose et auxquels elle fait face dans le cas des projets d'urbanisme à dominante résidentielle.

2.1. Aborder la coproduction des projets d'urbanisme à dominante résidentielle comme une activité collective : coopération et contingence

Les théories de l'action collective permettent d'aborder efficacement les problèmes et les enjeux de la coproduction des projets d'urbanisme car elles ont forgé un cadre d'analyse et d'interprétation de ces processus, caractérisés par l'intervention de nombreux acteurs pour la réalisation d'un projet. Ces théories ont été largement mobilisées dans le champ de la recherche en urbanisme, et notamment dans les travaux ayant pour objet la coproduction des projets. Ces travaux mettent en évidence plusieurs résultats, qui constituent autant d'acquis préalables et de points de départ au questionnement contenu dans cette thèse.

D'abord, P. Boino constate la complexité qui caractérise la coproduction des projets d'urbanisme⁷¹. La pluralité et le morcellement des acteurs qui interviennent dans les projets rend l'organisation de la coopération entre les acteurs plus difficile, en particulier entre acteurs publics et acteurs privés. La production de la ville repose alors sur deux problèmes selon P. Boino : d'une part, les acteurs politiques

⁶⁹ Nadia Arab, *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*, Thèse de doctorat en sociologie, École des Ponts ParisTech, Marne-la-Vallée, 2004, 508 p.

⁷⁰ Yann Ferguson, *Politiser l'action publique. Une approche par les instruments. Le cas du programme Constellation*, Thèse de doctorat en sociologie, Université de Toulouse, Toulouse, 2014, 709 p.

⁷¹ P. Boino, « Produire la ville : un problème public, une problématique scientifique », art cit.

qui ont la responsabilité du territoire doivent répondre aux enjeux territoriaux en ménageant leurs propres objectifs, comme celui d'être réélu, tout en répondant aux problèmes, dits publics, qu'ils formulent ou qui s'imposent à eux ; d'autre part, et c'est principalement sur ce problème que je me penche dans cette thèse, la production de la ville comme activité collective de résolution d'un problème public nécessite la coordination entre organisations publiques et privées et cela dans le cadre de différents systèmes d'action. Enfin, la dispersion des ressources, aussi bien financières, cognitives que techniques, renforce les situations d'interdépendances entre les acteurs des projets, ce qui ne fait qu'accentuer les problèmes déjà mis en évidence.

Pour N. Arab, l'organisation de la coopération entre les acteurs relève de la nécessité pour la coproduction. Autrement dit, la coproduction ne peut pas avoir lieu sans la coopération entre les acteurs du projet. Par ailleurs, les acteurs, les enjeux et les problèmes de coproduction dépendent de la situation dans laquelle elle se déroule, c'est-à-dire que la coproduction est une activité contingente⁷². Elle a d'ailleurs proposé le concept de situation de projet⁷³ afin de « cerner les dimensions qui font contingence⁷⁴ », c'est-à-dire les dimensions qui singularisent les situations dans lesquelles s'inscrit l'action collective de production des projets : le contexte socio-urbain, les caractéristiques du projet (i.e. on ne produit un centre commercial comme on produit un quartier résidentiel) ou les risques et incertitudes propres à la situation. Ces dimensions de la contingence sont déterminantes pour l'analyse car elles permettent de qualifier la situation de coproduction et les paramètres qui pèsent tant sur la définition que sur la mise en œuvre du projet à coproduire. D'ailleurs, le dévoilement de ce qui fait contingence dans l'action collective constitue une clé très utile pour mieux comprendre les situations dans lesquelles sont engagés les acteurs, comme l'expose ici H. S. Becker : « Les choses nous paraissent également souvent incompréhensibles tout simplement parce que nous sommes trop éloignés de la situation pour connaître les contingences réelles qui ont pesé sur le choix de l'action »⁷⁵.

Les projets d'urbanisme à dominante résidentielle ne sont pas une catégorie homogène mais renvoient à une pluralité de projets. Exceptée la production de logements, qu'ont en commun le projet de l'Écoquartier de Montévrain en Seine-et-Marne, aménagé par un établissement public d'aménagement à proximité du parc d'attractions Disney Land en situation d'extension urbaine sur environ 150 hectares ; le projet de Fives-Cail à Lille, renouvellement de friches industrielles dans une métropole régionale conduit par une SEM ; le projet de Chapelle Internationale à Paris dans lequel sont produits des logements et des équipements logistiques, piloté par la filiale d'aménagement de la SNCF dans un

⁷² N. Arab, « Pour une théorie du projet en urbanisme », art cit.

⁷³ N. Arab, *L'activité de projet dans l'aménagement urbain*, op. cit. ; N. Arab, « Pour une théorie du projet en urbanisme », art cit.

⁷⁴ N. Arab, « Pour une théorie du projet en urbanisme », art cit. : p. 476.

⁷⁵ Howard S. Becker, *Les ficelles du métier*, Paris, La Découverte, 2015/2002 : p. 59.

quartier populaire de la capitale ; et le projet du Grand Garros à Auch, bénéficiant des crédits de l'agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) pour la réhabilitation de logements, la construction d'équipements publics et la transformation des espaces publics ? L'analyse du contexte dans lesquels sont produits les projets d'urbanisme permet de comprendre certains aspects de la coproduction et de ses évolutions. C'est par exemple ce que N. Arab met en évidence lorsqu'elle compare des processus de projet « en situation réglée » (la ligne B du tramway strasbourgeois) ou en « situation d'innovation » (Odysseum à Montpellier)⁷⁶ : la situation dans laquelle se déploie la coproduction informe sur la coproduction à l'œuvre, voire l'explique en partie. L'analyse des transformations du contexte urbain peut également expliquer les évolutions des acteurs qui y interviennent, ces derniers cherchant à adapter leur réponse aux mutations d'un contexte dans lequel ils agissent déjà⁷⁷. Cerner la situation de projet contribue donc à poser de façon plus précise, car circonstanciée, les problèmes dans lesquels butte la coproduction des projets, autant qu'elle participe de la compréhension des mutations des acteurs qui y sont impliqués et des moyens mis en œuvre par ces derniers pour résoudre les problèmes.

2.2. Problèmes et enjeux de la coproduction des projets d'urbanisme à dominante résidentielle

La coproduction des projets d'urbanisme se heurte à des problèmes qui peuvent compromettre la réalisation des projets, ou tout du moins la perturber. La coproduction est également soumise à des enjeux qui peuvent peser sur son déroulement et son organisation. Les problèmes et enjeux de la coproduction peuvent être très divers, allant par exemple de la prise en compte des usagers et des habitants dans la conception⁷⁸ à l'intégration de la question de l'alimentation dans les projets⁷⁹ en passant par les problèmes et enjeux liés aux choix énergétiques⁸⁰ ou aux injonctions à ce que devrait être la ville durable⁸¹. L'austérité des finances publiques a fait couler beaucoup d'encre ces dernières années, notamment pour ses conséquences sur les politiques urbaines et sur les projets d'urbanisme. Elle se traduit par des transferts de compétences de l'État aux communes et aux intercommunalités, et ce depuis

⁷⁶ Nadia Arab, « Le projet d'urbanisme : changement urbain toujours ; situation d'innovation parfois » dans Nadia Arab, Amandine Mille et Antoine Pauchon (eds.), *Urbanisme et changement. Injonctions rhétoriques et nouvelles pratiques*, Toulouse, Presses universitaires du Midi, à paraître.

⁷⁷ Brigitte Bertonceo et Zoé Hagel, « Renouveler les modes de faire la ville : la Belle de Mai à Marseille, un quartier de tous les possibles ? », *Revue Internationale d'Urbanisme [En ligne]*, 2019, n° 8.

⁷⁸ Silvère Tribout, *Les concepteurs en agence d'architecture, d'urbanisme et de paysage à l'épreuve du développement durable*, Thèse de doctorat en aménagement de l'espace, urbanisme, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, Nanterre, 2015, 449 p.

⁷⁹ Paula Macé Le Fischer, « Appels à projets urbains innovants : l'alimentation au risque du *food-washing* ? », *Métropolitiques [En ligne]*, 2018.

⁸⁰ Guilhem Blanchard, *Comment la maîtrise d'ouvrage urbaine conçoit-elle les choix d'aménagement ? Élaboration et assemblage des choix énergétiques à Bordeaux Euratlantique*, Thèse de doctorat en aménagement de l'espace, urbanisme, Université Paris-Est, Marne-la-Vallée, 2018, 509 p.

⁸¹ M. Adam, « Concevoir l'urbain durable. De l'injonction généralisée aux réalisations standardisées, les concepteurs face à la normativité économique et technique », art cit.

les années 1980. Les compétences transférées ne sont que partiellement financées par l'État, à l'origine du transfert. Un grand nombre de travaux, s'inscrivant en particulier dans une perspective d'économie politique, porte sur les conséquences de l'austérité dans la gouvernance et les politiques urbaines à travers le concept d'*austerity urbanism*⁸². L'austérité des finances publiques n'est donc pas un phénomène nouveau et il pèse sur la coproduction des projets d'urbanisme car il réduit la capacité d'action directe des acteurs publics locaux, et donc notamment les villes et les intercommunalités.

Parmi ces problèmes et enjeux, quatre jouent un rôle discriminant sur la coproduction des projets d'urbanisme à dominante résidentielle. La hausse sans précédent des prix du foncier depuis le début des années 2000 transforme considérablement les rapports de force et influence la recomposition des rôles des acteurs dans les projets⁸³. La production d'une offre de logements abordables est l'objet d'investissements considérables de l'État, signe de l'importance de cet enjeu des politiques urbaines⁸⁴. Comme le montre N. Arab, la conception des projets d'urbanisme, c'est-à-dire la séquence durant laquelle les acteurs effectuent les choix de transformation concrète de l'espace urbain, cristallise les enjeux et les problèmes de coproduction⁸⁵. On verra que ces enjeux et ces problèmes ne pèsent pas tous de la même façon mais sont pourtant tous aussi prégnants dans la coproduction urbaine et dans les évolutions des conditions de production. De plus, ils ne sont pas indépendants les uns des autres et peuvent s'influencer voire s'expliquer mutuellement.

2.2.1. La hausse des prix du foncier

Depuis la fin des années 1990, les prix du foncier connaissent une importante et très rapide hausse tendancielle dans les métropoles, bousculant les conditions de la production urbaine et braquant le projecteur sur le rôle des promoteurs immobiliers dans la formation de ces prix⁸⁶. En effet, le lien entre prix immobiliers et prix fonciers dans ce contexte de forte hausse générale, bien que contrastée selon les contextes territoriaux, attire l'attention sur l'action des promoteurs immobiliers pour expliquer en partie la hausse des prix du foncier et la hausse des prix de l'immobilier : « Compte à rebours et concurrence entre opérateurs expliquent donc que la hausse des prix immobiliers puisse entraîner une hausse des prix

⁸² Jamie Peck, « Austerity urbanism », *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, 2012, n° 6, p. 626-655.

⁸³ A. Bourdin, M. Casteigts et J. Idt, *L'action publique urbaine face aux mutations sociétales*, *op. cit.*

⁸⁴ J.-C. Driant, *Les politiques du logement en France*, *op. cit.*

⁸⁵ Nadia Arab, « L'élaboration collective des projets d'urbanisme : organiser l'intégration des acteurs et gérer l'incertitude des processus de conception », *Revue Internationale d'Urbanisme [En ligne]*, 2017, n° 3.

⁸⁶ Joseph Comby, « Après la bulle foncière », *Études foncières*, 2013, n° 161 ; Joseph Comby, « Logiques foncières du renouvellement urbain », *La revue foncière*, 2017, n° 15.

fonciers sur le marché des terrains à bâtir⁸⁷ ». Le compte à rebours⁸⁸ désigne la méthode de calcul du prix du foncier opérée par un acquéreur, qu'il soit aménageur ou promoteur immobilier, lorsqu'il fait une offre pour l'achat d'un terrain. Le montant de l'offre est déterminé, dans un contexte de marché, par les caractéristiques du terrain avant la mise en œuvre du projet et par la valeur future du terrain, une fois le projet réalisé : « Le 'compte à rebours' est une méthode pour réaliser un bilan prévisionnel d'opération de promotion immobilière ou d'aménagement. C'est à partir de l'évaluation d'un usage futur que les aménageurs et les promoteurs proposent une offre d'achat pour un terrain, avec l'espoir que cette offre (qui s'apparente donc à une enchère) sera plus intéressante que celles des promoteurs concurrents⁸⁹. » Le prix du foncier est donc étroitement lié au projet immobilier à développer sur l'emprise. Autrement dit, plus il est possible de bâtir sur une emprise foncière, plus la valeur du terrain sur lequel on bâtit augmente. On observe néanmoins que le gradient des prix du foncier est décroissant en partant du centre vers la périphérie des métropoles⁹⁰. Il y a donc des différences territoriales qui doivent être prises en compte dans l'analyse car elles peuvent avoir des conséquences plus ou moins directes sur la coproduction, ses problèmes et ses enjeux. Par exemple, des promoteurs immobiliers peuvent être plus ou moins intéressés par le développement d'un projet dans un territoire en fonction de la valeur des terrains⁹¹, ce qui relève des stratégies d'entreprise, mais qui est éclairant pour comprendre les problèmes et les modalités de la coproduction.

Quels problèmes pose la hausse des prix du foncier pour la coproduction des projets d'urbanisme à dominante résidentielle ? D'abord, la hausse des prix contribue à transformer les pratiques de la filière de l'aménagement public⁹². Pour rappel, la filière de l'aménagement public repose sur la maîtrise foncière publique de l'emprise du projet. Alors qu'elle était au cœur des pratiques de l'aménagement en France depuis l'après-guerre, la maîtrise foncière publique ne va plus du tout de soi pour les collectivités locales ni pour les aménageurs depuis le début des années 2000⁹³ car elle représente des investissements financiers de plus en plus lourds dans un contexte d'austérité. En dépit de ce contexte de hausse des prix du foncier, la maîtrise foncière publique reste prédominante dans les grands projets d'urbanisme mais les autres cas de figure de maîtrise foncière, c'est-à-dire la maîtrise foncière publique partielle ou

⁸⁷ Nicolas Persyn, *Mobiliser et maîtriser le foncier pour le logement : outils et pratiques en agglomérations moyennes*, Thèse de doctorat en géographie, aménagement, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 2014 : p. 40.

⁸⁸ Joseph Comby, « Les utilisations du "compte à rebours" », *comby-foncier.com*, 1999.

⁸⁹ Romain Maurice, « L'inversion des rôles ? Aménageurs, promoteurs immobiliers et pouvoirs publics dans la régulation des ZAC du Grand Lyon », *Métropoles*, 2017, n° 20.

⁹⁰ Joseph Comby et Vincent Renard, *Les politiques foncières*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996, 128 p.

⁹¹ P. Citron, *Les promoteurs immobiliers dans les projets urbains. Enjeux, mécanismes et conséquences d'une production urbaine intégrée en zone dense*, op. cit.

⁹² T. Vilmin, *L'Aménagement urbain. Acteurs et systèmes*, op. cit.

⁹³ Club Ville Aménagement, *Foncier et aménagement. Synthèse des travaux 2011-2012*, Club Ville Aménagement, 2012.

l'absence de maîtrise foncière publique, tendent à gagner de l'ampleur, poussant les acteurs publics locaux, collectivités ou aménageurs, à aménager en partenariat avec des acteurs privés voire à laisser les acteurs privés acquérir seuls le foncier⁹⁴, comme je l'ai déjà évoqué. Dans un contexte où la capacité d'action des acteurs publics est affectée par l'austérité des finances publiques, cela pousse également les acteurs publics locaux à prendre davantage compte du rôle des petits propriétaires fonciers dans les processus de production de la ville dans les grands projets d'urbanisme⁹⁵, comme en dehors de ces périmètres dans lesquelles l'action publique dispose de moins de ressources, notamment des points de vue juridique et technique⁹⁶.

Le fait que la maîtrise foncière publique soit de moins en moins systématique provoque plusieurs problèmes de coproduction. Ces problèmes sont loin d'être seulement des problèmes publics et touchent tous les acteurs de la production des projets d'urbanisme à dominante résidentielle. D'abord, cela provoque un affaiblissement du pouvoir de prescription des acteurs publics qui cèdent les terrains en l'absence d'un cahier de clause de cession des terrains (CCCT). Le CCCT peut contenir des orientations programmatiques ou de conception architecturale qui sont juridiquement opposables dès le document annexé au permis de construire⁹⁷. L'absence de maîtrise foncière publique peut également poser un problème de financement des équipements publics à réaliser dans le cadre du projet. En effet, le modèle de l'aménagement public repose notamment sur le principe de financement des équipements publics par la vente de charges foncières. La cession de charges foncières n'est pas l'unique moyen de financement des équipements publics mais on ne peut que constater l'affaiblissement des ressources financières des collectivités lorsqu'elles sont tirées de la vente du foncier. Enfin, la hausse des prix du foncier peut non seulement avoir des conséquences sur les prix des logements libres, provoquant leur augmentation, mais également sur la production des logements sociaux ou des logements à prix maîtrisés, rendue plus compliquée à financer en raison de prix élevés du foncier⁹⁸. Ce problème se pose de façon aiguë pour les municipalités et les intercommunalités : il peut empêcher la mise en œuvre des politiques de l'habitat si elles ont pour objectif la production d'une offre de logements abordables sur le territoire. Les promoteurs immobiliers n'ignorent pas ce problème non plus car il peut frapper de plein fouet la commercialisation des logements si leur prix est trop élevé pour le marché. Ce que l'on peut remarquer est que l'une des conséquences de la hausse des prix du foncier passe par la perte de pouvoir des

⁹⁴ Xavier Seurre, « Quand la gestion du foncier questionne le montage », *La revue foncière*, 2017, n° 17.

⁹⁵ Jérôme Dubois et Maurice Olive, « Euroméditerranée : négociations à tous les étages. État, promoteurs et propriétaires dans une ville en crise », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 2004, vol. 97, n° 1, p. 102-111.

⁹⁶ Joël Idt, Margot Pellegrino et Sarah Baudry, *Les acteurs publics face aux phénomènes de densification spontanée : une comparaison franco-italienne*, La Défense, PUCA, 2016.

⁹⁷ X. Seurre, « Quand la gestion du foncier questionne le montage », art cit.

⁹⁸ Laurent Escobar et Jeanne Bazard (eds.), « Dossier Logement abordable, un souffle d'optimisme ? », *Études foncières*, 2012, n° 160, p. 31-56.

collectivités locales, à la fois dans la mise en œuvre des politiques publiques et dans celle des projets d'urbanisme.

Les différentes solutions qui répondent à la hausse des prix du foncier montrent que l'ensemble des acteurs tendent à prendre la mesure de ce problème, soit en agissant sur la fourniture de foncier à prix plus abordable, soit en agissant plus directement sur les montages des projets. P. Citron démontre que le développement de l'activité d'aménagement par les promoteurs immobiliers est notamment liée à l'enjeu de la fourniture d'emprises foncières bon marché aux filiales en charge de la construction de logements dans le groupe⁹⁹. Les acteurs publics ont recours à des solutions diverses. Parmi elles, on peut citer la sollicitation ou la création d'établissements publics fonciers par l'État ou par les collectivités, dont les missions sont l'acquisition d'emprises foncières pour constituer des réserves, et assurer le portage foncier, c'est-à-dire la gestion de ces réserves foncières, sur quelques années voire plusieurs dizaines d'années, en attendant la réalisation d'un projet d'urbanisme¹⁰⁰. La création des organismes fonciers solidaires (OFS)¹⁰¹, inspirés des *community land trust*¹⁰² est une solution émergente. Ces outils organisent la propriété collective du foncier entre tous les contributeurs de l'organisme et permettent ainsi d'être mobilisés pour la production de logements abordables en dissociant la valeur foncière, c'est-à-dire liée à la localisation du logement, et la valeur immobilière, c'est-à-dire liée au logement en tant que tel. Concrètement, grâce à l'action de l'OFS, le prix des logements a été minoré de 20 à 50 % dans la ZAC Saint-Sauveur située dans le centre-ville de Lille¹⁰³. Enfin, la cession du patrimoine foncier ou immobilier de l'État, de ses établissements publics ou para-publics¹⁰⁴ peut permettre de fournir de grandes emprises dans des zones où la ressource foncière est peu abondante, sans toutefois avoir un effet systématique sur les problèmes de coproduction liés à la hausse des prix du foncier dans les projets

⁹⁹ P. Citron, *Les promoteurs immobiliers dans les projets urbains. Enjeux, mécanismes et conséquences d'une production urbaine intégrée en zone dense*, op. cit.

¹⁰⁰ Le premier établissement public à réaliser une mission d'acquisition et de portage fonciers fut l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), créée en 1962 dans le cadre de la politique d'aménagement des villes nouvelles.

¹⁰¹ Les organismes fonciers solidaires ont été créés par la loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR) en 2014.

¹⁰² Jean-Philippe Attard, « Un logement foncièrement solidaire : le modèle des community land trusts », *Mouvements*, 2013, vol. 74, n° 2, p. 143-153 ; Romain Paris, « Perspectives pour un outil foncier innovant. Du Community land trust à l'Organisme de foncier solidaire », *La revue foncière*, 2018, n° 22, p. 31-33.

¹⁰³ Pierre Madec, « Des inégalités à tous les étages », *Revue Projet*, 2018, vol. 364, n° 3, p. 66-76.

¹⁰⁴ Francesca Artioli, « Logiques d'État en métropole parisienne. La réorganisation du ministère de la Défense », *Métropolitiques [En ligne]*, 2013 ; Félix Adisson, *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*, Politecnico di Milano & Université Paris-Est, Paris, 2015, 593 p ; Marion Magnan, *La production et la gestion de l'espace portuaire à vocation industrielle et logistique. Les grands ports maritimes français : gestionnaires d'espaces infrastructurels*, Thèse de doctorat en géographie, aménagement, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 2016, 446 p.

d'urbanisme¹⁰⁵, ces acteurs étant pris par ailleurs dans des stratégies de rentabilité ou des logiques de marché¹⁰⁶.

2.2.2. La production d'une offre de logements abordables

Pour J.-C. Driant, « le logement est un élément fondateur de la cohésion sociale. En effet, une part des politiques appliquées au secteur [du logement] repose sur le fait que nous considérons que notre société ne peut fonctionner harmonieusement que si tous ses membres bénéficient de conditions d'habitation acceptables¹⁰⁷. » Les politiques du logement sont donc une réponse publique à des enjeux sociaux qui les dépassent, et s'articulent avec des enjeux économiques¹⁰⁸ et des enjeux urbains, à travers différentes politiques publiques (maîtrise de l'urbanisation, mixité sociale, revitalisation des centres...). Pourtant, les prix du logement, aussi essentiel soit ce bien, ont connu une « envolée¹⁰⁹ » dans les années 2000, qui s'expliquerait principalement par les caractéristiques de l'environnement financier¹¹⁰ (taux d'intérêts et estimation du rendement de l'investissement notamment). L'envolée des prix suscite des interrogations parmi les acteurs participant directement à la production des logements dans les années 2000 et 2010, comme le montre par exemple l'exposition organisée par l'architecte-urbaniste Nicolas Michelin intitulée « Argent, logement, autrement », à partir du constat suivant s'appliquant entre autres aux projets d'urbanisme à dominante résidentielle : « Les appartements neufs proposés dans les nouvelles opérations urbaines, sont petits et très onéreux. Malgré toutes les aides de l'État destinées aux primo-accédant, ces logements restent encore difficilement accessibles¹¹¹. » Depuis le début des années 2000, la mixité sociale, fondée sur des présupposés et des effets attendus controversés¹¹², demeure l'un des mots d'ordre des politiques de l'habitat et du logement et de la production urbaine en France : elle se trouve au cœur de la loi relative à la solidarité et renouvellement urbains, votée en 2000¹¹³, qui fixe une part de logements sociaux obligatoires dans certaines communes¹¹⁴. En dehors des projets d'urbanisme

¹⁰⁵ Félix Adisson, « From state restructuring to urban restructuring: The intermediation of public landownership in urban development projects in France », *European Urban and Regional Studies*, 2017, vol. 25, n° 4, p. 379-390.

¹⁰⁶ Félix Adisson et Francesca Artioli, « Four types of urban austerity: Public land privatisations in French and Italian cities », *Urban Studies*, 2019.

¹⁰⁷ Jean-Claude Driant, « Enjeux et débats des politiques du logement en France », *Revue d'économie financière*, 2014, vol. 3, n° 115, p. 189-208 : p. 191.

¹⁰⁸ Voire selon J.-C. Driant, des enjeux macroéconomiques : « Il serait fort utile d'analyser sous cet angle la part des 42 Md€ de dépenses publiques affichées comme bénéficiant au logement, mais dont l'usage est en réalité destiné au pilotage macroéconomique du pays », *in Ibid.* : p. 191.

¹⁰⁹ Jacques Friggit, « Quelles perspectives pour le prix des logements après son envolée ? », *Regards croisés sur l'économie*, 2011, vol. 9, n° 1, p. 14-32.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ « Argent, logement, autrement », exposition de la fondation d'entreprise Anma-F, La Manne, Paris, 2014.

¹¹² Christine Lelévrier, « La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ? », *Espaces et Sociétés*, 2010, n° 140-141, p. 59-74.

¹¹³ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000.

¹¹⁴ Renaud Epstein et Thomas Kirsbaum, « L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines », *Regards sur l'actualité*, 2003, n° 292, p. 66-73.

produits dans le cadre spécifique des programmes de rénovation urbaine depuis 2003¹¹⁵ et du logement social, la question de la production d'une offre de logements abordables, ses enjeux et les problèmes que cela peut poser à l'ensemble des acteurs a fait couler moins d'encre.

La notion de « logement abordable » n'a pas de sens légal et renvoie à « un processus de production et de mise sur le marché de biens permettant aux ménages aux ressources modestes et moyennes de se loger selon leurs besoins¹¹⁶ », mission qui incombe également au logement social. Si la production d'une offre de logements abordables n'est pas forcément la raison qui pousse les acteurs publics locaux à lancer un projet d'urbanisme à dominante résidentielle, elle demeure néanmoins une question souvent posée dans le contexte de hausse des prix du logement, à l'accession comme à la location, dans les métropoles françaises. Dès lors, cet objectif questionne la coproduction des projets d'urbanisme à dominante résidentielle. P.-A. Barthel et C. Dèbre montrent, à partir du cas de projets d'urbanisme nantais et d'opérations immobilières, comment la production de logements abordables soulève des problèmes pour l'ensemble des acteurs et pèse sur la coproduction des projets¹¹⁷. Pour la communauté urbaine, cela suppose la mise en place d'une politique volontariste multilatérale : sur la définition d'une cible précise, sur la diversité des types de logements à construire, sur le prix des droits à construire, sur des dispositifs anti-spéculation à moyen terme, sur le pilotage des projets. Les auteurs relèvent « les âpres négociations relatives à la mise en œuvre de la mixité sociale voulue par l'aménageur et la collectivité¹¹⁸ ». Ces négociations se font entre acteurs publics (intercommunalité et aménageur), bailleurs sociaux et promoteurs immobiliers. Elles mettent en lumière que la coproduction d'une offre abordable de logements dans les projets est loin d'être acquise et de multiples risques de blocage de cette coproduction doivent être levés au cours de la négociation : le foncier serait trop cher pour permettre aux promoteurs de s'engager dans la construction de logements abordables, les cahiers des charges des bailleurs sociaux reposeraient sur des standards qui feraient monter les prix de sortie des logements, les logements avec vue seraient réservés à l'accession alors que les logements sociaux seraient relégués sur rue, suscitant des « micro-ségrégations intentionnelles¹¹⁹ » de la part des promoteurs immobiliers.

Les acteurs des projets d'urbanisme à dominante résidentielle se questionnent tous azimuts sur la coproduction de logements abordables : sur la demande, sur les coûts de production, sur les taxes, sur

¹¹⁵ Renaud Epstein, *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2013, 377 p ; Agnès Deboulet et Christine Lelévrier (eds.), *Rénovations urbaines en Europe*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014, 362 p.

¹¹⁶ Didier Vanoni, « Produire plus... et moins cher ? », *Études foncières*, 2012, n° 160, p. 32-33.

¹¹⁷ Pierre-Arnaud Barthel et Célia Dèbre, « Dans la « cuisine » de la mixité : retour sur des expérimentations nantaises », *Espaces et Sociétés*, 2010, vol. 140-141, n° 1, p. 75-91.

¹¹⁸ *Ibid.* : p. 83.

¹¹⁹ *Ibid.* : p. 87.

les règlements¹²⁰. Dans un autre contexte territorial, celui du Grand Lyon, et de façon plus récente, l'enjeu de la production d'une offre de logements abordables se pose de façon toujours aussi aiguë et les problèmes de coproduction entre les acteurs publics locaux et les promoteurs immobiliers expliquent la difficulté de mise en œuvre de cet objectif pourtant défendu par tous : « Selon les promoteurs immobiliers, le Grand Lyon cherche ainsi généralement à maximiser le rendement de ses ventes. Ceci leur donne l'impression d'être face à un propriétaire foncier privé « classique », qui ne fait attention à aucun autre critère que l'offre financière. Pour offrir le montant le plus élevé possible, les promoteurs immobiliers se disent donc contraints de fixer les prix de sortie des logements à des niveaux qu'ils jugent excessifs pour une clientèle d'accédants à la propriété (et surtout, de primo-accédants) [...] Si le Grand Lyon n'agit pas partout de la sorte [limiter le prix des charges foncières] c'est, d'une part, parce que la période actuelle est marquée par une pression importante sur les collectivités territoriales pour limiter les dépenses publiques, d'autre part, parce que la limitation du prix de sortie des logements n'est pas le seul objectif de la collectivité. Les critères qui font que les charges foncières sont importantes et que, donc, les produits immobiliers finaux sont revendus à des prix élevés peuvent être nombreux : qualité architecturale du bâti, dépollution des sols, traitement de l'espace public, intégration d'espaces verts, d'équipements publics, de logements sociaux, de logements abordables¹²¹ ».

2.2.3. La conception des projets, séquence et activité au cœur des enjeux de la coproduction

La conception cristallise des enjeux importants pour la coproduction des projets d'urbanisme. La conception renvoie à une activité et à une séquence de la coproduction du projet, au cours desquelles des acteurs élaborent les choix de transformation de l'espace, ou les choix architecturaux pour ce qui est de la conception des bâtiments. La conception s'inscrit pleinement dans le processus de coproduction en ce qu'elle est une activité collective et dont la finalité est la définition formelle et programmatiques d'objets urbains ou architecturaux à produire¹²². De nombreux indices pointent la conception comme un problème et comme un enjeu pour la coproduction.

Les dix dernières années ont vu l'explosion du recours aux appels à projets urbains innovants¹²³ (APUI), dans le Grand Paris (Réinventer Paris, Inventons la Métropole du Grand Paris) comme ailleurs (Dessine-

¹²⁰ L. Escobar et J. Bazard (eds.), « Dossier Logement abordable, un souffle d'optimisme ? », art cit.

¹²¹ R. Maurice, « L'inversion des rôles ? Aménageurs, promoteurs immobiliers et pouvoirs publics dans la régulation des ZAC du Grand Lyon », art cit.

¹²² N. Arab, « La coproduction des opérations urbaines : coopération et conception », art cit ; N. Arab, *L'activité de projet dans l'aménagement urbain*, op. cit. ; G. Blanchard, *Comment la maîtrise d'ouvrage urbaine conçoit-elle les choix d'aménagement ? Élaboration et assemblage des choix énergétiques à Bordeaux Euratlantique*, op. cit.

¹²³ Daniel Béhar, Emmanuel Bellanger et Aurélien Delpirou, « La production urbaine en chantier : héritages, enjeux et perspectives des appels à projets innovants », *Métropolitiques [En ligne]*, 2018.

moi Toulouse). Ces APUI constituent une modalité de coproduction urbaine dont le principe repose, après une mise en concurrence, sur le choix par les collectivités locales d'un projet d'urbanisme proposé par un promoteur immobilier et qu'il réalisera après la cession des emprises foncières publiques. Si l'austérité des finances publiques a été identifiée comme l'une des explications de ce mouvement et la recomposition des acteurs de l'urbanisme comme l'une des conséquences¹²⁴, la conception est également rapidement apparue comme pertinente pour comprendre les enjeux de la coproduction, et en particulier à travers la question de la programmation. En effet, c'est en particulier à travers l'élaboration des programmes de ces projets d'urbanisme, à dominante résidentielle pour certains d'entre eux, comme le projet Éole-Évangile réalisé par le promoteur Linkcity (Bouygues) à Paris, que les collectivités locales ont justifié la transformation des cadres habituels de la coproduction urbaine en s'appuyant sur la capacité d'acteurs privés à concevoir des programmes « différenciants », et supposément plus attractifs¹²⁵. Cet exemple montre que la conception constitue un enjeu pour la coproduction, au point que les acteurs publics en acceptent la transformation au risque de perdre la prérogative de la définition du programme d'aménagement, qui constituait pourtant un aspect important de leur pouvoir dans les projets d'urbanisme et ce au profit d'une « quête de concepts programmatiques¹²⁶ » dont l'origine est antérieure à la diffusion des APUI comme modalité de production urbaine¹²⁷. Même si les surfaces produites dans le cadre de ces procédures sont peu importantes, les appels à projets urbains innovants constituent un phénomène manifeste des transformations de la coproduction des projets, et jouent comme un miroir grossissant. Ils mettent en évidence comment la conception des projets est désormais saisie par les promoteurs et trouve ainsi au cœur des enjeux et problèmes de la coproduction. D'autres indices permettent de prolonger ce constat.

Le processus de production de la ville passe par la définition concrète, matérielle de ce qu'il faut produire et qui est formalisé dans un programme (les fonctions, les surfaces, des choix d'organisation spatiale...). La conception comme activité d'élaboration constitue un problème de coproduction car elle se situe au carrefour de nombreuses injonctions, de modes, de contraintes, voire d'idéologies. La conception en urbanisme est ainsi une activité en prise avec des enjeux normatifs. Ces enjeux se traduisent par des discours plus ou moins structurés en doctrines ou en modèles¹²⁸, entendent définir ce qu'est une bonne ou une mauvaise solution à un problème urbain et peuvent également proposer de faire le tri entre les

¹²⁴ C. Orillard, « Les appels à projets innovants : un renouveau de l'articulation public-privé dans l'aménagement urbain ? », art cit.

¹²⁵ Lucile Greco, Vincent Josso et Nicolas Rio, « Les « Réinventer » : un concours de programmation... sans programmiste ? », *Métropolitiques [En ligne]*, 2018.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Maryne Buffat et François Meunier, « La programmation urbaine, entre projet politique et projet urbain », *Métropolitiques [En ligne]*, 2014.

¹²⁸ Françoise Choay, *Urbanisme, utopies et réalités*, Paris, Éditions du Seuil, 1965 ; Claire Carriou et Olivier Ratouis, « Quels modèles pour l'urbanisme durable ? », *Métropolitiques [En ligne]*, 2014.

acteurs plus ou moins légitimes pour proposer des solutions à ces problèmes¹²⁹. Ces idéologies peuvent être très englobantes, proposant une vision générale de ce que devraient être la ville et la production urbaine. L'un des exemples les plus parlants est sans doute celui de la ville durable¹³⁰, qui se traduit concrètement dans les politiques urbaines à tous les niveaux de gouvernement¹³¹ et par des principes à appliquer de façon plus ou moins uniforme sur le territoire, parfois au mépris des situations locales, comme celui de la densité¹³². Ces enjeux de conception créent, *a minima*, du débat entre les acteurs de la coproduction mais ils sont parfois à l'origine de problèmes voire de conflits. Pour solutionner ces problèmes et conflits, les acteurs de la coproduction ont recours à un vaste panel d'outils. Par exemple, on y trouve l'utilisation de l'expérience des autres, à travers des « bonnes pratiques » ou des références¹³³. Des normes peuvent imposer les solutions à apporter à un problème par la conception, par exemple des dispositifs techniques comme les panneaux solaires sur les toitures face aux enjeux climatiques et de consommation énergétique dans les projets d'urbanisme¹³⁴, au risque de la standardisation de la production urbaine¹³⁵ à travers des « procédés typiques¹³⁶ ». Le changement est une dynamique très valorisée en urbanisme¹³⁷ et passe notamment par l'injonction à l'innovation. L'innovation transforme l'activité de conception et enjoint très fortement les acteurs à produire de la nouveauté¹³⁸, par exemple de nouveaux objets urbains pour répondre aux problèmes contemporains. Outre les objets ou les produits, l'innovation passe également par les méthodes de production et de

¹²⁹ Marie Piganiol, « Pouvoir statutaire, pouvoir relationnel. Une analyse organisationnelle des architectes en situation de travail », *Sociologie du Travail*, 2016, vol. 58, n° 3, p. 253-272.

¹³⁰ Cyria Emelianoff, « La ville durable : l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe », *L'Information géographique*, 2007, vol. 71, n° 3, p. 48-65.

¹³¹ Pierre Lascoumes, *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994, 317 p ; Jérôme Dubois, *Les politiques publiques territoriales : la gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2017.

¹³² Jérôme Dubois, « Quand la densité s'invite dans la France du quotidien. Une analyse des effets cumulés des évolutions réglementaires françaises et du marché foncier dans les communes périurbaines », *Revue Internationale d'Urbanisme [En ligne]*, 2017.

¹³³ Nadia Arab, « À quoi sert l'expérience des autres ? », *Espaces et Sociétés*, 2007, vol. 131, n° 4, p. 33-47 ; Laurent Devisme, Marc Dumont et Élise Roy, « Le jeu des « bonnes pratiques » dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale », *Espaces et sociétés*, 2007, vol. 131, n° 4, p. 15-31 ; Alain Bourdin et Joël Idt (eds.), *L'urbanisme des modèles. Références, benchmarking et bonnes pratiques*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2016, 189 p ; Rachel Mullon, *La réception des modèles urbains dans la pratique urbanistique : une entrée par les références en situation de conception*, Thèse de doctorat en aménagement et urbanisme, Université Paris-Est, Paris, 2018.

¹³⁴ Taoufik Souami, *Écoquartiers : secrets de fabrication. Analyse critique d'exemples européens*, Paris, Les carnets de l'info, 2009, 207 p.

¹³⁵ Nicolas Bataille et Guillaume Lacroix, « Standardisation de la conception et sur mesure organisationnel : la sous-traitance de l'ingénierie urbaine », *Annales de la recherche urbaine*, 2019, n° 113, p. 24-35.

¹³⁶ M. Adam, « Concevoir l'urbain durable. De l'injonction généralisée aux réalisations standardisées, les concepteurs face à la normativité économique et technique », art cit.

¹³⁷ Nadia Arab, Amandine Mille et Antoine Pauchon (eds.), *Urbanisme et changement. Injonctions, rhétorique et nouvelles pratiques*, Toulouse, Presses Universitaires du Midi, à paraître.

¹³⁸ Nadia Arab et Alain Bourdin, « La conception en urbanisme : un objet de recherche », *Revue Internationale d'Urbanisme [En ligne]*, 2017, n° 3.

coproduction de la ville¹³⁹, comme l'expérimentation¹⁴⁰ : « l'injonction actuelle à l'innovation en matière d'urbanisme invite à développer plus amplement la connaissance scientifique sur les situations de conception innovante et leur pilotage, d'autant plus que l'innovation en urbanisme interpelle peut-être, avant tout, des innovations organisationnelles¹⁴¹. »

Autre indice, la fonction d'architecte-coordonateur, de son émergence dans les années 1990 à aujourd'hui, a connu des mutations importantes : de la fonction principale de composition spatiale à un rôle croissant dans le pilotage de projets¹⁴². L'évolution de cette figure montre le besoin de coordination dans l'activité-même de conception. L'architecte-urbaniste coordinateur, dont le rôle est centré sur l'interaction entre conception architecturale et conception urbaine, est l'un des moyens de cette coordination, qui s'applique aussi à d'autres objets, comme les choix énergétiques¹⁴³. Cela conduit à souligner que, d'une part, le besoin de coordination repose dans la nature éminemment collective de la conception en urbanisme¹⁴⁴ et, d'autre part, que l'organisation des acteurs dépend des spécificités des problèmes de conception. Autrement dit, pour reprendre des exemples déjà cités dans lesquels la coordination des acteurs est décortiquée, la conception d'un projet de tramway¹⁴⁵ n'a rien à voir avec celle des choix énergétiques d'un quartier¹⁴⁶, ce qui fait de la conception un problème à organiser dans tous les projets d'urbanisme mais jamais de la même manière. En proposant de reprendre certains concepts des sciences de gestion dans le champ de l'urbanisme, N. Arab a contribué à outiller l'urbanisme de concepts qui mettent en évidence les enjeux qui posent particulièrement problème dans

¹³⁹ Nadia Arab et Elsa Vivant, « L'innovation de méthodes en urbanisme : freins et leviers d'une entreprise incertaine », *Cahiers de la recherche architecturale, urbaine et paysagère*, 2018, n° 1.

¹⁴⁰ Flavie Ferchaud et Marc Dumont, « Les « échappées » des expérimentations, une forme de design social des espaces ? Le cas du réaménagement du quartier du Blosne à Rennes (France) », *Lien social et Politiques*, 2015, n° 73, p. 199-214.

¹⁴¹ N. Arab, « L'élaboration collective des projets d'urbanisme : organiser l'intégration des acteurs et gérer l'incertitude des processus de conception », art cit.

¹⁴² Olivier Chadoin, « L'architecte coordonnateur entre originalité et ordre », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 2000, n° 88, p. 63-72 ; Laurent Devisme (ed.), *Nantes. Petite et grande fabrique urbaine*, Marseille, Parenthèses, 2009, 267 p ; Olivier Chadoin, *Être architecte : les vertus de l'indétermination. De la sociologie d'une profession à la sociologie du travail professionnel*, 2^e éd., Limoges, Presses Universitaires de Limoges, 2013/2007, 384 p.

¹⁴³ Guilhem Blanchard, « L'élaboration des choix énergétiques dans les projets urbains, entre apprentissages et négociations. L'exemple des prescriptions immobilières à Bordeaux Saint-Jean Belcier », *Géographie, économie, société*, 18 mai 2017, vol. 19, n° 2, p. 173-196.

¹⁴⁴ N. Arab, *L'activité de projet dans l'aménagement urbain*, op. cit. ; N. Arab, « L'élaboration collective des projets d'urbanisme : organiser l'intégration des acteurs et gérer l'incertitude des processus de conception », art cit.

¹⁴⁵ N. Arab, *L'activité de projet dans l'aménagement urbain*, op. cit.

¹⁴⁶ G. Blanchard, *Comment la maîtrise d'ouvrage urbaine conçoit-elle les choix d'aménagement ? Élaboration et assemblage des choix énergétiques à Bordeaux Euratlantique*, op. cit.

la conception : le triptyque qualité/coût/délai¹⁴⁷. Ce triptyque a été forgé dans le cadre de la production industrielle mais il joue à plein dans la coproduction des projets d'urbanisme, par exemple sur les temporalités et la demande croissante d'une production urbaine plus rapide¹⁴⁸, sur le contrôle de la mise en œuvre des projets d'urbanisme comme enjeu de qualité¹⁴⁹ ou encore sur la gestion de l'incertitude qui peut menacer la coproduction¹⁵⁰. Nous verrons par la suite que le défi de l'organisation de la conception et, partant, de la coproduction, est posé de façon de plus en plus aiguë dans les projets d'urbanisme.

2.2.4. L'organisation de la coopération

Coproduction, coopération, concertation, collaboration, coconstruction... Depuis une dizaine d'années, le vocabulaire du « co », mettant en valeur les démarches collectives de production urbaine quelles qu'elles soient fleurit en urbanisme. Si l'on pense volontiers au champ de la participation des habitants comme totem de ce type de démarches¹⁵¹, je me consacre ici aux démarches collectives de production urbaine entre acteurs professionnels de l'urbanisme. On peut constater que le marché des prestations d'experts proposant « des missions d'interface, de coordination ou d'aide à l'organisation¹⁵² » dans la production urbaine est en pleine explosion. Si ce marché n'est pas nouveau, son explosion est récente. Il s'inscrit dans la lignée des activités de conseils et d'expertise en urbanisme¹⁵³. Cette activité est répartie entre grands bureaux d'études et petites structures de conseil et concerne également les concepteurs, notamment à travers les missions d'architecte-urbaniste coordinateur¹⁵⁴.

Les exemples donnant corps à cette injonction à des démarches, des méthodes ou des dispositifs davantage collectifs dans la production urbaine ne manquent pas. Dès les années 1990, les « partenariats public-privé » sont encouragés pour la production urbaine¹⁵⁵, en écho avec l'idéologie néolibérale qui

¹⁴⁷ Nadia Arab, « Activité de projet et aménagement urbain : les sciences de gestion à l'épreuve de l'urbanisme », *Management & Avenir*, 2007, n° 12, p. 147-164.

¹⁴⁸ Jean Grosbelle, *La ville accélérée et ses acteurs. Anatomie du projet urbain des Bassins à flot à Bordeaux*, Thèse de doctorat en aménagement de l'espace, urbanisme, Université Paris-Ouest Nanterre La Défense, Nanterre, 2016, 464 p.

¹⁴⁹ Guilhem Blanchard et Yoan Miot, « Quelle activité de conception dans les séquences aval des projets d'aménagement ? Apprentissages et négociations dans l'encadrement des opérations immobilières à Bordeaux Euratlantique et Lille-Arras-Europe », *Revue Internationale d'Urbanisme [En ligne]*, 2017, n° 3.

¹⁵⁰ N. Arab, « L'élaboration collective des projets d'urbanisme : organiser l'intégration des acteurs et gérer l'incertitude des processus de conception », art cit.

¹⁵¹ M.-H. Bacqué et M. Gauthier, « Participation, urbanisme et études urbaines », art cit.

¹⁵² Joël Idt et Pauline Silvestre, « Les prestataires privés en urbanisme et aménagement face au politique », *Revue Internationale d'Urbanisme [En ligne]*, 2019, n° 8.

¹⁵³ Rachel Linossier, « Le conseil en stratégies et projets urbains : un marché atypique », *Politiques et Management Public*, 2012, vol. 29, n° 1, p. 57-78.

¹⁵⁴ J. Idt et P. Silvestre, « Les prestataires privés en urbanisme et aménagement face au politique », art cit.

¹⁵⁵ F. Ascher, « Le partenariat public-privé dans le "(re)développement". Le cas de la France », art cit ; Élisabeth Campagnac, *Évaluer les partenariats public-privé en Europe*, Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, 2009, 315 p.

postule une efficacité supérieure des logiques du marché pour produire les projets d'urbanisme¹⁵⁶. Depuis une vingtaine d'années des instances d'organisation de la coopération ont émergé et se sont diffusées dans les projets d'urbanisme sous le nom « d'ateliers », dont certains ont fait l'objet de travaux de recherche ou de publications spécialisées, même si ces démarches restent, dans leur ensemble, caractérisées par leur indéfinition et un relatif flou. On en retrouve à Dunkerque dans le cadre du projet Neptune¹⁵⁷ (1991-2000), dans le projet de l'Île-de-Nantes¹⁵⁸ entre 1999 et 2009, d'Ivry-Confluences (à partir de 2011), de Clichy-Batignolles à Paris en 2012 et 2013¹⁵⁹, de Lille-Arras-Europe à Lille depuis 2015¹⁶⁰, de Massy-Atlantis¹⁶¹ ou encore dans plusieurs projets à Bordeaux (Bassins à flot, Bastide-Niel, Brazza, (Re)Centres). Leurs organisateurs insistent largement sur le renouvellement qu'ils occasionnent dans les pratiques de coproduction des projets en mettant l'ensemble des acteurs impliqués autour de la table et insistant sur la dimension collective, souvent présentée comme salvatrice face aux dérives de la production urbaine actuelle. Par exemple, l'architecte-urbaniste Nicolas Michelin défend, dans une prise de position présentée comme un manifeste, la pertinence de ce genre de dispositifs : « Cette nouvelle façon de faire consiste à établir une forme d'Atelier pour concevoir et réaliser un projet urbain ou architectural. Ce principe de travail en Atelier repose sur un mode opératoire transversal et sur l'intelligence collective de l'ensemble des acteurs. Il propose un modèle de discussions, de propositions, une interface permettant un travail itératif autour du projet, dans lequel l'intérêt public n'est jamais oublié. Dans ce dispositif l'architecte, seul à pouvoir élaborer un projet, retrouve une place centrale. L'Atelier peut prendre plusieurs formes suivant les échelles de projets, que ce soit un logement, un bâtiment, un quartier ou un territoire¹⁶². » Enfin, d'autres démarches mettent l'accent sur des formes de partenariats plus ciblées, plus précises, par exemple entre aménageurs et promoteurs immobiliers, comme dans les projets des Docks de Saint-Ouen, aux Ardoines à Vitry-sur-Seine ou dans la commune de l'Île-Saint-Denis¹⁶³. Dans le cadre de ces partenariats, dont les conditions diffèrent selon les projets, collectivités, aménageurs et promoteurs immobiliers tendent de façon croissante à travailler ensemble à tout ou partie de la définition des projets d'urbanisme, en rupture avec les modes de faire habituels qui passaient par une mise en concurrence des promoteurs immobiliers par l'aménageur une fois le

¹⁵⁶ G. Pinson, *La ville néolibérale*, op. cit.

¹⁵⁷ Camille Tiano, « Neptune : le discours de la méthode », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 2010, n° 106, p. 63-73.

¹⁵⁸ Laurent Devisme, *L'analyse pragmatique d'un projet urbain : la mise à l'épreuve du « plan-guide en projet » de l'Île-de-Nantes*, Nantes, Plan Urbanisme Construction Architecture, 2006.

¹⁵⁹ Frédérique De Gravelaine, *L'Atelier des Batignolles : une nouvelle fabrique de la ville*, Paris, Gallimard et Paris Batignolles Aménagement, 2014, 161 p.

¹⁶⁰ G. Blanchard et Y. Miot, « Quelle activité de conception dans les séquences aval des projets d'aménagement ? », art cit.

¹⁶¹ Paris Sud Aménagement et Jean-Philippe Hugron, *Massy, Atlantis. Une nouvelle fabrique urbaine*, Paris & Bruxelles, AAM - Ante Prima éditions, 2019, 112 p.

¹⁶² Nicolas Michelin, *Manifeste A pour une nouvelle fabrication de la ville*, 2016

¹⁶³ Isabelle Baraud-Serfaty et Flore Trautmann, « Vers de vrais partenariats aménageur-promoteurs ? », *La revue foncière*, 2016, n° 9, p. 38-43.

programme défini. Ces exemples mettent en lumière la valorisation et la diffusion de méthodes ou dispositifs visant à organiser ces démarches collectives de définition des projets

Conclusion – Vers le problème de régulation

La coproduction publique et privée des projets d'urbanisme à dominante résidentielle est un phénomène non pas récent mais en pleine mutation. Après la présentation des acteurs qui prennent part à cette production, ce constat est limpide en ce qui concerne les acteurs privés, et en particulier les promoteurs immobiliers : un grand nombre de travaux permet de décrire de façon relativement complète l'activité des promoteurs immobiliers et ses évolutions. Ainsi, j'ai mis en évidence trois caractéristiques qui qualifient les acteurs de la promotion immobilière dans les projets d'urbanisme : ils diversifient leurs activités et s'imposent progressivement dans d'autres aspects de la coproduction des projets en dépassant la production de logements, leur activité originelle ; la rentabilité oriente leurs stratégies ; ils se trouvent en situation d'interaction avec un nombre croissant d'acteurs dans les projets.

Les mutations qui touchent spécifiquement les acteurs publics dans la production des projets sont beaucoup moins renseignées et analysées, en dehors de deux phénomènes : la mise en concurrence des concessions d'aménagement en France depuis 2005¹⁶⁴ et ses conséquences et le recours croissant aux appels à projet innovants¹⁶⁵, comme Réinventer Paris ou Inventons la Métropole du Grand Paris. Face aux évolutions que connaît la promotion immobilière, on ne peut que postuler que les acteurs publics, et en particulier les communes et les intercommunalités, ont connu eux aussi des évolutions importantes dans leur rôle¹⁶⁶. À travers l'étude de cas de projets d'urbanisme à dominante résidentielle, cette thèse permettra de qualifier certaines évolutions et d'en apporter des éléments de compréhension. Je propose d'ores et déjà de soulever la question suivante, à la suite d'un des résultats importants issu des travaux sur les promoteurs immobiliers : l'accroissement de la capacité d'action directe des promoteurs immobiliers dans la mise en œuvre des politiques publiques, comme le démontre J. Pollard, est-elle le miroir d'une incapacité croissante des communes et des intercommunalités à agir dans la coproduction ? Si l'austérité des finances publiques tend à faire penser que c'est bien le cas, l'action des communes et des intercommunalités peut-elle s'appuyer sur d'autres ressources pour reconstruire leur capacité d'interaction et d'influence dans la coproduction des projets ?

Parallèlement, l'évolution des conditions de production de la ville et certains problèmes urbains provoquent des défis pour la coproduction. La hausse des prix du foncier, la conception des projets, la production d'une offre de logements abordables et l'injonction à une intensification des dynamiques collectives renouvellent les enjeux et les problèmes auxquels les acteurs doivent faire face dans la coproduction, qui peut se trouver déstabilisée, perturbée, compliquée voire empêchée : comment ces

¹⁶⁴ Loi 2005-809 du 20 juillet 2005.

¹⁶⁵ D. Béhar, E. Bellanger et A. Delpirou, « La production urbaine en chantier : héritages, enjeux et perspectives des appels à projets innovants », art cit.

¹⁶⁶ Nadia Arab et Hélène Dang Vu, « Acteurs et systèmes d'acteurs de la production de la ville, quoi de neuf ? », *Revue Internationale d'Urbanisme [En ligne]*, 2019, n° 8.

acteurs s'arrangent-ils pour construire des relations qui dépassent ces sources de blocage dans la coproduction des projets à dominante résidentielle ?

Comment ces enjeux et ces problèmes sont-ils pris en charge par les acteurs des projets, ces derniers ayant collectivement intérêt à les surmonter dans le but d'assurer la coproduction ? Les théories de l'action collective servent de guide dans la réponse à cette question, et ces dernières pointent vers la régulation afin de comprendre comment les acteurs entreprennent la résolution des problèmes de coproduction, ce qui est l'objet du chapitre suivant. Nous verrons que la régulation est un concept pluriel et manipulé dans de nombreux champs des sciences sociales. Avant d'en venir précisément à l'usage qui en sera fait dans cette thèse, je veux d'abord préciser que j'entends utiliser le concept de régulation à partir d'une définition simple : il s'agit d'une activité de production de règles.

Chapitre 2 – Comment étudier la coproduction publique et privée des projets d’urbanisme à dominante résidentielle ?

Introduction

Comment étudier la coproduction publique et privée des projets d’urbanisme à dominante résidentielle ? C’est l’objet de ce chapitre. J’ai établi les conditions, les enjeux et les problèmes de la coproduction : c’est une activité collective en butte à de nombreux problèmes et difficile à mener à bien. Pourtant, en dépit des difficultés, des blocages ou des incidents qui la perturbent, et qui perturbent en particulier la coopération entre les acteurs, des projets d’urbanisme sortent de terre. Comment l’expliquer, qu’est-ce qui fait que les acteurs de la coproduction parviennent à coopérer de façon à concrétiser les projets d’urbanisme ?

« La coopération est un problème. Les hommes ont trouvé une solution : un échange entre deux autonomies qui se limitent. Ce sont les règles du jeu qui constituent cette structure de limitation réciproque des arbitraires [...] Tout cela explique que l’acteur, qu’il le veuille ou non, en poursuivant ses propres objectifs, réalise à la fois ceux des autres et aussi ceux de l’ensemble. Tel est le mécanisme qui produit de la coopération et de l’action collective¹. » Le mécanisme décrit par O. Kutty est celui de

¹ Olgierd Kutty, *La négociation des valeurs*, 2^e éd., Bruxelles, De Boeck, 2007/1998, 384 p. : p. 234-235.

la régulation. Les théories de l'action collective s'appuient sur ce concept pour désigner le processus d'organisation de la coopération entre les acteurs par un ensemble de règles. Pour J.-D. Reynaud, « une règle est un principe organisateur. Elle peut prendre la forme d'une injonction, ou d'une interdiction visant à déterminer strictement un comportement. Mais elle est plus souvent un guide d'action, un étalon qui permet de porter un jugement, un modèle qui oriente l'action [...] Les règles ne sont rien d'autre que leur capacité réelle à régler des interactions [...] Les règles ont des auteurs et elles ont des destinataires. Elles sont liées à un projet d'action commune² ». Dans les projets d'urbanisme et en tant que « principes organisateurs », les règles peuvent être de différentes natures et désigner des normes, des dispositifs, des conventions mais aussi des acteurs chargés d'une mission de régulation comme les architectes-urbanistes coordinateurs.

Je mobilise la régulation de deux façons : comme un cadre théorique qui fournit des concepts pour l'analyse de la coproduction et comme un outil heuristique qui guide l'investigation de la coproduction. Les règles produites par l'activité collective de régulation visent à rendre possible la coopération, la coordination ou encore la négociation entre les acteurs, tous ces phénomènes d'action collective n'étant pas donnés mais construits par les acteurs eux-mêmes. La régulation sert de clé d'entrée pour l'analyse de la coproduction des projets d'urbanisme à dominante résidentielle ; cette analyse s'appuie sur la description des systèmes d'action pour comprendre comment les acteurs organisent leur coopération. Entrer dans la coproduction par la régulation revient donc à faire un choix méthodologique, que je vais préciser dans la première section du chapitre. Dans la deuxième section, je présenterai les instruments de la régulation dans les projets d'urbanisme et les questions qu'ils suscitent actuellement, en réaction aux transformations des conditions de production de ville. La troisième section de ce chapitre sera consacrée à la présentation de l'enquête de terrain. On verra que l'enquête et ses méthodes sont conditionnées par mon approche de la régulation de la coproduction publique et privée des projets d'urbanisme à dominante résidentielle, en particulier à travers le choix de mener des études de cas.

² Jean-Daniel Reynaud, « Préface » dans *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, 2^e éd., Paris, Armand Colin, 1993/1989, p. I-VII : p. IV-V.

1. Définition et usages de la régulation pour l'analyse de la coproduction des projets d'urbanisme

Dans cette première section, je vais présenter le cadre théorique de la régulation tel que je vais l'utiliser pour analyser la coproduction des projets. La définition que je vais formuler est principalement ancrée dans les théories de l'action, dans les théories de la régulation sociale, et notamment celle développée par Jean-Daniel Reynaud, sans toutefois s'y limiter. Cette définition doit contribuer à mettre en évidence des pistes pour l'enquête de terrain ainsi que sur les phénomènes de régulation à investiguer pour produire des données, c'est pourquoi je vais lier les éléments de la définition de la régulation aux apports de la recherche en urbanisme.

Le point de départ de ce chapitre est la reconnaissance de l'existence de règles : elles organisent les coopérations qui, elles-mêmes, conditionnent la coproduction. Si la coopération est une construction, alors l'un des enjeux de la recherche est de donner à voir cette construction pour la comprendre et l'analyser. En ce sens, je reprends la proposition faite par M. Crozier et E. Friedberg sur les cadres dans lesquels la coopération est mise en place par les acteurs³, et qui leur permet d'agir⁴ : « L'existence de systèmes d'action fait problème, puisque, chaque fois, preuve doit être donnée d'une interdépendance suffisante [...] L'orientation stratégique que nous défendons pose avant tout le problème de l'existence, et de la mise en évidence empirique de cette existence, d'un phénomène qui n'est pas une donnée naturelle et dont, par conséquent, on ne peut jamais connaître d'avance ni la configuration ni les propriétés chaque fois spécifiques et contingentes [...] Il importe de bien cerner dès maintenant le phénomène système d'action comme un construit non naturel, comme l'institution toujours précaire et problématique d'une structuration humaine des champs de l'action, d'un mode de rationalité et d'un mode de contrôle social gouvernant l'action collective des hommes dans une sphère d'emprise donnée⁵. »

³ M. Crozier et E. Friedberg nomment ces cadres des « systèmes d'action », concept que je ne reprends pas tel quel dans la suite de cette thèse mais qui renvoie tout à fait aux cadres mis en place par les acteurs dans le cadre de la coproduction des projets.

⁴ E. Friedberg revient sur cette proposition dans *Le pouvoir et la règle* lorsqu'il expose la relation co-constitutive entre acteurs et système qui débouche sur le même « postulat de recherche » ou « hypothèse heuristique » : le chercheur doit démontrer empiriquement l'existence du système d'action et ses mécanismes de régulation. Se reporter à Erhard Friedberg, *Le pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée*, 2^e éd., Paris, Éditions du Seuil, 1997/1993, 422 p. : p. 231-236.

⁵ Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Éditions du Seuil, 2014/1977, 504 p. : p. 278-283.

1.1. L'élaboration des règles est collective

Selon la théorie de la régulation sociale, les règles du jeu sont produites collectivement par une partie des acteurs prenant part à une situation. Le fait que les règles soient élaborées collectivement engage à prendre en considération deux éléments pour l'analyse de la régulation. D'une part, les règles sont le fruit d'une double interaction : interaction entre acteurs et interaction des acteurs avec la situation. D'autre part, selon les théories de la régulation, les règles ne préexistent pas à la situation dans laquelle les acteurs agissent mais c'est par leur action collective que ces derniers régulent. Ce n'est pas tout à fait vrai en urbanisme dans la mesure où des lois préexistent pour encadrer la coproduction des projets, même si les acteurs publics doivent choisir parmi différentes procédures, déterminantes pour la régulation, pour réaliser un projet. G. de Terssac rend compte de cette élaboration collective au sujet des relations professionnelles : la volonté des uns n'est pas directement opposée à celle des autres mais ce sont les règles construites collectivement qui s'imposent⁶. Les règles du jeu sont donc le produit des interactions autant qu'elles contribuent à encadrer les interactions⁷. Enfin, il faut définir qui sont les acteurs de la production des règles et les rapports qu'ils entretiennent tout en prenant en considération le contexte dans lequel les acteurs interagissent. En effet, le contexte est important pour mettre en évidence les enjeux et les ressources de chacun dans la situation.

Considérer que l'élaboration des règles est collective suppose, dans le cadre de ma problématique, de considérer, a priori, que les acteurs privés produisent, tout autant que les acteurs publics, des règles pour la coproduction. Dire cela ne revient pas à penser que les acteurs publics ne produisent plus de règles pour encadrer l'action des promoteurs immobiliers, mais invite à examiner dans quelle mesure les promoteurs immobiliers sont eux aussi des producteurs de règles, en quoi celles-ci sont négociées et à propos de quoi. L'élaboration collective des règles du jeu est d'ailleurs considérée comme un moyen efficace de réduire l'incertitude, potentielle source de problèmes de coproduction, dans la conduite des projets d'urbanisme en donnant « l'image d'un futur maîtrisé⁸ ». C'est ce que nous enseignent par exemple le projet de la ZAC Joliette dans le cadre du projet d'urbanisme d'Euroméditerranée à Marseille dans lequel les promoteurs immobiliers sont associés aux acteurs publics dans la définition du programme du projet (sur la place des logements dans le projet ou le standing des bureaux à construire) et dans l'élaboration des cadres de la coopération, jusqu'à une forme « d'hybridation » selon J. Dubois⁹. Ce

⁶ Gilbert de Terssac, « La théorie de la régulation sociale : repères introductifs », *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*, 2012, n° 45.

⁷ J.-D. Reynaud, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, op. cit.

⁸ Alain Bourdin, Marie-Pierre Lefeuve et Patrice Melé (eds.), *Les règles du jeu urbain*, Paris, Descartes & Cie, 2006, 316 p. : p. 48.

⁹ Jérôme Dubois, « L'espace normé ne fait pas l'espace du projet. L'opération d'intérêt national Euroméditerranée à Marseille » dans Alain Bourdin, Marie-Pierre Lefeuve et Patrice Melé (eds.), *Les règles du jeu urbain*, Paris, Descartes & Cie, 2006, p. 55-91.

constat d'hybridation serait même un principe de la coproduction publique et privée : R. Linossier et R. Verhage évoquent une combinaison entre les forces du marché et la régulation publique¹⁰. Mais il me paraît pourtant nécessaire de soulever à nouveau cette question, malgré l'établissement du constat de l'élaboration collective des règles. En effet, les travaux cités portent sur des acteurs et des objets de recherche différents du mien. Le projet Euroméditerranée est mené par un établissement public d'aménagement (EPA), ce qui signifie que l'État est associé aux acteurs publics locaux dans la définition et le pilotage du projet. C'est une différence importante par rapport à mon objet de recherche car je me focalise sur les acteurs publics locaux, et non sur l'État, et les promoteurs immobiliers. R. Linossier et R. Verhage analysent la coproduction sous l'angle de la création de valeur économique et ne considèrent pas les coopérations entre acteurs privés ou entre acteurs publics alors que ces phénomènes entrent dans mon questionnement. En outre, les travaux mentionnés portent sur des périodes d'enquête comprises entre la fin des années 1990 et le milieu des années 2000. On sait que, depuis, le rôle des promoteurs immobiliers s'est considérablement accru dans la production urbaine alors que les marges de manœuvre des acteurs publics locaux se sont amoindries.

1.2. Les règles servent à organiser l'action collective

Les règles du jeu élaborées collectivement sont instrumentales, c'est-à-dire que les acteurs qui les définissent cherchent à ce qu'elles leur soient le plus utiles et le plus efficaces possible au regard d'un projet¹¹. Ce projet constitue un horizon qui devient partagé (ce qui n'est pas la même chose que commun) entre l'ensemble des acteurs engagés du fait de la définition collective des règles et malgré le fait que ces derniers agissent selon des logiques différentes, c'est-à-dire qu'ils ne poursuivent pas les mêmes fins (par exemple, faire du profit ou non). C'est le caractère contraignant des règles du jeu qui suscite le partage du projet et non une adhésion commune sous la forme d'un consensus. Les règles sont élaborées pour servir un projet, c'est-à-dire une intention, une finalité. Dans les projets d'urbanisme, la finalité est la transformation de l'espace, ce qui ne signifie pas que le projet tel qu'il est pensé au départ se réalisera conformément aux dessins initiaux, l'itinéraire de réalisation est bien plus sinueux¹². Cela revient à « accepter une vision moins intentionnelle et linéaire de l'action humaine¹³ ». Dès lors, face à cette relativisation du poids des intentions, les règles ont davantage vocation à organiser la structuration de l'action collective et à permettre la prise en compte des évolutions du projet¹⁴, en particulier dans les projets d'urbanisme, dont la conception est caractérisée par l'incertitude¹⁵ et par l'évolution des objectifs

¹⁰ Roelof Verhage et Rachel Linossier, « La co-production public/privé des projets urbains » dans Paul Boino (ed.), *Lyon : la production de la ville*, Marseille, Parenthèses, 2009, p. 144-171.

¹¹ J.-D. Reynaud, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, op. cit.

¹² N. Arab, *L'activité de projet dans l'aménagement urbain*, op. cit.

¹³ E. Friedberg, *Le pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée*, op. cit. : p. 60.

¹⁴ *Ibid.* : p. 160.

¹⁵ N. Arab, « L'élaboration collective des projets d'urbanisme : organiser l'intégration des acteurs et gérer l'incertitude des processus de conception », art cit.

de l'action collective dans le temps¹⁶. Les règles « servent alors à négocier dans le long terme, par leur adaptation incessante en fonction de rapports de force et d'opportunités nouvelles pour les acteurs¹⁷ ». La négociation, dont le fonctionnement dépend des règles qui l'encadrent et des rapports de force entre les acteurs, peut prendre différentes formes pour organiser ou réorganiser l'action collective. On peut penser à des documents, comme le plan-guide de l'Île-de-Nantes¹⁸, à « la table de réunion de l'opérateur urbain¹⁹ », aux réunions évoquées par J. Idt entre élus, techniciens et d'autres acteurs au profil hybride entre ces catégories (par exemple, les directeurs généraux des services) et qui jouent un rôle important dans la régulation²⁰. Ces exemples montrent que les règles sont des instruments manipulés par les acteurs des projets pour organiser la coproduction et qu'elles servent à construire « une communauté de projet²¹ », c'est-à-dire à fédérer les acteurs, malgré leurs objectifs et leur rationalité distincts, vers la réalisation d'un projet commun.

1.3. Les problèmes et les règles sont contingents

Les problèmes et les règles sont contingents, autrement dit, ils dépendent des contextes dans lesquels ils sont formulés par les acteurs et dépendent les uns des autres. La question de la contingence de la coproduction des projets en urbanisme ne fait plus débat²², il s'agit ici d'en expliciter les conséquences sur la construction de l'objet de recherche et sur l'enquête. M. Crozier et E. Friedberg rappellent la dépendance au contexte dans cette phrase à propos des règles : « Elles constituent l'institutionnalisation provisoire et toujours contingente de la solution que des acteurs relativement libres de leurs contraintes et ressources, bref avec leurs capacités de négociation du moment ont trouvé au difficile problème de leur coopération – au sens le plus neutre du terme, impliquant simplement acceptation temporaire et provisoire d'une certaine interdépendance – au sein d'un ensemble finalisé²³. » Les auteurs soulignent le caractère « provisoire » ou « temporaire » des règles car la définition des règles dépend de la façon

¹⁶ Jérôme Dubois, *Communautés de politiques publiques et projets urbains : étude comparée de deux grandes opérations d'urbanisme municipales contemporaines*, Paris, L'Harmattan, 1997, 323 p.

¹⁷ *Ibid.* : p. 271.

¹⁸ L. Devisme, *L'analyse pragmatique d'un projet urbain : la mise à l'épreuve du « plan-guide en projet » de l'Île-de-Nantes*, *op. cit.* ; Laurent Devisme (ed.), « Les instruments et temps du projet : la dynamique resituée de la fabrique urbaine » dans *Nantes. Petite et grande fabrique urbaine*, Marseille, Parenthèses, 2009, p. 166-201.

¹⁹ Élise Roy, « Urbanisme sur mesure, urbanisme en mesure » dans Guy Baudelle et Gilbert Gaultier (eds.), *Les nouvelles fabriques de la ville. Objets, référentiels et méthodes*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2018, p. 165-176.

²⁰ J. Idt, *Le pilotage des projets d'aménagement urbain : entre technique et politique. Une analyse basée sur les cas de Paris, Lille et Chartres*, *op. cit.*

²¹ Jean-Daniel Reynaud, « Qu'est-ce qu'une « communauté de projet » ? » dans Didier Vrancken (ed.), *Penser la négociation. Mélanges en hommage à Olgierd Kutny*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, 2008, p. 189-192.

²² Nadia Arab, « Pour une théorie du projet en urbanisme », *Revue Européenne des Sciences Sociales*, 2018, p. 219-240.

²³ Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Éditions du Seuil, 2014/1977, 504 p. : p. 107-108.

dont les acteurs définissent les problèmes. C'est précisément ce sur quoi A. Bourdin, M.-P. Lefeuve et P. Melé attirent notre attention lors qu'ils écrivent que « les problèmes que les acteurs doivent résoudre pour agir en contexte urbain sont d'abord d'ordre cognitif ; ce sont des problèmes d'interprétation du réel et non pas seulement des problèmes d'adaptation au changement²⁴ ». Par conséquent, les problèmes peuvent être différents en ce qu'ils évoluent entre les différentes phases de la coproduction d'un projet, par exemple entre sa conception et sa mise en œuvre²⁵. Les problèmes peuvent aussi être différents même s'ils se rapportent à un contexte *a priori* similaire²⁶, ce qui, d'un point de vue méthodologique, invite à procéder à des études de cas pour prendre en compte cette diversité qui ne se donne peut-être pas à voir au premier coup d'œil. C. Allé renforce cette orientation à travers ses conclusions portant sur des projets d'urbanisme coproduits²⁷. Étudiant la régulation de l'urbanisme commercial, elle montre en effet que les stratégies des promoteurs immobiliers peuvent varier fortement selon les ressources mobilisées et les règles du jeu adoptées avec l'ensemble des acteurs publics locaux, ce qui ne place pas systématiquement les promoteurs immobiliers dans une situation dominante contrairement à un *a priori* plus répandu. Cela invite le chercheur à une analyse systématique des systèmes d'acteurs, de la définition des problèmes et ceux sur lesquels ils choisissent de réguler. Je m'inscris alors dans la continuité de F. Ascher en considérant que le néo-urbanisme qu'il évoque dès 2001 dans *Les nouveaux principes de l'urbanisme* s'observe dans la production urbaine publique-privée contemporaine : « Les pouvoirs publics ont administré l'urbanisme moderne, c'est-à-dire qu'ils ont assuré l'application des lois, des plans et des règlements, les missions d'intérêt général et la marche des services dans le champ urbain [...] Le néo-urbanisme s'efforce de construire les problèmes cas par cas et d'élaborer des réponses spécifiques à chaque situation [...] Pour cela, il faut produire des cadres communs d'action et des règles du jeu qui ne s'opposent pas aux logiques des acteurs, mais les concilient, les utilisent au profit de ses propres projets, produisent des synergies²⁸. »

1.4. Penser et articuler la pluralité des règles

Le concept de régulation permet de comprendre comment s'articulent différentes règles dans une situation. C'est ce que montrent notamment P. Lange et M. Regini lorsqu'ils exposent le fait que

²⁴ Alain Bourdin, Marie-Pierre Lefeuve et Patrice Melé, « L'élaboration des règles du jeu » dans Alain Bourdin, Marie-Pierre Lefeuve et Patrice Melé (eds.), *Les règles du jeu urbain*, Paris, Descartes & Cie, 2006, p. 21-51 : p. 29.

²⁵ Joël Idt, « Le temps de la réalisation des projets urbains : une fabrique a posteriori des enjeux politiques de l'action collective », *Géocarrefour*, 2012, vol. 87, n° 2, p. 75-85.

²⁶ O. Kutu le montre à partir de l'analyse de quatre unités de dialyse différentes, voir une synthèse dans O. Kutu, *La négociation des valeurs*, *op. cit.*

²⁷ Camille Allé, « La régulation de l'urbanisme commercial : élus locaux versus promoteurs ? », *Métropoles*, 2015, n° 16.

²⁸ François Ascher, *Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2001, 103 p. : p. 92-93.

différentes régulations se combinent et que ces combinaisons varient selon l'objet de la régulation²⁹. Concrètement, la production urbaine est particulièrement concernée par la pluralité des règles. Il y a des règles qui préexistent au projet : les cadres juridiques nationaux et locaux, même s'ils peuvent évoluer, les procédures d'urbanisme, des chartes³⁰, les règles propres au fonctionnement des marchés, comme le marché du logement. Il y a des règles *ad hoc*, c'est-à-dire mises en place dans et pour le projet : des contrats, des protocoles, des dispositifs de coordination entre acteurs. Parmi ces règles, certaines sont juridiquement coercitives : c'est le cas des règles contenues dans les documents d'urbanisme, dont on dit qu'elles sont juridiquement opposables, ou celles contenues dans des contrats. D'autres règles ne sont pas juridiquement coercitives mais participent tout de même à orienter les comportements des acteurs et leurs réalisations : les chartes, les règles issues du fonctionnement des marchés ou les règles de fonctionnement des dispositifs de coordination entre acteurs. J. Pollard met en évidence que la production de logements dans les projets d'urbanisme est soumise à une grande diversité de règles, dictées par l'État, plus ou moins adaptées par les acteurs publics locaux et incorporées dans les marchés locaux du logement, comme dans le cas des dispositifs de défiscalisation de l'investissement locatif³¹. R. Maurice montre, dans le cas de ZAC lyonnaises, que les promoteurs immobiliers sont demandeurs d'une régulation politique forte, c'est-à-dire de choix émanant des élus, portant sur les prix du foncier pour leur permettre de se concentrer sur d'autres aspects de la production de logements (l'architecture, l'offre de logements) que les aspects financiers et de commercialisation³². Enfin, J. Idt met en évidence que la régulation dans les projets d'urbanisme est le produit de négociation entre acteurs publics, en l'occurrence entre élus et techniciens : « il existe des formes de « régulation politique » de l'action collective, c'est-à-dire de stabilisation des règles de coopération politique et de coordination de l'action, qui s'organisent à ce niveau technique (les techniciens au sein des institutions publiques locales qui se retrouvent aux côtés des élus à piloter la réalisation des actions d'aménagement urbain), ou qui en dépendent étroitement³³. » Je vais m'intéresser à la régulation telle qu'elle est construite par les acteurs

²⁹ P. Lange et M. Regini (eds.), *State, Market, and Social Regulation*, *op. cit.*

³⁰ Voir par exemple ce qu'on appelle les « chartes promoteurs ». Ces documents, conçus par les acteurs publics locaux, donnent des règles pour orienter la production des logements par les promoteurs immobiliers, sans toutefois que ces règles ne soient juridiquement opposables car elles ne figurent pas dans le règlement du plan local d'urbanisme. Ces chartes se diffusent, en particulier en Île-de-France, comme le montrent Camille Hervé, *Les chartes promoteurs en Île-de-France. Un nouvel outil pour l'encadrement des promoteurs immobiliers par les collectivités locales*, Mémoire de M1, École d'urbanisme de Paris, Marne-la-Vallée, 2018, 95 p. et Julie Pollard, *L'État, le promoteur et le maire. La fabrication des politiques du logement*, Paris, Sciences Po Les Presses, 2018, 211 p.

³¹ J. Pollard, *L'État, le promoteur et le maire*, *op. cit.*

³² R. Maurice, « L'inversion des rôles ? Aménageurs, promoteurs immobiliers et pouvoirs publics dans la régulation des ZAC du Grand Lyon », art cit.

³³ Joël Idt, « Quand le niveau technique de l'urbanisme opérationnel structure la régulation politique de l'action publique urbaine. Le cas des projets d'aménagement urbain », *Revue Internationale d'Urbanisme [En ligne]*, 2015, n° 1.

dans les projets, entre règles issues des cadres juridiques et des procédures d'urbanisme nationaux, règles issues des cadres réglementaires locaux et règles élaborées par les acteurs dans et pour les projets.

Les théories de l'action et de la régulation sociale fournissent un ensemble de concepts et de pistes d'investigation pour étudier la coproduction du projet d'urbanisme. Elles invitent à porter une attention privilégiée à la définition, par les acteurs, des problèmes rencontrés dans la coproduction et à la façon dont ces acteurs solutionnent ces problèmes par des règles leur permettant d'organiser la coopération. Ce cadre théorique n'est pas nouveau pour la recherche en urbanisme. Les différents exemples cités démontrent la fécondité des théories de la régulation pour analyser les évolutions de la coproduction urbaine. Il s'agit maintenant de faire un état des lieux concrets de ce qu'est la régulation dans les projets d'urbanisme, ses évolutions et les questionnements contemporains sur l'élaboration des règles.

2. La régulation de la coproduction des projets d'urbanisme : des instruments à investiguer

La régulation de la coproduction des projets d'urbanisme s'appuie sur des instruments de différentes natures. Les instruments de nature juridique sont des passages obligés pour l'organisation de la coproduction des projets. Ils donnent un cadre juridique dont les règles s'appliquent de la même façon à tous les projets, quels que soient le territoire, les enjeux, les acteurs en présence ou le programme. Par exemple, la création et la réalisation d'une zone d'aménagement concertée (ZAC) sont des procédures précisément codifiées qui se déroulent de façon identique, quel que soit le projet. Ce sont, *a priori*, les seules règles qui contournent la contingence de la coproduction des projets d'urbanisme. Ce n'est pas pour autant que l'on peut s'abstenir de se pencher sur ces instruments juridiques et sur les raisons qui poussent les acteurs à choisir tel ou tel instrument, comme nous le verrons dans un premier temps. Cependant, force est de constater que les acteurs sont loin de se contenter de ces instruments pour mettre en œuvre la régulation de la coproduction du projet.

2.1. Le pouvoir coercitif dans la régulation de la coproduction des projets d'urbanisme

Le droit est une première source de régulation de l'urbanisme. La coproduction publique et privée du projet d'urbanisme est encadrée par un ensemble de cadres juridiques. Ces instruments ne sont pas des dispositifs locaux, c'est-à-dire qu'ils s'appliquent de la même façon dans toutes les situations, quels que soient les acteurs à l'origine de leur mobilisation ou les contextes territoriaux dans lesquels ils agissent. Autrement dit, ces instruments définissent de façon relativement rigide le processus de coproduction des projets. La rigidité est sans doute culminante dans le cadre de la réalisation d'édifices ou d'infrastructures publics puisque l'ensemble du processus, de l'établissement du programme à la réalisation en passant bien sûr par la conception, est codifié dans la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique et ses rapports à la maîtrise d'œuvre privée, dite MOP³⁴.

Cependant, dans les autres situations et notamment dans les projets d'urbanisme à dominante résidentielle, les instruments ne sont pas mobilisés au hasard par les acteurs des projets, ces derniers doivent faire des choix parmi un répertoire vaste, en fonction des objectifs qu'ils se donnent et des situations dans lesquelles ils déploient leur activité. Un des enjeux de l'analyse de la régulation de la coproduction publique et privée des projets est d'exposer les raisons des choix des acteurs pour comprendre la régulation mise en œuvre dans le projet, mais aussi pour comprendre ce qui, aux yeux des acteurs, fait problème dans la coproduction d'un projet à dominante résidentielle. On peut donc voir

³⁴ Par l'ordonnance n°2018-1074 du 26 novembre 2018, la loi MOP est abrogée sauf son article 1 mais la plupart de ses dispositions sont reprises dans le code de la commande publique (CCP).

que même si ces instruments et autres dispositifs de nature juridique s'appliquent indifféremment des contextes et des acteurs, l'analyse des choix des acteurs peut mettre en évidence des caractéristiques locales. Dans cette thèse, l'enjeu n'est pas de revenir sur l'ensemble des instruments à la disposition des acteurs dans les projets d'urbanisme, ni sur leurs qualités en tant que telles, mais sur la façon dont ils sont choisis par les acteurs, les conséquences sur la régulation et ce que cela dit des problèmes de coproduction.

2.1.1. Les documents de planification et l'urbanisme réglementaire

Les documents de planification territoriale ou de planification stratégique contiennent les principales orientations sur l'aménagement et l'urbanisme, l'activité économique, les transports et l'habitat... Dans le cadre de ma problématique, il est nécessaire de se pencher sur ces documents de planification (schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme) car ils contiennent les orientations données par les politiques urbaines locales. Le programme local de l'habitat (PLH) constitue le document de planification stratégique mettant en œuvre la politique de l'habitat à l'échelle communal ou intercommunale. Ce document est donc a priori incontournable pour l'analyse des projets d'urbanisme à dominante résidentielle. Il précise notamment le programme des logements à réaliser (nombre et types de logements), les moyens à mobiliser et les échéances de mise en œuvre, la politique sur le logement social ainsi que toute une série d'actions portant sur le renouvellement urbain et l'amélioration de l'habitat. Enfin, le plan local d'urbanisme est le principal document de l'urbanisme réglementaire. La commune ou l'intercommunalité y fixe les différentes règles d'urbanisme qu'elle impose aux constructions : zonage fonctionnel, hauteur des édifices, nombre de places de parkings par logement, accessibilité des locaux etc. Le degré de précision et les éléments sur lesquels s'appliquent les règles sont à l'appréciation de la commune, et de plus en plus de l'intercommunalité avec le développement des PLU intercommunaux, donnant lieu à des règlements plus ou moins prescriptifs.

2.1.2. Les procédures d'urbanisme opérationnel

Les procédures d'urbanisme opérationnel sont des instruments qui permettent d'encadrer la conception et la mise en œuvre des projets d'urbanisme. La plus connue, et celle à laquelle les acteurs de l'urbanisme ont sans doute le plus recours dans le cas des projets d'urbanisme, est la zone d'aménagement concertée (ZAC). Les instruments de l'urbanisme opérationnel permettent d'agir sur un spectre assez vaste d'éléments à prendre en compte dans un projet d'urbanisme : la structure foncière (un panel d'instruments permet l'acquisition, la division ou la concentration du foncier, parfois nécessaire à la réalisation des projets), le programme (prévoir les équipements à réaliser induits par le projet), la participation (à travers une enquête publique), les différentes études environnementales, les temporalités et les phases de la conception et de la réalisation du projet, les caractéristiques urbanistiques et architecturales (à travers des cahiers des charges ou des cahiers de prescriptions), l'aménagement et l'équipement et notamment leur financement. Par exemple, les acteurs publics ont le choix de s'en

remettre à un instrument d'urbanisme opérationnel comme la ZAC pour le financement des équipements, ou alors se passer d'un instrument d'urbanisme opérationnel et recourir à un projet urbain partenarial (dit PUP), c'est-à-dire une convention avec les opérateurs privés pour organiser le financement des équipements publics mais qui ne permet pas d'agir sur la structure foncière, à la différence des instruments d'urbanisme opérationnel. Il ne s'agit pas ici d'en faire une liste exhaustive mais plutôt de rendre compte du poids structurant que ces instruments ont sur les mécanismes de la régulation de la coproduction, et donc les questionner. L'analyse du choix de la procédure constitue donc une étape cruciale pour rendre compte des mécanismes de régulation car ils définissent certaines capacités d'action, des ressources et des contraintes. Il s'agira de faire une analyse du rôle de ces procédures dans la coproduction et l'organisation de la coopération entre les acteurs.

2.1.3. Les autorisations d'urbanisme

Les autorisations d'urbanisme sont délivrées par la puissance publique. Elles ne sont pas des règles en tant que telles, elles viennent sanctionner le respect des règles contenues dans les documents de planification et les règlements associés. Dès lors, je les prends en compte dans l'analyse de la régulation car l'enjeu de leur obtention, et donc du respect des règles, conditionne la coproduction. Si l'on se penche plus particulièrement sur le permis de construire, cette autorisation d'urbanisme a plusieurs fonctions. D'abord, elle permet à la puissance publique, lors du processus d'instruction, de contrôler la conformité du projet à l'ensemble des règles d'urbanisme qui s'appliquent à l'édifice. Cela a pour conséquence de créer certaines irréversibilités dans la conception du projet puisqu'une fois que le permis de construire est accordé, le pétitionnaire s'engage à réaliser l'édifice conformément à ce qui est inscrit dans le permis. Les autorisations d'urbanisme ont donc une fonction administrative et technique liée à la conception et à la mise en œuvre : plus le niveau de précision des documents compris dans un permis de construire est important, plus celui-ci est engageant pour le pétitionnaire. Mais, si on regarde de plus près, elles peuvent également avoir une fonction politique stratégique car leur obtention peut constituer un levier de négociation pour la puissance publique, à tel point que, pour le promoteur immobilier sur lequel P. Citron a enquêté, le permis de construire se révèle être une « pierre de touche », c'est-à-dire un élément décisif cristallisant des enjeux majeurs, dans l'avancement des projets résidentiels³⁵.

2.1.4. Les contrats

Les contrats posent les termes et les conditions des relations entre les acteurs qui les élaborent et les signent. Ils mettent en œuvre un pouvoir prescriptif, c'est-à-dire qu'ils structurent les relations entre les acteurs de façon rigide et prédéfinie, mais potentiellement évolutive car ils sont amendables ou révocables. Dans les projets d'urbanisme, les contrats permettent d'organiser la coproduction de

³⁵ P. Citron, *Les promoteurs immobiliers dans les projets urbains. Enjeux, mécanismes et conséquences d'une production urbaine intégrée en zone dense*, op. cit.

plusieurs manières. Par exemple, un contrat de concession de l'aménagement d'une ZAC définit les relations entre la collectivité qui crée la ZAC et en définit le programme d'aménagement et l'entreprise à laquelle elle concède le pilotage de la réalisation, en un temps défini et pour un certain montant. Autre exemple, les contrats de cession foncière et les modalités qu'ils définissent, notamment le moment où la cession a lieu et le montant, peuvent aussi avoir des effets sur la coopération entre les acteurs dans la phase de prospection ou de recomposition foncières. Enfin, les contrats signés entre les concepteurs des opérations immobilières et les promoteurs immobiliers définissent les relations entre eux tout au long du projet, de sa conception à sa livraison. Cela fait partie des enjeux de régulation de la coproduction publique et privée car, selon certains architectes, la qualité architecturale peut être menacée, ce qui peut aller à l'encontre des attentes de certains acteurs, publics notamment. En effet, certains promoteurs immobiliers tendent à confier le suivi du chantier à des architectes ou des ingénieurs différents de ceux qui ont assuré la conception pour des raisons d'économies³⁶.

Ces instruments de nature juridique s'appliquent à tous les projets d'urbanisme. Cependant, on observe qu'ils sont loin d'être les seuls dispositifs mobilisés par les acteurs : ces derniers ont recours à d'autres instruments pour réguler la coproduction.

2.2. Les dispositifs *ad hoc* de la régulation

Je désigne par dispositif *ad hoc* tout instrument de régulation qui ne trouve pas son origine dans le répertoire juridique ou législatif. Ces instruments n'ont pas de pouvoir prescriptif au sens juridique du terme. Je les désigne comme dispositif car, dans la définition qu'en donne C. Lemieux, « les dispositifs ont pour principale propriété de conduire les acteurs à faire ce qu'ils ne feraient pas forcément³⁷ ». Je retiens cette définition pour souligner le fait que la régulation ne repose pas nécessairement sur une contrainte de nature juridique ou sur un pouvoir prescriptif. J. Idt analyse ce qu'il nomme des dispositifs de pilotage, qui ont vocation à assurer la coordination entre les acteurs politiques et les acteurs techniques. Il insiste sur le fait que ces dispositifs sont propres à chaque projet : « les trois projets analysés ici qui sont identifiés par les acteurs comme des actions collectives particulières, et pour lesquels des dispositifs spécifiques ont été élaborés afin d'en assurer le pilotage³⁸ ». On voit donc que les acteurs peuvent décider de se donner des règles dont la nature contraignante repose sur d'autres ressorts que la loi mais qui poursuivent des objectifs similaires : celui d'organiser la coopération entre les acteurs et encadrer les tâches à effectuer pour coproduire le projet.

³⁶ Véronique Biau, « La place du travail de conception et la régulation de la qualité architecturale en partenariat public-privé » dans Élisabeth Campagnac (ed.), *Évaluer les partenariats public-privé en Europe*, Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, 2009, p. 147-154.

³⁷ Cyril Lemieux, *La sociologie pragmatique*, Paris, La Découverte, 2018, 128 p. : p. 44.

³⁸ J. Idt, *Le pilotage des projets d'aménagement urbain : entre technique et politique. Une analyse basée sur les cas de Paris, Lille et Chartres*, op. cit. : p. 211.

Je propose d'analyser ces dispositifs comme des réponses à des problèmes de coproduction. Cela engage donc à rendre compte de la façon dont les acteurs construisent le problème. A priori, ce problème tient au fait que les acteurs considèrent que les instruments de nature juridique ne permettent pas une régulation suffisamment efficace ou complète face aux problèmes de la coproduction des projets d'urbanisme, mais cette hypothèse doit être creusée et démontrée dans chaque projet. Il faudra ensuite présenter les dispositifs conçus par les acteurs, leurs finalités, les principes de leur fonctionnement et, si possible, leurs effets tant sur la régulation que sur les projets dans leur matérialité puisque les activités qu'ils régulent sont la conception et la mise en œuvre des projets.

2.2.1. Des comités en tous genres : assurer la coordination entre les acteurs

Comités de pilotage, comités de coordination, comités techniques, comités consultatifs... La littérature portant sur la coproduction urbaine présente largement l'ensemble des « comités » qui réunissent les acteurs des projets de la phase d'études à la réalisation. Ces comités sont à la fois standards et particuliers. Standards parce qu'on les retrouve dans quasiment tous les projets d'urbanisme ; particuliers parce qu'ils sont élaborés par rapport aux enjeux et problèmes propres à chaque projet. A minima, on peut s'accorder pour dire de ces comités qu'ils sont des instruments de régulation qui ont pour but la coordination des acteurs. Les auteurs en présentent les finalités et les spécificités et participent ainsi à préciser quels acteurs ou quelles activités sont coordonnés dans le courant de ces dispositifs. N. Arab dit de ces dispositifs organisationnels qu'ils sont « librement bricolés³⁹ » par les acteurs et, à travers le cas de la conception de la deuxième ligne du tramway de Strasbourg, montre qu'ils peuvent « réduire la division du travail dans le projet », « déléguer la régulation technique », « piloter la convergence technico-politique » et « choisir les incertitudes à mettre sous contrôle⁴⁰ ». J. Idt distingue, lui, deux types de dispositifs : ceux qui assurent une coordination générale, dans son cas portant spécifiquement sur la coordination entre acteurs techniques et acteurs politiques, et ceux qui assurent une coordination thématique, se penchant sur un problème en particulier⁴¹. Il convient donc de ne pas s'arrêter à la simple dénomination de ces dispositifs qui coordonnent les acteurs dans la coproduction du projet et sont mobilisés pour la résolution de problèmes locaux. Il faut donc les analyser finement pour en comprendre les tenants et les aboutissants sur les problèmes de coproduction et les mécanismes de régulation.

³⁹ N. Arab, « L'élaboration collective des projets d'urbanisme : organiser l'intégration des acteurs et gérer l'incertitude des processus de conception », art cit.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Pour l'exposé des dispositifs en place dans les cas analysés, voir J. Idt, *Le pilotage des projets d'aménagement urbain : entre technique et politique. Une analyse basée sur les cas de Paris, Lille et Chartres*, op. cit. : p. 211-220.

2.2.2. L'émergence de nouveaux dispositifs collectifs de régulation

Depuis le début des années 2000, et particulièrement depuis une dizaine d'années, émergent des dispositifs *ad hoc* de régulation. J'ai déjà mis en évidence que ces dispositifs dits « d'ateliers » ou de « workshops » semblent correspondre à un renouveau des pratiques de coproduction des projets d'urbanisme. Il semblerait que ces dispositifs agissent particulièrement sur la régulation de la coproduction.

C'est que la régulation de la coproduction fait l'objet de critiques, et en particulier quand elle passe par les instruments les plus classiques comme la ZAC. Certains élus et concepteurs estiment que cette procédure empêche, à cause de sa rigidité, la mise en œuvre de solutions techniques et/ou organisationnelles innovantes face aux problèmes de coproduction, alors qu'elle demeure la procédure d'urbanisme opérationnel la plus couramment utilisée. Ils critiquent également la lourdeur et la lenteur de la mise en œuvre des projets. Les procédures de désignation des promoteurs immobiliers et des concepteurs par concours font également l'objet de critiques, soit parce qu'elles supposent des délais supplémentaires, soit parce qu'elles empêchent des évolutions jugées nécessaires par la collectivité ou l'aménageur après la désignation. Par ailleurs, les acteurs insistent sur l'horizontalité, le caractère collaboratif et innovant des nouveaux dispositifs collectifs de régulation qui ont émergé. Par exemple, au sujet du projet Massy-Atlantis, la SEM Paris Sud Aménagement décrit ainsi l'organisation et la vocation de ces nouveaux dispositifs : « La place du Grand Ouest a été réalisée avec pragmatisme. La densité s'est faite maître-mot tant elle paraissait être l'élément essentiel au bon équilibre économique de l'opération [...] Un appel à manifestation d'intérêt a été mis sur pied pour jauger le fondement d'un programme et évaluer sa faisabilité. Autour de la table, promoteurs et potentiels exploitants se sont faits force de propositions. Dans ce contexte, la SEM a alors travaillé différemment en animant pendant six mois, chaque semaine, des ateliers thématiques. Un dialogue constructif et non compétitif s'est instauré. *In fine*, cette méthode a permis d'assurer l'imbrication des programmes et d'entériner la rencontre avec un investisseur unique⁴² ». Cette description insiste sur le « pragmatisme » de la solution mise en place. Il s'agit d'un argument couramment mobilisé par ceux qui promeuvent ces nouveaux dispositifs pour accuser les procédures d'urbanisme opérationnel classiques de mépriser les caractéristiques du contexte et ses enjeux, et ainsi louer la pertinence des nouveaux dispositifs collectifs. Pour la conception du projet d'urbanisme de la butte des Batignolles à Paris, un atelier a été mis en place. Il est présenté comme « un mode de conception collectif [qui] va permettre d'échapper à la fois à la modélisation des ZAC et aux concours successifs, qui produisent des bâtiments étrangers les uns aux autres. Le principe se précise lorsque Anne Hidalgo [alors adjointe en charge de l'urbanisme] invite à engager une démarche innovante [...] Dans cet esprit, Dominique Alba, directrice générale de l'Atelier parisien d'urbanisme,

⁴² Paris Sud Aménagement et Jean-Philippe Hugron, *Massy, Atlantis. Une nouvelle fabrique urbaine*, Paris & Bruxelles, AAM - Ante Prima éditions, 2019, 112 p. : p. 24.

défend l'idée d'un atelier de conception [...] En impliquant tous les promoteurs et les investisseurs dans le processus de conception, l'Atelier Batignolles innove. Ces opérateurs – privés pour l'essentiel – participent aux côtés de leurs maîtres d'œuvre, confrontés ensemble à un « tiers parti » associant représentants de la Ville, aménageur, maîtrise d'œuvre urbaine⁴³ ».

Ces deux exemples montrent que les acteurs publics locaux et les aménageurs, poussés par les élus et des problèmes spécifiques de coproduction, ont recours à ces nouveaux dispositifs *ad hoc* pour réguler la coproduction, en particulier dans la phase de conception, et échapper à certaines contraintes induites par les procédures classiques. L'intégration de l'ensemble des acteurs, y compris les promoteurs immobiliers semble caractériser ces démarches. Ces nouveaux dispositifs questionnent ainsi les séquences qui scandent la coproduction du projet, les choix des instruments et des dispositifs de régulation de la coproduction et conduisent apparemment à transformer les rôles et les rapports entre les acteurs dans la coproduction.

L'un des enjeux de cette thèse est de replacer l'ensemble des instruments et dispositifs de régulation, en particulier ceux ayant récemment émergé, dans les mécanismes de régulation des projets, en donner les contours et les principes de fonctionnement pour mieux comprendre leur rôle et les évolutions de la coproduction des projets d'urbanisme. Dès lors, comment enquêter sur la régulation de la coproduction publique et privée des projets d'urbanisme à dominante résidentielle ?

⁴³ Frédérique De Gravelaine, *L'Atelier des Batignolles : une nouvelle fabrique de la ville*, Paris, Gallimard et Paris Batignolles Aménagement, 2014, 161 p. : p. 36-38.

3. Investiguer la régulation de la coproduction publique et privée des projets d'urbanisme à dominante résidentielle : l'enquête de terrain

J'ai abordé l'enquête de terrain dans le cadre de cette thèse dans une logique de découverte et d'ouverture. Si ma formation en urbanisme⁴⁴ constitue une boussole et un fondement précieux pour m'orienter dans la compréhension de la production urbaine contemporaine, l'approche par les pratiques des acteurs professionnels dans les situations de coproduction reste néanmoins un champ à découvrir et à questionner, ce qui facilite l'adoption de la posture d'enquête à laquelle D. Cefaï invite le chercheur en sciences sociales : « Enquêter, c'est se mettre dans un état de vigilance qui rompt avec l'état du quasi-somnambulisme des transactions routinières avec son environnement naturel⁴⁵ ». Cette approche de l'enquête en sciences sociales s'inscrit dans une démarche de recherche inductive et compréhensive, dont les principes invitent à tirer les questions de recherche du terrain et à prendre les acteurs au sérieux. La combinaison d'une démarche inductive et d'une démarche compréhensive conditionne la méthode mise en place pour la collecte des données dans l'enquête.

3.1. Une enquête par études de cas

L'enquête de terrain que j'ai menée repose sur une démarche d'études de cas. Après avoir expliqué ce choix, je présenterai l'enquête exploratoire puis les cas que j'ai retenus. Enfin, j'exposerai le corpus de données recueillies.

3.1.1. Pourquoi une enquête par études de cas ?

Contrairement à une monographie dont le but est d'épuiser le terrain, de viser l'exhaustivité, une enquête par cas procède par « des études approfondies de situations, d'organisations de types d'événements singuliers⁴⁶ », choisis de façon pertinente par rapport à un objet de recherche délimité. Autrement dit, l'enquête par cas est nécessairement partielle et orientée par une question précise. Raisonner à partir d'études de cas repose, selon H. S. Becker⁴⁷, sur deux opérations : l'analogie et la confrontation. Raisonner par analogie a pour but de faire apparaître des variables ou des dimensions insoupçonnées de l'objet investigué. Pour cela, il s'agit de se servir d'une situation bien connue et dont on maîtrise le plus possible les rouages et l'utiliser comme guide d'investigation dans d'autres situations dont on postule qu'elles sont similaires. Avant de faire apparaître des dimensions inconnues ou cachées de l'objet, l'analogie permet d'abord d'éprouver la pertinence du choix des cas, opération sur laquelle je reviendrai.

⁴⁴ Je suis diplômé d'un master professionnel d'urbanisme de l'Institut d'Urbanisme de Paris (Université Paris-Est Créteil).

⁴⁵ Daniel Cefaï (ed.), *L'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, 2003, 624 p. : p. 548.

⁴⁶ Howard S. Becker, *La bonne focale. De l'utilité des cas particuliers en sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2016 : p. 11.

⁴⁷ *Ibid.*

L'autre caractéristique du raisonnement par analogie, en plus de guider l'enquête et suggérer de nouveaux faits à investiguer pour expliquer un phénomène ou un problème de recherche, est qu'elle met en œuvre une vision cumulative de la recherche. En effet, raisonner par analogie c'est raisonner par ajouts successifs à partir de nouveaux cas qui permettent d'apporter de nouvelles variables à analyser. L'analyse de ces nouvelles variables conduit soit à conforter l'explication, soit à la réfuter et donc à progresser par petits pas. La deuxième opération propre au raisonnement par cas est la confrontation entre cas. Si l'analogie et la confrontation peuvent sembler des opérations proches, elles ne produisent néanmoins pas les mêmes effets. La confrontation entre cas permet de mettre en évidence les régularités et les différences entre les cas, ce qui contribue également à mieux comprendre et expliquer le problème investigué. Pour maximiser les effets attendus de l'opération de confrontation entre les cas, le choix de ces derniers est crucial et doit reposer sur la variété des situations, sans pour autant que cette variété n'empêche l'opération d'analogie. Ainsi, pour H. S. Becker, pour choisir des « bons » cas, il faut s'assurer qu'il est à la fois possible de déceler des oppositions fécondes entre eux et s'assurer qu'ils permettent de mettre en place un raisonnement comparatif.

La sélection des cas et l'enquête par cas contribuent à préciser l'objet de la recherche. En effet, l'opération de sélection des cas a permis le passage d'une question relativement générale (à savoir : que veulent vraiment dire les acteurs de projets d'urbanisme quand ils disent concevoir et fabriquer la ville autrement et comment coopèrent-ils dans le cadre de la réalisation d'un projet d'urbanisme à dominante résidentielle ?) à la formulation d'un objet de recherche précis, dans un mouvement itératif avec l'exploration bibliographique, devenant ainsi celui de la régulation de la coproduction publique et privée du projet d'urbanisme à dominante résidentielle. Les catégories et les concepts de coproduction, de rapports entre acteurs publics et acteurs privés et, bien sûr, de régulation, ont enrichi le questionnement initial qui a guidé les premiers pas de l'investigation et sont apparus comme cruciaux pour rendre compte et pour analyser les phénomènes observés.

Après avoir contribué à structurer un cadre pour l'objet de la recherche, la deuxième fonction des cas retenus est la production de données pertinentes au regard de ce questionnement afin de les interpréter et produire des connaissances sur la régulation de la coproduction publique et privée du projet d'urbanisme à dominante résidentielle. Mobiliser plusieurs cas permet de rendre plus solides les interprétations à partir des données récoltées et se prémunir de fausses évidences qui pourraient trouver leur origine dans les différences entre les contextes ou dans la façon dont les acteurs présentent leur propre activité. Je n'ai pas mené cette enquête par cas dans le but d'effectuer une comparaison terme à terme élaborée à partir d'une grille d'indicateurs, et ce n'est d'ailleurs pas dans ce sens que H. S. Becker invite à la comparaison dans son ouvrage *La Bonne focale*⁴⁸. Par conséquent, je n'ai pas cherché à obtenir

⁴⁸ *Ibid.*

des données symétriques entre les cas : certaines questions ont été plus amplement traitées dans un cas que dans les autres, sans rompre la possibilité de raisonner par analogie ni par confrontation mais bien parce que des dimensions nouvelles du problème existaient plus fortement dans un cas que dans les autres. En définitive, la diversité et le contraste entre les cas sont assumés dès le départ : ils doivent permettre, d'une part, de produire des connaissances plus générales car tirées de situations différentes et, d'autre part, de singulariser à travers l'identification de paramètres ou de catégories qui expliquent les différences entre les cas. Autrement dit, la démarche d'études de cas telle que je l'ai conçue articule un mouvement permanent entre général et particulier dans le cadre de ma problématique.

3.1.2. L'enquête exploratoire

J'ai envisagé l'enquête exploratoire comme la première phase de l'enquête devant conduire au choix des cas. Cette enquête a consisté en une revue de la littérature professionnelle puis à une première phase d'entretiens.

J'ai orienté la revue de la littérature professionnelle à partir de ce qui, dans le discours des acteurs de l'urbanisme, semblait indiquer un questionnement, un changement voire une remise en question des modalités de coproduction habituelle des projets d'urbanisme. Ainsi, j'ai identifié une série de projets d'urbanisme dont la presse professionnelle ou les documents de communication indiquaient qu'ils mettaient en œuvre « une nouvelle fabrique de la ville », selon les termes consacrés. Cette idée, très répandue chez les acteurs de l'urbanisme, se traduisait, dans la plupart des projets, par l'organisation « d'ateliers », « de plateformes collaboratives », « de méthodes de coproduction ». Conformément à l'adage déjà cité, j'ai pris au sérieux ces discours pour repérer des cas susceptibles de répondre à ma problématique. Il convenait également que les projets d'urbanisme soient engagés, c'est-à-dire que les acteurs soient concrètement en train de coproduire les projets. J'excluais donc les projets encore au stade précoce de définition, par exemple quand seule l'intercommunalité est impliquée, avant la potentielle concession d'aménagement à un aménageur. Ma posture de recherche nécessite de pouvoir enquêter sur la ville en train de se faire⁴⁹, ce qui implique de pouvoir enquêter sur les acteurs en situation de coproduction. J'ai identifié huit projets d'urbanisme et conduit des entretiens avec une personne identifiée comme ressource dans chacun d'entre eux, c'est-à-dire une personne occupant un poste lui donnant un point de vue relativement panoramique sur le processus de coproduction du projet d'urbanisme : les chefs de projet dans l'organisation en charge de l'aménagement, acteur responsable, entre autres, de l'organisation de la coopération entre l'ensemble des acteurs, m'ont semblé remplir ces conditions.

⁴⁹ « La ville en train de se faire » est le nom d'une des collections des éditions Parenthèses (Marseille) dans laquelle ont été publiés les ouvrages issus des recherches produites dans le cadre de la plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines (POPSU), programme de recherche partenariale entre le Plan urbanisme construction (PUCA) et des intercommunalités.

Les entretiens que j'ai conduits dans l'enquête exploratoire avaient deux fonctions : tester ma question de recherche telle qu'elle était alors formulée et déterminer la faisabilité de l'enquête en mesurant l'accessibilité au terrain. Tester ma question de recherche consistait à l'éprouver à partir de quelques questions qui amenaient les acteurs à me décrire le projet, son programme, les acteurs impliqués et l'organisation de leur coopération. Éprouver mes questions auprès des acteurs dans les différents projets m'a également permis d'enclencher le processus itératif de construction de l'objet de recherche, nourri tout à la fois de lectures, pas uniquement académiques, et des premières pistes d'analyse tirées de l'enquête de terrain. L'enquête exploratoire apporte donc de riches éléments pour la construction de l'objet de recherche à travers les premières données. Parmi ces éléments, le plus saillant est une précision du sens de la formule « nouvelle fabrique de la ville », souvent employée par les acteurs. Cette formule indique, dans la plupart des cas, une transformation organisationnelle, et pas forcément une innovation dans ce qui est produit. Ce résultat est important car il renforce une des intuitions au fondement de cette thèse : les acteurs de l'urbanisme agissent sur l'organisation de leur coopération pour régler les problèmes de coproduction. La deuxième fonction de ces entretiens, c'est-à-dire déterminer la faisabilité d'une enquête portant sur les projets identifiés, passaient par la mesure de l'accessibilité du terrain : les acteurs de terrain sont-ils ouverts au partage d'informations contenues dans des documents et lors d'entretiens plus approfondis ; accepteraient-ils ma présence en tant qu'observateur lors de réunions ? Les conditions de réalisation de l'enquête sont déterminantes pour le choix des projets qui deviennent des cas d'études.

L'enquête exploratoire a rempli sa double mission. D'une part, elle a permis de tester l'intuition de départ de la thèse et d'en affirmer la pertinence : la « nouvelle fabrique de la ville » renvoie très clairement aux conditions de coproduction des projets d'urbanisme et en particulier à l'organisation de la coopération des acteurs. Cela permet de valider notre démarche de recherche et prendre cette idée générale comme point de départ afin d'utiliser les cas pour l'enrichir, la nuancer ou la préciser. En ce sens, je m'inscris dans la démarche à laquelle invite H. S. Becker, à la suite du sociologue E. C. Hughes : « Établir un lien, assez vague pour l'instant, entre des problèmes particuliers et la perspective théorique la plus générale possible [...] Dans les particularités de cas individuels, chercher les phénomènes les plus généraux. Pour cela, il [E. C. Hughes] énonce trois grandes généralisations, posant des assertions qui lui *semblent* [terme souligné par moi] indéniables et servent de prémisses au raisonnement⁵⁰. » D'autre, l'enquête exploratoire a permis d'identifier quelques projets d'urbanisme. À partir de ces projets, il s'agit alors de construire des cas. Cela consiste à restreindre le nombre de projets sur lesquels

⁵⁰ H.S. Becker, *La bonne focale*, op. cit. : p. 46.

enquêter à partir de catégories les plus neutres possibles⁵¹, et garantissant la possibilité d'une réflexion par analogie et par confrontation.

3.1.3. De la collection de projets à l'étude de cas : miser sur la diversité et le contraste

La construction des cas repose sur une logique de diversité et de contraste dans le but de faire varier les contextes dans lesquels l'enquête est menée. D'abord, je n'ai pas retenu des projets d'urbanisme considérés labellisés au titre des « bonnes pratiques ». Le choix de tels cas comporte l'écueil de se reposer sur des catégories forgées de façon normative et sans lien avec l'objet de la recherche ou susceptibles d'en biaiser l'analyse.

La régulation de la coproduction des projets d'urbanisme et la coproduction elle-même sont contingentes, c'est-à-dire qu'elles dépendent des circonstances dans lesquelles elles ont lieu. Le choix des cas doit donc prendre en compte trois facteurs :

- le contexte général du projet
- les instruments issus du répertoire de l'urbanisme réglementaire et de l'urbanisme opérationnel déployés par les acteurs pour la régulation de la coproduction
- la prise en compte des enjeux et des problèmes de coproduction mis en évidence dans le chapitre précédent (à savoir la hausse des prix du foncier, la séquence et l'activité de conception des projets, la production d'une offre de logements abordables et l'organisation de la coopération).

En faisant varier les situations de projets et les instruments utilisés par les acteurs, on se donne la possibilité de mieux identifier les régularités et les spécificités qui caractérisent la régulation de la coproduction publique et privée du projet d'urbanisme.

Les trois projets d'urbanisme à dominante résidentielle que j'ai retenus sont :

- Les Bassins à flot à Bordeaux
- Le Quartier Camille Claudel à Palaiseau
- Le Grand Parc à Bondoufle

Je vais présenter les paramètres du choix de ces projets et, partant, la façon dont j'ai construit les études des cas. Un tableau synthétique suit la présentation de chaque cas. En annexe se trouve une chronologie indicative pour chaque cas.

⁵¹ *Ibid.*

Tableau 1 – Le projet des Bassins à flot à Bordeaux : caractéristiques du cas

| | |
|---|---|
| Acteurs de la coproduction | Ville de Bordeaux ; Communauté urbaine de Bordeaux (CUB) devenue Bordeaux Métropole (BM) en 2015 ; Grand Port Maritime de Bordeaux ; promoteurs immobiliers ; bailleurs sociaux |
| Situation | Centre d'une métropole |
| Site | Friches industrialo-portuaires en renouvellement urbain sur 162 hectares |
| Période | À partir de 1997 (lancement d'un appel d'offres pour un marché de définition) Le projet en cours de réalisation a été conçu à partir de 2008 |
| Nombre de logements programmés | Environ 5 400 |
| Livraison des premiers logements | Fin 2014 |
| Situation foncière | <ul style="list-style-type: none"> • Morcelée en tènements fonciers vastes, structure héritée du passé industrialo-portuaire du site • Maîtrise foncière de la commune et de l'intercommunalité très partielle, la majorité du foncier est détenue par le Grand Port Maritime de Bordeaux (Établissement public à caractère industriel et commercial), présence de petits propriétaires fonciers • Droit de préemption urbain renforcé (instauré en 2006 par la CUB) |
| Procédures | <ul style="list-style-type: none"> • Programme d'aménagement d'ensemble (PAE) créé en 2010 et piloté par Bordeaux Métropole. Il permet un financement de l'aménagement via les participations financières des opérateurs. • Aménagement (infrastructures et équipements) réalisé en régie par Bordeaux Métropole |
| Phasage de réalisation | Absence de phasage progressif de la transformation du site. Les promoteurs immobiliers et les bailleurs sociaux saisissent les opportunités foncières dans le périmètre |
| Rôle du PLU | Règlement de zone du plan local d'urbanisme très peu contraignant dans une démarche d'incitation |
| Production de logements abordables | <ul style="list-style-type: none"> • Orientations en faveur de la production de logements abordables dans les documents de planification intercommunaux (PLU et PLH) • Subvention sous conditions de ressources pour l'accession à la propriété par la Ville de Bordeaux ; prêt à taux zéro sous conditions de ressources par l'intercommunalité. Ces dispositifs complètent les dispositifs étatiques (comme le prêt à taux zéro) |
| Dispositifs de coordination | L'Atelier des Bassins, qui rassemble les acteurs publics (Bordeaux Métropole, Ville, Grand Port Maritime de Bordeaux), l'architecte-urbaniste coordinateur, les promoteurs immobiliers, les bailleurs sociaux et les concepteurs pour assurer la coordination technique et politique |



Figure 1 – Perspective du projet des Bassins à flot, décembre 2016
(Droit réservés Noé architectures et Bordeaux Métropole)



Figure 2 – Photographie aérienne des bassins à flot, décembre 2018
(Source : Sergio Grazia photographe)



Figure 3 – Les bassins à flot et la base sous-marine, juin 2016
(Source : Antoine Pauchon)

Tableau 2 – Le projet du Quartier Camille Claudel à Palaiseau : caractéristiques du cas

| | |
|---|---|
| Acteurs de la coproduction | Ville ; Communauté d'agglomération du Plateau de Saclay devenue Communauté Paris-Saclay en 2016 ; SEM Scientipôle Aménagement ; groupement de promoteurs immobiliers ; Constructions et Développements Urbains (CDU), mandataire du groupement de promoteurs ; bailleurs sociaux |
| Situation | Deuxième couronne de l'agglomération parisienne, plateau de Saclay, en marge du campus de Paris-Saclay |
| Site | Extension urbaine sur 19 hectares |
| Période | À partir de 2006 (inscrit dans le nouveau PLU de Palaiseau) L'aménagement est concédé en 2010 par l'intercommunalité à un aménageur. |
| Nombre de logements programmés | 2 000 |
| Livraison des premiers logements | Mi-2015 |
| Situation foncière | <ul style="list-style-type: none"> • Peu morcelée • Maîtrise foncière presque entièrement publique mais répartie entre différents acteurs publics (commune, intercommunalité, SEM de l'intercommunalité, État et EPF d'Île-de-France) • Déclaration d'utilité publique en 2014, l'EPF d'Île-de-France est chargé de l'acquisition du foncier par expropriation |
| Procédures | <ul style="list-style-type: none"> • Concession d'aménagement accordée en 2010 par la communauté d'agglomération à l'initiative du projet à Scientipôle Aménagement (SEM créée par la communauté d'agglomération) • Financement de l'aménagement grâce à la cession des charges foncières • Permis de construire valant division |
| Phasage de réalisation | Réalisation complète en une phase sur proposition du groupement de promoteurs immobiliers désigné après l'appel d'offres de charges foncières |
| Rôle du PLU | Règlement du plan local d'urbanisme adapté au projet conçu : assez contraignant car risque fort d'oppositions locales |
| Production de logements abordables | Dans les documents de planification (PLU et PLH), orientation en faveur de la production de logements pour les étudiants du campus de Paris-Saclay et production de logements sociaux |
| Dispositifs de coordination | Coordination et animation du groupement de promoteurs immobiliers ayant acquis le foncier et réalisant l'ensemble des logements par un acteur tiers agissant comme « mandataire » du groupement pour assurer la coordination technique ; comités de pilotage entre la SEM, les élus, les services techniques de l'intercommunalité et le mandataire du groupement de promoteurs |



Figure 4 – Maquette du projet Quartier Camille Claudel, septembre 2013
(Source : Constructions et Développements Urbains)



Figure 5 – Photographies du Quartier Camille Claudel, octobre 2018
(Source : Antoine Pauchon)

Tableau 3 – Le projet du Grand Parc à Bondoufle : caractéristiques du cas

| | |
|---|---|
| Acteurs de la coproduction | Ville ; Communauté d'agglomération Évry-Centre-Essonne (CAECE) devenue Grand Paris Sud en 2016 ; Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) devenue Grand Paris Aménagement en 2015 ; promoteurs immobiliers et bailleurs sociaux |
| Situation | Deuxième couronne de l'agglomération parisienne, à une dizaine de kilomètres d'Évry et au sein de l'ancienne ville nouvelle |
| Site | Extension urbaine sur 48 hectares |
| Période | À partir de 2008 (ouverture à l'urbanisation des terrains suite à la fermeture de la base aérienne voisine à Brétigny-sur-Orge) La ZAC est concédée en 2010 par l'intercommunalité à un aménageur (Agence foncière et techniques de la région parisienne) |
| Nombre de logements programmés | 2 000 |
| Livraison des premiers logements | Mi-2015 |
| Situation foncière | <ul style="list-style-type: none"> • Peu morcelée, tènements fonciers assez vastes, issus de la fonction agricole et de l'intervention de l'État via l'AFTRP dans le cadre de la création de la ville nouvelle d'Évry • Maîtrise foncière presque entièrement publique, terrains appartenant à l'État et l'intercommunalité, réserve foncière gérée par l'AFTRP • Déclaration d'utilité publique en 2012, l'EPF d'Île-de-France est chargé de l'acquisition du foncier par expropriation s'il y a lieu |
| Procédures | <ul style="list-style-type: none"> • Zone d'aménagement concertée (ZAC) créée en 2010 • Concession d'aménagement accordée en 2010 par la communauté d'agglomération à l'initiative du projet à l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), devenue Grand Paris Aménagement (GPA), établissement public à caractère industriel et commercial |
| Phasage de réalisation | Réalisation en plusieurs phases |
| Rôle du PLU | Règlement du plan local d'urbanisme adapté au projet conçu |
| Production de logements abordables | Les politiques locales de l'habitat (communauté d'agglomération) et la mairie de Bondoufle insistent sur la nécessité de la production d'une offre de logements abordables permettant d'accueillir les ménages de la commune qui décohabitent pour permettre un parcours résidentiel complet dans la commune. |
| Dispositifs de coordination | Comité technique, comité de pilotage, organisation « d'ateliers de co-conception » réunissant l'aménageur, ses AMO, les promoteurs immobiliers et les concepteurs des opérations immobilières et à partir de la deuxième phase de réalisation du projet. |



Figure 6 – Perspective du projet du Grand Parc à Bondoufle
(Source : Grand Paris Aménagement et Bécard Map)



Figure 7 – Photographies du Grand Parc à Bondoufle, octobre 2019
(Source : Antoine Pauchon)

Tableau 4 – Synthèse des caractéristiques des cas

| | Bassins à flot – Bordeaux | Quartier Camille Claudel – Palaiseau | Le Grand Parc – Bondoufle |
|---|---|---|--|
| Situation | Centre d'une métropole | Deuxième couronne de l'agglomération parisienne, proximité du campus Paris-Saclay | Deuxième couronne de l'agglomération parisienne |
| Site | Friches industrialo-portuaires en renouvellement urbain 164 hectares | Extension urbaine 19 hectares | Extension urbaine 48 hectares |
| Période | Depuis 1997 | Depuis 2007 | Depuis 2008 |
| Nombre de logements programmés | Environ 5 400 | 2 000 | 2 000 |
| Livraison des premiers logements | Fin 2014 | Mi-2015 | Mi-2015 |
| Situation foncière | Faiblesse de la maîtrise foncière publique par la commune et l'intercommunalité | Maîtrise foncière publique importante (plus de la moitié) | Maîtrise foncière publique quasiment complète |
| Procédures | PAE en régie | Concession à une SEM et permis de construire valant division | ZAC concédée à un aménageur (AFTRP puis Grand Paris Aménagement) |
| Phasage de réalisation | Pas de phasage : les promoteurs immobiliers saisissent les opportunités foncières | Pas de phasage : le groupement de promoteurs immobiliers produit tous les logements en même temps | Phasage sur la durée de la concession |
| Rôle du PLU | Peu de contrainte, incitation | Adaptation au projet | Adaptation au projet |
| Production de logements abordables | Planification et dispositifs de subventions directes aux primo-accédants | Planification | Planification |
| Dispositifs de coordination | « Atelier des Bassins » | Comité de pilotage et « workshops » | Comité de pilotage et « ateliers de co-conception » |

Les trois cas proposent a priori des caractéristiques contrastées. Cependant, le cas des Bassins à flot à Bordeaux contraste plus fortement avec les autres cas et avec ce que T. Vilmin désigne comme le modèle de l'aménagement à la française⁵², piloté par les acteurs publics, financé par la cession de charges foncières et s'inscrivant dans un cadre réglementaire adapté au projet. Les caractéristiques du projet des Bassins à flot semblent rassembler des tendances fortes de la coproduction urbaine actuelle, comme l'absence ou la partialité de la maîtrise foncière publique⁵³, le fait que les acteurs publics ne soient pas dans une posture de prévision⁵⁴. Ces tendances interpellent tout particulièrement le renouvellement de la coproduction publique et privée des projets et de son organisation. En effet, puisque les acteurs publics n'acquièrent plus systématiquement le foncier avant de lancer un projet d'aménagement, ils se trouvent dans l'obligation de composer avec les promoteurs immobiliers dès l'initiation du projet. Cette dynamique, qui constitue un bouleversement par rapport à l'aménagement à la française, questionne l'ensemble des acteurs, leur intervention dans le projet et leur coopération. On peut aller jusqu'à poser la question de l'émergence d'un nouveau modèle de coproduction, ou au moins de sa préfiguration.

J'ai tiré parti de ces caractéristiques plus contrastées pour construire le cas des Bassins à flot comme un cas pilote, c'est-à-dire un cas que j'ai exploré plus intensément et de façon plus complète que les autres afin d'en tirer des questions structurantes et orienter l'enquête sur les autres cas. Le choix de constituer ce projet en cas pilote en raison de ses caractéristiques plus radicalement contrastées par rapport aux autres cas et par rapport à ce qui est considéré comme la norme, i.e. le modèle de l'aménagement à la française évoqué par T. Vilmin, dans la coproduction des projets d'urbanisme permet d'ouvrir le questionnement, de se détacher des pratiques les plus courantes afin de les questionner. Autrement dit, adopter ce cas pilote revient à s'ouvrir à la possibilité d'être surpris, ce qui est une posture de recherche féconde car elle permet de remettre en cause les certitudes acquises par le passé, et donc les préconçus, et aiguïser l'acuité dans le courant de l'enquête : « La surprise est une expérience qui suppose une intensification affective [...] où l'émergence de l'inattendu s'opère par rapport à des anticipations, des attentes ou encore à des situations familières au chercheur »⁵⁵. Pour H. S. Becker, la surprise doit entraîner une prise de distance avec l'objet de sa recherche, tout autant qu'elle doit susciter la lucidité du chercheur sur sa propre subjectivité et conduire à « dépasser les catégories conventionnelles, les énoncés conventionnels du problème et les solutions conventionnelles⁵⁶ ».

⁵² T. Vilmin, *L'Aménagement urbain. Acteurs et systèmes*, op. cit.

⁵³ X. Seurre, « Quand la gestion du foncier questionne le montage », art cit.

⁵⁴ R. Verhage et R. Linossier, « La co-production public/privé des projets urbains », art cit.

⁵⁵ Jean-Louis Genard et Marta Roca i Escoda, « Le rôle de la surprise dans l'activité de recherche et son statut épistémologique », *SociologieS [En ligne]*, 2013.

⁵⁶ H.S. Becker, *Les ficelles du métier*, op. cit : p. 146.

Chacun des cas dispose d'une spécificité apparente, formulée telle un slogan. Ces formules sont manipulées par les acteurs des projets à des fins de communication mais traduisent, au moins en partie, la logique d'action des acteurs qui les prononcent. Comme il s'agit dans cette thèse de prendre les acteurs au sérieux, je vais revenir rapidement sur ces formules afin de compléter le tableau de présentation des cas à ce stade.

Les Bassins à flot à Bordeaux : « Quartier libre » & *L'urbanisme négocié*

La formule « Quartier libre⁵⁷ » est présente sur le site web officiel du projet d'urbanisme des Bassins à flot. Ce site web a été conçu par les promoteurs immobiliers engagés dans le projet d'urbanisme. La Ville de Bordeaux et Bordeaux Métropole sont mentionnées comme « partenaires ». Cette formule, faisant de la liberté le signe distinctif de ce projet, renvoie, au moins en apparence, à plusieurs éléments déjà évoqués : la faiblesse de la maîtrise foncière publique et la faible contrainte des documents d'urbanisme quant à ce projet. En creux, on peut comprendre que les promoteurs immobiliers ont eu « quartier libre », c'est-à-dire qu'ils ont été libérés de beaucoup de contraintes par la puissance publique, qui s'en est remis à leur initiative, si ce n'est à leur opportunisme. En 2016, la Ville de Bordeaux, Bordeaux Métropole et l'Agence Nicolas Michelin et Associés (ANMA) ont fait paraître *L'urbanisme négocié*⁵⁸, ouvrage qui présente le processus mis en place pour mener à bien le projet d'urbanisme des Bassins à flot. L'ouvrage met l'accent sur l'équilibre qui aurait été trouvé entre la liberté donnée aux promoteurs immobiliers et l'encadrement de ces derniers, assuré par les acteurs publics locaux et l'architecte-urbaniste coordinateur, sans pour autant mobiliser les instruments traditionnels de l'urbanisme (maîtrise foncière, procédure d'urbanisme opérationnel, règles). Cela invite à se pencher précisément sur l'organisation de la coproduction dans un projet d'urbanisme qui, a priori, laisse une grande place aux promoteurs immobiliers pour son aménagement.

Quartier Camille Claudel à Palaiseau : « Produire beaucoup plus pour moins cher »

Cette formule est tirée d'un article de presse⁵⁹ et a été prononcée par le mandataire du groupement de promoteurs immobiliers qui réalise les opérations immobilières dans le projet du Quartier Camille Claudel. Dans le contexte du Grand Paris où la production de logements est une priorité pour tous les acteurs publics, cet acteur met en avant ce qu'il estime être sa réussite. Cette déclaration souligne la façon dont les acteurs privés, et en particulier les promoteurs immobiliers, se positionnent dans la coproduction des projets d'urbanisme dans le contexte spécifique de l'Île-de-France.

⁵⁷ Cette formule est le slogan mis en avant sur le site officiel du projet : <http://www.bassins-a-flot.fr/>

⁵⁸ Hugo Christy et ANMA, *L'Urbanisme négocié*, Paris, La Découverte, 2016, 112 p.

⁵⁹ « Comment a été conçue la première ville durable dans un parc du Grand Paris », *La Tribune*, mercredi 28 janvier 2015, p. 9

Le Grand Parc à Bondoufle : « Le bon produit au bon prix »

Cette formule est tirée de l'entretien exploratoire mené en août 2016 avec le chef de projet du Grand Parc à Bondoufle chez Grand Paris Aménagement, elle entre en écho avec la déclaration précédente. Elle contribue à insister sur un indice, celui de la difficulté que semble représenter la coproduction des projets d'urbanisme à dominante résidentielle, et en particulier la production des logements à mettre sur un marché où se jouent une offre, une demande et un prix. Cette déclaration attire l'attention sur le fait que les projets d'urbanisme sont situés dans des marchés, notamment du logement, et que ce marché semble engager les aménageurs au moins autant que les promoteurs immobiliers.

3.2. La diversité des matériaux : présentation des corpus

Dans cette recherche, les études de cas s'appuient sur une pluralité de sources : entretiens, observation directe et notes de terrain, documents divers (documents produits par les acteurs dans le cadre de leur travail, articles de presse, documents de communication, documents officiels publics). S'appuyer sur une diversité de matériau permet précisément d'exercer le doute sur les données recueillies, qu'elles le soient dans le cadre d'un entretien, tirées d'un document ou glanées lors d'une séance d'observation. La confrontation des discours de plusieurs acteurs au sujet du même événement, la confrontation du discours d'un acteur avec d'autres sources ou encore la tenue d'un entretien consécutif à une séance d'observation en situation de travail sont autant de moyens à exploiter pour enrichir la compréhension des acteurs, de leurs choix et des situations et pour contrôler l'information, en particulier lorsqu'elle relève du discours.

3.2.1. Le corpus d'entretiens

Le premier corpus est composé de 41 entretiens semi-directifs, dont 6 concernent des projets d'urbanisme que je n'ai pas retenus à l'issue de l'enquête exploratoire. Ces entretiens contiennent néanmoins des informations qui m'ont permis de construire l'objet de cette recherche, comme je l'ai déjà présenté, et qui permettent de positionner les projets et les phénomènes les uns par rapport aux autres. Les entretiens ont été réalisés entre 2016 et 2020. Les interlocuteurs que j'ai rencontrés sont des acteurs des projets d'urbanisme occupant ou ayant occupé des fonctions techniques : membre d'équipes dirigeant un projet d'urbanisme au sein d'une collectivité (directeur de projet, chef de projet, assistant), directeur de services urbanisme et aménagement au sein d'une collectivité, architecte-urbaniste coordinateur, acteurs de la promotion immobilière (responsable d'opérations), architecte concepteur d'opérations immobilières, acteurs occupant des fonctions d'assistance à maîtrise d'ouvrage spécialisés dans l'organisation du pilotage de projets d'urbanisme. Dans tous les cas, j'ai d'abord rencontré les chefs de projet car leur fonction leur permet habituellement d'avoir un aperçu englobant du projet : ils sont autant au fait des enjeux techniques que politiques car ils sont habituellement un des relais entre la sphère technique et la sphère politique.

J'ai conduit des entretiens lors de l'enquête exploratoire. Une deuxième série d'entretiens m'a permis de recueillir des informations factuelles et contextuelles sur les cas retenus mais aussi de tirer de premières pistes d'interprétation afin de préciser et amender la question de recherche. Enfin, j'ai conduit une dernière vague d'entretiens consécutifs à l'observation des acteurs au travail dans le but d'approfondir certains points et acquérir des informations manquantes. Cette dernière vague d'entretiens a parfois eu lieu un à trois ans après le premier entretien avec quelques-uns de ces acteurs, ce qui m'a permis d'obtenir une petite épaisseur temporelle dans les expériences relatées par les acteurs.

3.2.2. Le corpus issu de l'observation directe

La deuxième source de données relève de l'observation directe. J'ai observé les acteurs au travail dans les dispositifs de coordination mis en place dans le cadre des projets. Cette technique d'enquête a été mobilisée dans le cas des Bassins à flot à Bordeaux en tant que cas pilote de cette recherche. J'ai pu m'installer à la table des réunions de l'Atelier des Bassins à Bordeaux. Ces réunions se tiennent chaque mois, sur une durée d'un jour et demi à deux jours complets, à l'invitation de l'équipe qui pilote le projet au sein de Bordeaux Métropole avec l'appui de la Ville de Bordeaux. J'ai observé l'intégralité des réunions entre septembre 2017 et juillet 2018 après avoir assisté à une première journée de réunions en juin 2017. Il ne s'agissait en aucun cas d'observation participante mais d'un rôle d'observateur. J'ai consigné les informations sous formes de notes écrites ainsi que les documents présentés lors des réunions. Ces carnets de terrain ont systématiquement fait l'objet d'un traitement dans les jours suivants les réunions afin d'être transformés de l'état de notes à l'état de description rédigées et développées, évitant ainsi l'écueil de l'érosion de la mémoire avec le temps. L'observation des acteurs dans ce contexte de travail a été la source de nombreuses questions que j'ai pu aborder lors des entretiens avec les acteurs qui y participent. Enfin, la fréquence des réunions a facilité le mouvement itératif auquel invite D. Cefaï⁶⁰ dans le processus de production des données de l'enquête et dans le processus de théorisation ancrée, bien que la majorité du travail interprétatif ait été formalisé à l'issue de ce travail d'observation. La restitution des données recueillies grâce à l'observation directe trouve différentes formes dans la thèse : soit des références explicites à des situations observées et transcrites de façon précise, soit des informations mobilisées de façon plus diffuse afin de préciser le contexte du projet, la nature des relations entre des acteurs ou encore l'étendue des choix effectués par les acteurs du projet.

⁶⁰ Daniel Cefaï (ed.), *L'engagement ethnographique*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2010, 640 p.

3.2.3. Le corpus de documents

Le troisième corpus rassemble des documents provenant de multiples sources. On peut les classer en plusieurs catégories, sans être exhaustif mais plutôt pour donner une idée générale de la variété de ces documents :

- Des documents formels et engageants d'un point de vue juridique produits principalement par les acteurs publics : un appel d'offres, un traité de concession d'aménagement, une délibération ou un compte-rendu d'un conseil municipal ou communautaire, un contrat définissant la relation avec un assistant à maîtrise d'ouvrage.
- Des documents de communication produits par l'ensemble des acteurs et qui permettent de réunir des informations sur l'avancement des projets et le positionnement officiel des acteurs.
- Des documents que l'on pourrait qualifier d'objets intermédiaires de conception⁶¹, principalement produits par les concepteurs tout au long de la conception des projets immobiliers ou des projets liés à l'aménagement public (espaces publics, équipements publics) et qui servent de supports aux échanges entre acteurs de la coproduction.
- Des documents produits par les acteurs en charge du pilotage du projet afin de suivre l'avancement de tel ou tel point, par exemple un indicateur du suivi de la programmation des logements ou de suivi du lancement des différents chantiers.

⁶¹ Alain Jeantet, « Les objets intermédiaires dans la conception. Éléments pour une sociologie des processus de conception », *Sociologie du Travail*, 1998, vol. 40, n° 3, p. 291-316.

Conclusion – La régulation, objet et instrument pour l’analyse de la coproduction publique et privée des projets d’urbanisme à dominante résidentielle

Les théories de la régulation fournissent le cadre théorique qui me permettra d’analyser la coproduction publique et privée des projets d’urbanisme à dominante résidentielle. Dans ces théories, la régulation est entendue comme la production collective de règles qui visent à organiser la coopération des acteurs impliqués dans un projet commun. Les règles constituent ce que J.-D. Reynaud appelle des « principes organisateurs » qui permettent de surmonter les problèmes qui perturbent la coproduction. Ces règles sont produites collectivement et sont au service d’objectifs définis. Elles sont conçues par les acteurs en réaction à des problèmes contingents : les règles sont donc dépendantes des situations dans lesquelles elles sont mises en œuvre. Enfin, les règles sont plurielles : elles peuvent trouver leur source dans le droit, mais elles peuvent aussi être des arrangements plus ou moins formalisés, être bricolées par les acteurs comme certains auteurs l’estiment. C’est d’ailleurs ce type de règles, parmi lesquelles celles que je désigne pour le moment comme des nouveaux dispositifs collectifs de régulation, qui semblent monter en puissance pour l’organisation de la coproduction des projets alors que les procédures et les instruments classiques, mettant en œuvre le pouvoir coercitif de la puissance publique, se trouvent critiqués.

L’adoption de ce cadre théorique conditionne l’enquête de terrain, tout comme ma démarche de recherche, inductive et compréhensive. Dans la mesure où les règles sont contingentes, j’ai choisi de procéder à des études de cas variés. Miser sur la diversité des caractéristiques des projets d’urbanisme permet de mettre en œuvre un raisonnement par analogie et par confrontation dans l’analyse des corpus de données recueillies. Le choix des études de cas, c’est-à-dire les projets des Bassins à flot à Bordeaux, celui du Quartier Camille Claudel à Palaiseau et celui du Grand Parc à Bondoufle, repose sur l’identification de contrastes, dont la nécessité est tirée tant du cadre théorique que de mon objet de recherche.

Chapitre 3 – Dynamiques territoriales, action publique et projets : les contextes de la coproduction des projets d’urbanisme

Introduction

Avant de se consacrer précisément à la coproduction des trois projets d’urbanisme étudiés (les Bassins à flot à Bordeaux, le Quartier Camille Claudel à Palaiseau, le Grand Parc à Bondoufle) ce chapitre vise à présenter le contexte général dans lequel s’inscrivent les études de cas. Cette étape est primordiale dans la mesure où les actions et les interactions qui structurent la coproduction des projets ne se comprennent pas indépendamment du contexte dans lequel elles se déploient. Certes, le contexte évolue dans le temps, et à plus forte raison sur les périodes longues qui caractérisent le plus souvent la coproduction des projets d’urbanisme. Néanmoins, d’une part, certaines caractéristiques restent stables, d’autre part, il convient aussi de rendre compte du contexte au moment où le projet et les relations de coproduction sont enclenchés.

Qu’entend-on par contexte général ? Il s’agit de présenter un ensemble de données qui permettent de mettre en relation les cas d’étude avec leur contexte (politique et de politiques publiques, socioéconomique, géographique, d’histoire de la production urbaine), ce dernier contribuant à structurer le cadre de production et les relations entre les acteurs. Quel est le projet de territoire que les acteurs publics, au premier rang desquels les acteurs publics locaux, entendent mettre en œuvre ? Quelle est la

place de l'aménagement urbain et des projets d'urbanisme dans ce projet de territoire ? Quels objectifs sont poursuivis par les politiques publiques urbaines, et particulièrement par les politiques du logement et de l'habitat ? Comment le développement urbain de l'agglomération ou de la commune est-il structuré ? Quel est l'état des relations entre les différents acteurs, qu'il s'agisse des relations public/privé ou des relations entre acteurs publics, qui coproduisent des projets d'urbanisme ?

Ce chapitre prend le parti d'envisager le contexte de coproduction comme une catégorie cruciale pour l'analyse de la régulation de la coproduction publique et privée des projets d'urbanisme à dominante résidentielle. Ces projets d'urbanisme s'inscrivent dans un territoire et sont modelés par les dynamiques politiques, sociales, économiques et urbanistiques, qui ont des effets sur la régulation de la coproduction des projets. Ce chapitre n'a pas vocation à présenter de façon exhaustive ces dynamiques mais plutôt à apporter des données préalables nécessaires à la compréhension et à l'étude précises des cas, en revenant sur le contexte. Aussi, ce chapitre a-t-il pour vocation à inscrire des projets étudiés dans des dynamiques urbaines et d'action collective mais également dans une dynamique temporelle. Il ne s'agit pas d'effectuer un travail d'historien mais de qualifier le moment de production urbaine dans lequel s'inscrit chaque cas, en continuité ou en rupture avec le contexte de production urbaine préexistant.

1. Bondoufle, de la ville nouvelle à un territoire aux portes du Grand Paris

À la fin des années 2000, au lancement du projet du Grand Parc, Bondoufle est une ville d'environ 9 000 habitants¹. Elle est située dans le département francilien de l'Essonne et membre de la communauté d'agglomération Évry-Centre-Essonne (CAECE), devenue Grand Paris Sud Seine-Essonne-Sénart en 2016. La commune de Bondoufle est voisine de celle d'Évry-Courcouronnes, siège de la communauté d'agglomération, et se situe à une quarantaine de kilomètres au sud de Paris. Bondoufle est une commune marquée par une très forte croissance urbaine dans les années 1960 et 1970, sous l'impulsion de la politique d'édification des villes nouvelles contenue dans le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (SDAURP) de 1965. Intégrée au périmètre d'Évry Ville Nouvelle, Bondoufle, qui ne comptait que 285 habitants en 1968, a vu sa population multipliée par trente jusqu'à nos jours. Le paysage de Bondoufle est marqué par la très forte proportion d'habitat individuel ainsi que par la présence de vastes zones d'activités, notamment logistiques, qui jouissent de la proximité de grands axes de transports routiers (autoroute A6 et la Francilienne). Par ailleurs, Bondoufle se situe aux marges du tissu urbain dense de l'agglomération parisienne.

Durant les vingt dernières années, les travaux portant sur les villes nouvelles se sont multipliés et permettent mieux connaître leur histoire, notamment à la suite des travaux du Programme interministériel d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles françaises entre 2001 et 2005. Bien qu'englobée dans la ville nouvelle d'Évry, Bondoufle n'a pourtant pas fait l'objet de nombreuses recherches. La majorité des travaux portant sur la production urbaine à Évry s'est concentrée sur la création du centre-ville (l'Agora, Évry I) et sur la production d'ensemble de logements collectifs (le Champrier du Coq, les Pyramides), reléguant au second plan l'urbanisation pavillonnaire qui caractérise pourtant toute une partie de la ville nouvelle². Par ailleurs, la recherche urbaine s'est assez peu intéressée aux espaces périurbains et à leur production jusqu'à une période assez récente³. Par conséquent, il est difficile de planter le décor permettant de comprendre la dynamique d'urbanisation de Bondoufle et les particularités de son système de production urbaine en l'isolant des dynamiques qui ont traversé la ville

¹ De 9 477 habitants en 2006 à 9 222 habitants en 2011. Source : INSEE (2017)

² Cet angle mort dans les connaissances a contribué à la formulation d'une commande par l'agglomération Grand Paris Sud, comprenant l'ancienne ville nouvelle d'Évry, portant sur l'habitat individuel dans son territoire auprès de l'École d'urbanisme de Paris. Cette commande a donné lieu à un atelier de master 1 que j'ai co-encadré en 2016-2017.

³ Voir notamment l'ensemble des travaux réalisés dans le cadre du programme de recherche du PUCA « Du périurbain à l'urbain » (2011-2013) ou encore, entre autres, la thèse de Lou Hermann, *Fabriquer la ville avec les lotissements. Une qualification possible de la production urbaine ordinaire des espaces urbains contemporains ?*, Thèse de doctorat en géographie, aménagement et urbanisme, Université de Lausanne & Université Lumière Lyon 2, Lausanne et Lyon, 2017, 763 p.

nouvelle d'Évry et les héritages que l'on connaît aujourd'hui. C'est pourquoi je vais procéder en deux temps : Bondoufle pendant la ville nouvelle (années 1960 à 2000) puis Bondoufle après la ville nouvelle (après 2000).

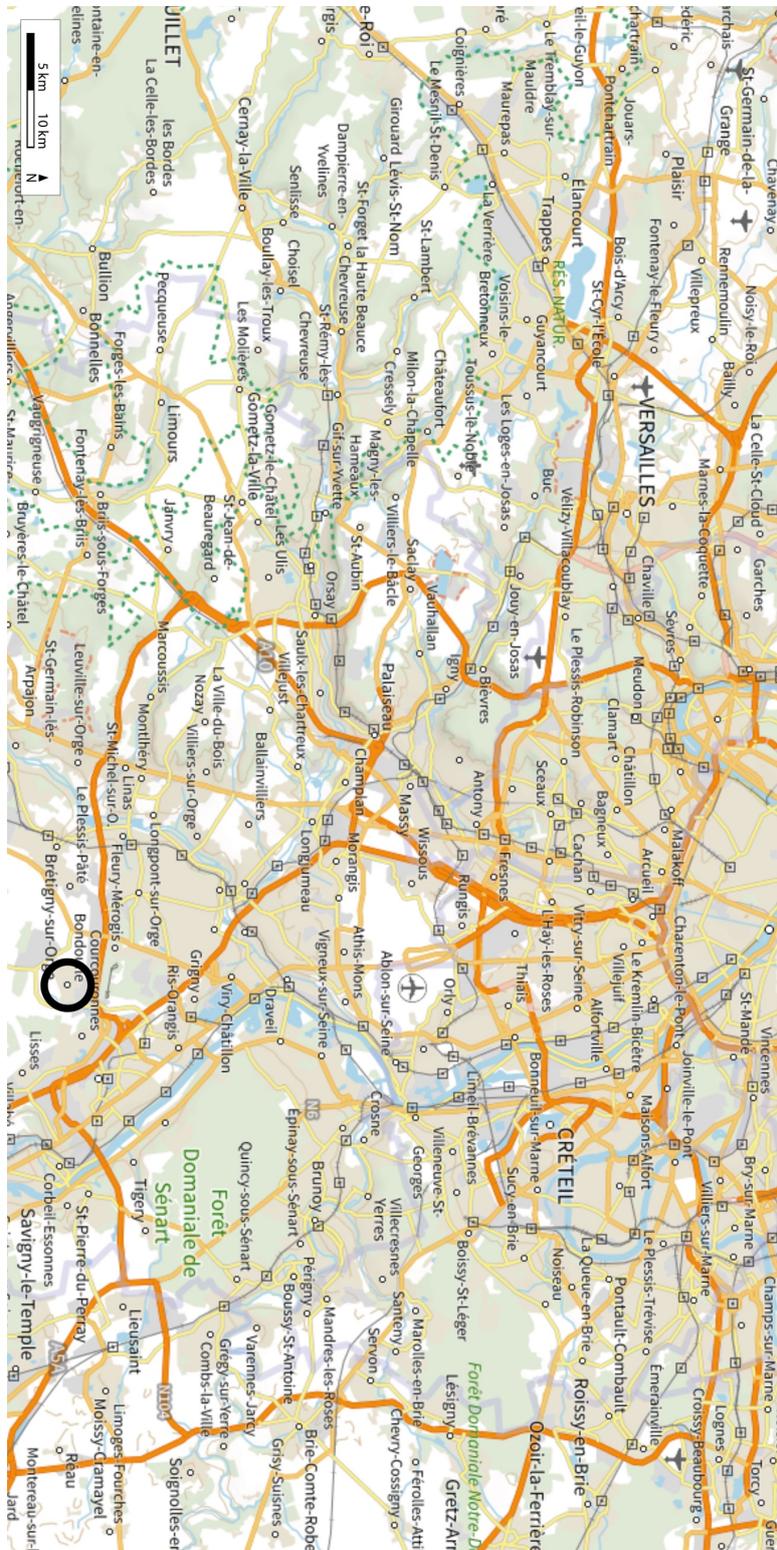


Figure 8 – Bondoufle, une ville au carrefour d’axes routiers structurants d’Île-de-France, à la marge du tissu urbain dense de l’agglomération parisienne

Source : Géoportail, plan IGN

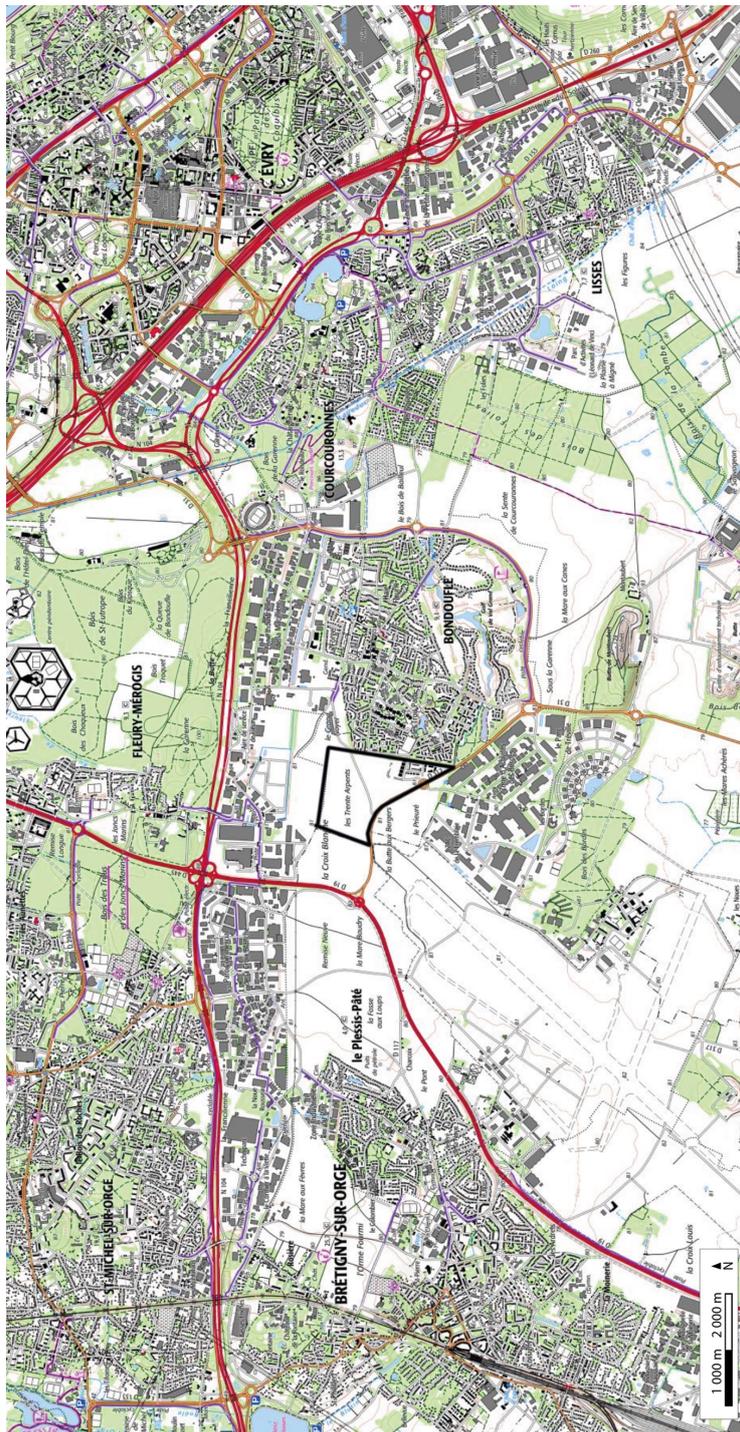


Figure 9 – Bondoufle, entre les pistes de la base aérienne de Brétigny-sur-Orge, les zones logistiques et Évry, ancienne ville nouvelle
Source : Géoportail, carte topographique IGN

1.1. Bondoufle et la ville nouvelle d'Évry (années 1960 à 2000) : la coproduction d'une petite ville pavillonnaire

Dans le cadre de la ville nouvelle d'Évry, la dynamique d'urbanisation s'appuie sur un système de production particulier, tant du point de vue politico-administratif que du point de vue opérationnel. Cela entraîne la croissance urbaine très rapide et massive de Bondoufle, principalement sous la forme d'habitat individuel groupé. Après un essor considérable jusque dans les années 1980, ce système entre progressivement en crise et l'État met fin à la ville nouvelle d'Évry et aux dispositifs qui l'accompagnent au début des années 2000.

1.1.1. Un système de production urbaine singulier

Concernant l'histoire matérielle et politico-administrative des villes nouvelles, L. Vadelorge réfute fortement ce qu'il désigne comme une « téléologie des villes nouvelles, c'est-à-dire une histoire dont la limpidité technocratique résulte avant tout d'une reconstruction *a posteriori*⁴ ». Il met en avant deux éléments pour comprendre le système de production urbaine des villes nouvelles, mis en place progressivement et non sans heurts, en relative rupture avec les pratiques alors en vigueur :

- Les années 1960 sont celles de la réforme de l'État qui passe par la transformation de la culture administrative (notamment analysée par M. Crozier). Je reprends ici la formule de L. Vadelorge : « Le renouvellement des méthodes passerait nécessairement par une para-administration, plus apte à s'émanciper des facteurs d'inertie du système ».
- Le rejet des grands ensembles entraîne un rejet du système de production de ces derniers, qui passait principalement par des SEM. Si ce point est plus discuté, y compris par L. Vadelorge lui-même, il est néanmoins clair que les Établissements publics d'aménagement (EPA), que je vais évoquer ensuite, constituent des instruments beaucoup plus directifs que les SEM pour la production des villes nouvelles. De plus, ces derniers permettent également de contourner de façon relativement efficace les élus locaux, souvent en opposition avec la création de ces villes nouvelles.

Je vais successivement traiter des acteurs de la structure politico-administrative puis des acteurs de la structure opérationnelle.

➤ La structure politico-administrative

Bondoufle est incluse dans le périmètre de la ville nouvelle d'Évry dès sa création, avec les communes de Courcouronnes, Évry et Lisses. En 1966, ces communes sont réunies dans un syndicat intercommunal

⁴ Loïc Vadelorge, « Généalogie d'un mythe : les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles », *Espaces et Sociétés*, 2004, vol. 119, n° 4, p. 37-54.

à vocation multiple (SIVOM), un type d'établissement public de coopération intercommunale⁵. En 1973, un syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) est créé, à l'image de ce qui se passe dans les autres villes nouvelles. Ces structures sont mises en place par l'État, en partie pour contourner les élus locaux (communes ou conseils généraux). À Bondoufle, le maire Henry Marcille considère l'intercommunalité comme une « contrainte pesante⁶ » tout au long de sa carrière d'élus et cherche à en tirer des compensations, notamment pour les équipements, ce que le SAN accomplit en les finançant par l'endettement. L'investissement réalisé par le SAN dans les communes qui le composent perdure jusqu'au début des années 1990 : alors que la crise immobilière le frappe de plein fouet, il est mis sous tutelle de la préfecture de l'Essonne jusqu'en 1999, date à laquelle les finances sont rééquilibrées. L'idée de « maturité » de la ville nouvelle d'Évry a alors fait son chemin : en 2000, la croissance démographique à l'échelle du SAN est nulle alors qu'elle était la plus forte de toutes les villes nouvelles entre 1968 et 1975. Le SAN est dissout par l'État à la fin de l'année 2000. Ce détour par la structure politico-administrative du territoire est nécessaire pour comprendre la puissance des maires, et notamment à Bondoufle, dans les villes qui composent le SAN. Héritée de cette période, cette caractéristique politico-administrative du territoire perdure, en particulier au sujet des questions d'urbanisme.

➤ La structure opérationnelle

L'EPA chargé de la création de la ville nouvelle d'Évry, l'EPEVRY, voit le jour en avril 1969, sur décret du Premier ministre. Il s'inspire de l'EPA créé en 1958 pour la construction de La Défense. L. Vadelorge rappelle que la création des EPA n'est qu'une option parmi d'autres : elle relève d'un choix de l'État visant à se doter d'un instrument plus fort que les SEM et mieux armé pour contourner les élus locaux. Les EPA obtiennent alors la charge de piloter la conception et la mise en œuvre des villes nouvelles, en concentrant les efforts sur la création de nouveaux centres urbains⁷. Les EPA assurent à la fois la fonction de planification à l'échelle de la ville nouvelle et celle de pilotage de la mise en œuvre.

Michel Mottez, architecte au sein de l'Atelier de l'EPEVRY pendant la majeure partie de sa carrière, a partagé le récit de son expérience dans l'ouvrage *Carnets de campagne. Évry 1965-2007*. Son récit revient souvent sur la liberté d'initiative et de fonctionnement dont jouit l'EPEVRY pour exécuter sa

⁵ Selon L. Vadelorge, les SIVOM sont « des établissements publics pouvant contracter des emprunts, recevoir des subventions, percevoir des taxes, et qui pourront même lancer, dans certains cas, les premiers projets urbains ». Par ailleurs, l'auteur explique que la réalisation des villes nouvelles a suscité des réflexions décisives sur l'intercommunalité et la décentralisation dès les années 1960, cf. Loïc Vadelorge, *Retour sur les villes nouvelles*, Paris, Créaphis Éditions, 2014, 426 p., en particulier le chapitre 7.

⁶ Michel Mottez, *Carnets de campagne. Évry 1965-2007*, Paris, L'Harmattan, 2003 : p. 231.

⁷ À Évry, ce sont les « Pyramides » proposées par Michel Andrault et Pierre Parat (agence ANPAR), lauréats du concours pour le quartier Évry 1 en 1971 qui retiennent toute l'attention : « L'emphase mise sur Évry 1 visait d'abord à montrer à l'opinion publique, que les ZAC des quartiers des villes nouvelles ne ressembleraient pas aux grands ensembles, produits d'un simple contrat de gré à gré entre un architecte et une entreprise », voir L. Vadelorge, *Retour sur les villes nouvelles, op. cit.* : p. 311.

mission, loin des procédures et des codes de l'époque : « Le service dont j'assurais la responsabilité fut très vite dénommé : l'Atelier ; le mot était correct, c'était un lieu non cloisonné, couvert de plans, où l'on parlait beaucoup, à l'opposé des autres services où le but était d'avoir un bureau pour soi tout seul⁸ ».

Les EPA de la région parisienne sont secondés par l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP). L'AFTRP est fondée par décret en avril 1962 à la demande de Paul Delouvrier, considéré comme étant à l'origine des villes nouvelles et alors délégué général au district de la région de Paris, ancêtre de la région Île-de-France. L'AFTRP est chargée d'acquérir des terrains pour créer des zones à urbaniser en priorité (ZUP) puis, avant même la création des EPA, des villes nouvelles⁹. Pour le cas d'Évry, M. Mottez raconte que les acquisitions foncières « se firent rapidement et sans douleur. Ici la terre à blé appartenait à une seule famille ; le membre de cette famille qui vendit, à l'amiable, en 1968, les 80 premiers hectares, habitait en Suisse, et l'on dit que les événements d'alors l'incitèrent à conclure rapidement, et donc à accepter le prix offert par le service des domaines. Peu importe la véracité de ce commentaire, le foncier fut acquis à un bon prix et les travaux pouvaient commencer¹⁰ ». À la fin des années 1960, l'AFTRP est propriétaire de près de 8 000 hectares sur le périmètre de la ville nouvelle d'Évry¹¹. La maîtrise foncière publique apparaît, dans le contexte de la création des villes nouvelles, comme un choix qui s'impose pour les acteurs publics en charge de l'aménagement. Tel que le raconte M. Mottez, l'acquisition de vastes emprises ne pose alors pas de problème majeur et nous verrons que, dans les années 2010, le projet d'urbanisme du Grand Parc a assez largement bénéficié des réserves foncières constituées dans les années 1960 par l'AFTRP au service de l'EPEVRY.

La planification de la ville nouvelle par l'EPEVRY répond au principe de « schéma de structure », tel qu'il est exposé par M. Mottez : « Le mécanisme décisionnel d'aménagement fut également simple et pragmatique : rien à voir avec les plans d'occupation du sol où tout est défini, rien à voir avec les procédures actuellement en place [M. Mottez écrit au début des années 2000]. Il fut élaboré, en se référant au schéma directeur régional, un plan directeur définissant, à coups de larges zones, des secteurs à dominante d'habitations, des secteurs à dominante d'activités [...] Tout cela avec des chiffres globaux donnant la dimension de l'objectif, mais pas de détails [...] C'était un 'schéma de structure', mot nouveau sans valeur juridique ou administrative¹². » Le territoire de la commune de Bondoufle est alors

⁸ M. Mottez, *Carnets de campagne. Évry 1965-2007*, op. cit. : p. 26.

⁹ L. Vadelorge, « Généalogie d'un mythe : les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles », art cit.

¹⁰ *Ibid* : p. 36.

¹¹ Jean-Eudes Roullier, « Les problèmes administratifs et financiers posés par la réalisation des villes nouvelles de la Région parisienne » dans *Villes nouvelles en France*, Paris, Economica, 1989, p. 81-111.

¹² M. Mottez, *Carnets de campagne. Évry 1965-2007*, op. cit : p. 37.

assez peu concerné par les différentes zones du plan, à part une petite partie vouée à l'habitat¹³ car cette commune de la ville nouvelle est alors jugée peu propice au développement urbain. Les équipes de l'EPEVRY perçoivent le village de Bondoufle ainsi : « Le village de Bondoufle était pour nous en zone agricole et son développement, avec de l'habitat, nous paraissait devoir être envisagé avec prudence compte tenu des zones de bruit de l'aérodrome militaire de Brétigny et des nuisances olfactives de la décharge de Montaubert située à proximité¹⁴. »

L'urbanisation de Bondoufle se fait dans le cadre de zones d'aménagement concertée (ZAC) et prend la forme de maisons individuelles, principalement de l'habitat individuel groupé, c'est-à-dire « un ensemble d'habitations individuelles produit en une seule opération¹⁵ » par un promoteur immobilier qui livre les pavillons clés en main. Ces projets d'urbanisme trouvent notamment leur origine dans le Concours international de la maison individuelle (CIMI), organisé par le ministère de l'Équipement et du Logement en 1969, alors dirigé par Albin Chalandon (1968-1972)¹⁶. Bondoufle est d'ailleurs la commune qui accueille l'une des cinq opérations les plus importantes du district de la région de Paris avec la construction de 955 maisons par le promoteur GIMEC au sein de la ZAC des Trois-Parts (1973-1980). Le CIMI permet la structuration d'une filière de promoteurs capables de construire beaucoup et à bas prix¹⁷, formule que l'on retrouve encore aujourd'hui puisque c'est exactement ce dont se targuent les promoteurs immobiliers réunis en groupement pour la construction du projet Quartier Camille Claudel à Palaiseau, l'un des trois cas d'étude de cette thèse. Il constitue donc un des avatars de la coproduction publique et privée de projet d'urbanisme ayant marqué le territoire de Bondoufle. En 1979, 17 ZAC sont approuvées sur le territoire de la ville nouvelle d'Évry, dont plusieurs sur le territoire de Bondoufle.

¹³ André Darmagnac, « Problèmes de réalisation de villes nouvelles en France. Le cas d'Évry », *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, 1968, vol. 45, n° 362, p. 125-140.

¹⁴ M. Mottez, *Carnets de campagne. Évry 1965-2007*, *op. cit* : p. 89.

¹⁵ Delphine Callen, *La « fabrique péri-urbaine », système d'acteurs et production des ensembles pavillonnaires dans la Grande Couronne francilienne*, Thèse de doctorat en géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 2011 : p. 39.

¹⁶ Le « concours Chalandon » donne lieu à la construction de 60 000 à 70 000 « chalandonnettes » dans toute la France, désignation péjorative des maisons individuelles décriées pour leur qualité et pour leur forme urbaine. L'objectif défendu par le ministre est de susciter l'émergence d'un « nouvel urbanisme » : « La politique d'urbanisme que je souhaite mener vise à éliminer un urbanisme de réglementation, de contrainte, en faveur d'un urbanisme réaliste, actif, cohérent » déclare-t-il dans la brochure de lancement du concours, publiée en 1969.

¹⁷ Hélène Steinmetz, « Les Chalandonnettes. La production par le haut d'une accession bas de gamme », *Politix*, 2013, n° 101, n° 1, p. 21-48.

1.1.2. « Un village dans les années 1970, une ville dans les années 1980 »

L'urbanisation de Bondoufle repose sur des opérations désignées « Nouveaux Villages ». À partir de sources fragmentées et sans parvenir à l'exhaustivité, D. Callen indique que 234 « Nouveaux Villages » (soit 40 450 maisons) ont été construits entre 1965 et 1973. Des opérations d'une très grande ampleur, jamais vue depuis, qualifiée de « phénomène massif » : « En moyenne, les « Nouveaux Villages » comportent plus de 173 maisons et la moitié d'entre eux compte plus de 94 logements. Pour la moitié des programmes on dénombre de 42 à 199 maisons, un quart d'entre eux comptant moins de 42 maisons, et un quart plus de 199¹⁸ ».

| | 1968 | 1975 | 1982 | 1990 | 1999 | 2006 | 2011 | 2016 |
|------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Population | 285 | 2 097 | 8 120 | 7 719 | 9 129 | 9 477 | 9 222 | 9 357 |

Tableau 5 – La croissance démographique dans la commune de Bondoufle entre 1968 et 2016

Réalisation personnelle / Source : INSEE

La commune de Bondoufle connaît une urbanisation extrêmement massive et rapide, sa population augmentant de façon exponentielle durant les années 1970 : « Un village dans les années 1970, une ville dans les années 1980 » écrit le journal *Le Parisien*¹⁹. Parmi les opérations réalisées, les Losanges sont construits entre 1973 et 1974. Ce sont 129 maisons mitoyennes, aux fenêtres en forme de losange. Sur le territoire de Bondoufle, d'autres projets, comme Les Aubépines ou les Saplo, se font sous la forme d'habitat individuel groupé. La dernière opération d'urbanisme d'envergure dans le territoire communal est celle du golf de Bondoufle, construit entre 1989 et 1991 dans le cadre d'une ZAC. Il s'agit de 617 maisons individuelles situées dans des impasses résidentielles, édifiées par une triade de promoteurs immobiliers haut-de-gamme et s'étendant sur 90 hectares²⁰. Ainsi, 63,5 % des maisons individuelles sur le territoire communal de Bondoufle ont été construites dans le périmètre d'une ZAC alors que ce taux n'est jamais supérieur à 40 % dans les autres communes de la ville nouvelle²¹ : cela marque clairement la volonté publique d'un développement pavillonnaire de Bondoufle, ce qui aboutit, en 2013, à 82 % de maisons individuelles sur l'ensemble des logements de la commune²². L'une des explications se trouve dans la politique menée par Henry Marcille, maire de Bondoufle entre 1953 et 2000. Ce dernier défend l'aspect villageois de sa commune par une urbanisation sous la forme de maisons individuelles, contre les réalisations sous forme d'immeubles de logements collectifs à Évry ou à Courcouronnes, choix manifestement loué par *Le Parisien* comme l'indique l'extrait suivant en 2000 : « Henry Marcille a

¹⁸ *Ibid* : p. 266.

¹⁹ « 10000 habitants en plus en un demi-siècle », *Le Parisien*, samedi 7 mai 2011.

²⁰ Étudiants EUP Master 1, *L'habitat individuel dans l'agglomération Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart*, Marne-la-Vallée, École d'Urbanisme de Paris, 2017.

²¹ *Ibid*.

²² Source : INSEE.

négocié le délicat virage de l'intégration du petit village de Bondoufle (250 habitants en 1973) dans la ville nouvelle d'Évry. Durant son mandat, le maire RPR n'aura de cesse de préserver le caractère rural de sa bourgade. Un objectif qu'il aura en partie atteint, puisqu'aucune barre d'immeubles n'est venue défigurer le paysage de la ville. À ce titre, Bondoufle a d'ailleurs innové en construisant, à la fin des années quatre-vingt, du logement social sous forme de pavillons²³ ».

1.1.3. La fin de la ville nouvelle : un système de production urbaine et un marché en crise

Pour M. Mottez, les années 1980 constituent un tournant à double titre pour la ville nouvelle d'Évry, et particulièrement pour l'EPEVRY. Pour commencer, à partir de 1980, la direction de l'établissement public considère le développement économique du territoire comme la priorité au détriment de la production de logements et prend ses distances avec l'Atelier²⁴. C'est également dans les années 1980 que les promoteurs immobiliers engagés dans la construction de la ville nouvelle connaissent des difficultés qui contraignent l'aménageur à se substituer à ces derniers pour mener à bien les projets, notamment Évry I et ses logements collectifs en pyramides, dont certains sont transformés en logements sociaux. Les ventes de foncier pour de nouvelles opérations de promotion ralentissent également²⁵ et la ville nouvelle est peu attractive, particulièrement pour les cadres qui y travaillent²⁶ ou pour les promoteurs immobiliers. C'est dans ce contexte que le golf immobilier de Bondoufle, précédemment évoqué, voit le jour (1989-1991), dernier projet d'urbanisme d'envergure sur le territoire de Bondoufle dans le cadre d'une ZAC aménagée par l'EPEVRY.

La crise immobilière des années 1990 touche de plein fouet la ville nouvelle, mais de façon contrastée selon les communes : c'est à Évry que les valeurs immobilières sont les plus touchées alors que Bondoufle résiste mieux²⁷. En 1999, le quotidien *Les Échos* écrit : « Terrassé par la dernière crise, le marché du logement dans la ville nouvelle est toujours à genoux²⁸ ». À l'issue de la crise, le nombre de logements construits est le plus faible depuis la création de la ville nouvelle. Le retour dans le droit

²³ « Henry Marcille est décédé », *Le Parisien*, 19 mai 2000, p. 3.

²⁴ « Les problèmes d'urbanisme au sein même de l'EPA étaient mis en sourdine au profit du développement économique » in M. Mottez, *Carnets de campagne. Évry 1965-2007*, op. cit : p. 105.

²⁵ En 1999, 45000 mètres carré de foncier sont à la vente par l'EPEVRY mais ils ne trouvent pas de preneurs du fait de leur localisation à proximité de quartiers sensibles, in *Les Échos*, « Logement : effondrement des valeurs dans la ville nouvelle d'Évry », jeudi 7 octobre 1999, p. 58.

²⁶ *Ibid* : p. 130-132.

²⁷ La presse (particulièrement le journal *Les Échos*) évoque notamment le manque d'attractivité des villes d'Évry et Courcouronnes du fait du nombre important de logements sociaux (respectivement 35% et 38% quand Bondoufle n'en compte que 8%) pour expliquer l'intensité de la crise, voir *Les Échos*, « Supplément Immobilier », jeudi 3 octobre 1996, p. 42.

²⁸ *Les Échos*, « Logement : effondrement des valeurs dans la ville nouvelle d'Évry », jeudi 7 octobre 1999, p. 58.

commun d'Évry est organisé par l'État : le SAN est dissout et l'opération d'intérêt national d'Évry ville nouvelle est clôturée à la fin de l'année 2000.

1.2. Bondoufle après la ville nouvelle d'Évry (à partir de 2000) : comment coproduire la ville ?

Le contexte du début des années 2000 impose de rebattre les cartes de la production urbaine dans le territoire de la ville nouvelle d'Évry. L'intercommunalité se structure de façon progressive, voire difficile, et compose avec le transfert des forces de l'ex-EPEVRY vers l'AFTRP, qui devient Grand Paris Aménagement en 2015. À Bondoufle, mais également dans le reste de l'agglomération, la diversification de l'offre de logements et la réponse aux besoins de la population locale deviennent des enjeux importants pour les acteurs locaux.

1.2.1. Une structuration intercommunale progressive

Une fois le SAN dissout en 2000, les acteurs publics locaux, poussés par l'État entreprennent la création sur le même territoire d'une communauté d'agglomération, dénommée Évry Centre Essonne (CAECE). L'élargissement de cette communauté d'agglomération, qui dispose dès sa création de la compétence d'urbanisme et d'aménagement, dans la lignée du SAN, se fait graduellement et finit par intégrer les villes voisines de Ris-Orangis et Villabé. Malgré le contexte d'injonction étatique à la constitution d'intercommunalités de poids, l'élargissement modeste à ces deux communes illustre les difficultés que la communauté d'agglomération doit affronter. En effet, la situation financière et l'image d'Évry sont difficiles à assumer et sont une des causes de la faible attractivité de la communauté d'agglomération pour les autres communes, au moins au cours des années 2000. Par ailleurs, la dynamique d'élargissement est difficile à promouvoir politiquement car c'est surtout le Parti socialiste qui en sortirait gagnant (en nombre de sièges de représentants au conseil communautaire), les villes voisines étant majoritairement dirigées par la gauche alors que la communauté d'agglomération est tenue par la droite (le maire de Bondoufle, Jean Hartz (UMP) en est le président entre 2001 et 2008).

Dans la première moitié des années 2010, sous la pression de l'État qui incite à la création d'intercommunalités plus grandes, la communauté d'agglomération Grand Paris Sud Seine-Essonne-Sénart (que je dénommerai Grand Paris Sud dans la suite de la thèse) voit le jour en 2016. Cette fusion de plusieurs communautés d'agglomération préexistantes est facilitée par l'accès de maires socialistes (Manuel Valls entre 2008 et 2012, puis Francis Chouat entre 2012 et 2016) à la présidence de l'intercommunalité. Elle dispose toujours de la compétence d'urbanisme et d'aménagement de l'espace.

Ce sont donc les différents EPCI qui se sont succédés depuis 2000 qui ont porté les projets d'urbanisme dans le territoire intercommunal. Cette intercommunalité organise le regroupement des anciennes villes

nouvelles d'Évry et de Sénart, située sur l'autre rive de la Seine dans le département de Seine-et-Marne et constitue un acteur politique de poids à l'échelle sud-francilienne.

1.2.2. L'AFTRP (devenue GPA) : acteur incontournable de la production urbaine ?

Lorsque l'État met fin à la mission de l'EPEVRY comme aménageur de la ville nouvelle, ses effectifs ainsi que les dernières opérations d'urbanisme à mener sont confiés à l'AFTRP. Ils représentent une vingtaine de ZAC. Comme je l'ai déjà souligné, l'AFTRP est un acteur incontournable parce qu'il détient beaucoup de terrains dans l'ancien périmètre de la ville nouvelle. En plus de sa mission d'acquisition et de gestion foncières, l'AFTRP tient un rôle opérationnel de pilotage de projets d'urbanisme²⁹. Ce rôle était censé être provisoire, la jeune CAECE devant créer son propre instrument de pilotage de projets d'urbanisme. Cette dernière ne l'ayant jamais fait, l'AFTRP est devenue l'acteur incontournable de la production urbaine dans l'ancien territoire de la ville nouvelle : « Ainsi mourra l'Établissement Public. Mais aussi, ainsi se retrouveront, en 2000, les élus, seuls, sans outil, avec en face d'eux, l'AFTRP, un solide outil d'État, prêt à les écouter, pour voir ce qu'il est possible de faire ensemble ; mais avant tout, un solide 'garde-meuble' de l'État, 'à titre provisoire', sera-t-il affirmé, puisqu'il était convenu que les collectivités devaient créer leur outil dans les deux ans à venir.³⁰ » Ces propos de M. Mottez sont confirmés par Ariane Bouleau-Saïde, directrice de la délégation sud de l'AFTRP (c'est-à-dire la direction territoriale qui a notamment en charge l'ancien secteur de la ville nouvelle) entre 2013 et 2015, dix années après l'absorption de l'EPEVRY par l'AFTRP. Selon elle, un rapport de prestataire à donneur d'ordre persiste entre la communauté d'agglomération et l'AFTRP, qui est attendue sur le terrain comme un EPA, ce qui n'est pourtant plus son statut³¹.

En 2015, l'AFTRP devient Grand Paris Aménagement (GPA). La création de cet établissement public à caractère industriel et commercial veut répondre notamment à deux enjeux concernant l'aménagement en Île-de-France : la production de logements et la nature « partenariale » de la gouvernance³². D'une part, GPA se positionne comme acteur de référence pour atteindre l'objectif de production de logements en Île-de-France fixé par l'État. D'autre part, il contribue à l'affirmation de la dynamique de coproduction public-public des projets d'urbanisme : « L'objectif est ici de permettre à la puissance

²⁹ Dans le rapport de préfiguration pour la création de Grand Paris Aménagement, établissement qui succède à l'AFTRP en 2014, Thierry Lajoie, alors P.-D.G. de l'AFTRP présente les trois métiers de cet établissement public : opérateur foncier pour l'État (son rôle historique), aménageur en compte propre ou pour des collectivités via des traités de concession d'aménagement, et opérateur sur les copropriétés dégradées.

³⁰ M. Mottez, *Carnets de campagne. Évry 1965-2007*, op. cit : p. 199.

³¹ Entretien avec Ariane Bouleau-Saïde dans le cadre du séminaire « Pratiques professionnelles » de la chaire Aménager le Grand Paris de l'École d'Urbanisme de Paris, juin 2018.

³² Voir le rapport de la Mission de préfiguration de Grand Paris Aménagement, rédigé par Thierry Lajoie, président de l'AFTRP, septembre 2015.

publique de passer d'une logique d'association des collectivités locales, dans des outils étatiques et avec une tutelle État, où le risque est porté intégralement par l'État, à une logique de partenariat réel, impliquant un partage de la gouvernance et du risque des projets (qui se traduit par des pertes ou des bénéfices à terminaison), la réponse commune aux besoins de préfinancement et la responsabilité partagée de la gestion de la structure³³. »

1.2.3. L'offre de logements : un problème pour la municipalité ?

La question du logement est posée dès la création de la CAECE en 2000. Yvette Chappey (présidente de la CAECE en 2001) la qualifie de « cruciale³⁴ », particulièrement en raison de la situation de l'offre de logements sociaux (trente bailleurs sociaux sont présents dans le territoire) et de la perte de valeur des logements privés dans le contexte de crise. Cependant, la commune de Bondoufle connaît une situation différente : si le logement y est aussi une source d'interrogations, c'est pour d'autres raisons. À l'image des communes périurbaines qui ont connu l'urbanisation pavillonnaire dans les années 1970, sa population est vieillissante³⁵, entraînant notamment la sous-occupation de nombreuses maisons³⁶. Ainsi, à Bondoufle, 17,7 % de la population est âgée de la plus de 60 ans en 2015 (contre 8,2 % en 1999), tendance qui s'accélère, quand cette proportion est de 11,2 % dans la commune voisine d'Évry-Courcouronnes³⁷. En plus de cette tendance au vieillissement, Bondoufle se caractérise par une écrasante proportion de logements individuels constatée en 2013 (81,8 % dans la commune, 47,5 % dans la région Île-de-France) ainsi que de propriétaires (82,3 % dans la commune, 27,4 % dans la région Île-de-France)³⁸. De plus, la proportion de logements sociaux à Bondoufle s'élève à 10,8 %, bien en-deçà du seuil fixé par la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) de 2000³⁹.

Par ailleurs, l'offre de logements sur le territoire communal ne correspond pas aux besoins diagnostiqués à la fin des années 2000, c'est-à-dire principalement des petits logements pour accueillir des ménages décohabitants, ni aux besoins qui vont se poser dans le futur, selon le Plan local de l'habitat (PLH) de la CAECE adopté en 2011. Ce dernier pointe « un réservoir conséquent pour la demande future en logements » à l'échelle de l'agglomération. La dynamique sociodémographique pousse les acteurs locaux à s'interroger sur la production urbaine dans la commune, sous l'angle qualitatif dans la mesure

³³ Rapport de la Mission de préfiguration de Grand Paris Aménagement, rédigé par Thierry Lajoie, président de l'AFTRP, septembre 2015 : p. 76.

³⁴ Voir le quotidien *Le Figaro*, « Évry ville nouvelle n'est plus, vive Évry », vendredi 9 février 2001, p. 12.

³⁵ Martine Berger et al., « Vieillir en pavillon : mobilités et ancrages des personnes âgées dans les espaces périurbains d'aires métropolitaines (Toulouse, Paris, Marseille) », *Espace Populations Sociétés*, 2010, n° 2010/1, p. 53-67.

³⁶ Étudiants EUP Master 1, *L'habitat individuel dans l'agglomération Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart*, *op. cit.*

³⁷ Source : INSEE.

³⁸ Source : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la région Île-de-France.

³⁹ Loi n°2000-1208

où quasiment aucun nouveau logement n'a été produit à Bondoufle entre les années 1990 et le début des années 2010, mais aussi qualitatif, étant donné que la diversification de l'offre de logements (en typologie et en statut) est un enjeu majeur, comme le rappelle le diagnostic formulé dans le PLH : « Ses objectifs [développés dans le PLU de Bondoufle adopté en 2010] sont de permettre une augmentation maîtrisée de la population, une diversification de l'offre de logements en typologie et statut, une préservation de la qualité de cadre de vie tout en permettant l'évolution du bâti privé dans les quartiers. »

Face à cet objectif de production de logements, les pouvoirs publics doivent composer avec plusieurs enjeux. D'abord, l'enjeu régional prioritaire est de produire des logements dans toute la région, ce qui accompagne l'effort de la commune de Bondoufle, et notamment pour ce qui est de la production de logements sociaux. Cependant, il n'est pas question de poursuivre une urbanisation pavillonnaire : désormais la densité prime, et prend plutôt la forme de l'habitat collectif. Ce dernier est cependant très décrié à Bondoufle, dont l'identité villageoise s'est constituée contre sa voisine Évry. En plus de l'objectif quantitatif de production de logements, leur forme et leur inscription dans l'espace communal, c'est-à-dire la matérialité du projet d'urbanisme, constituent un enjeu important pour les pouvoirs publics.

Cet aperçu rapide du processus qui a conduit à la production d'une ville en l'espace de dix années montre la présence constante des promoteurs immobiliers durant toute la période, y compris, et même surtout lorsque le pilotage public était le plus directif dans le cadre de la ville nouvelle. Cela ne fait que renforcer le constat établi dans les deux premiers chapitres : la coproduction urbaine n'est pas un phénomène nouveau mais un trait permanent de l'urbanisation, au moins depuis la Reconstruction. En revanche, les modalités de la coproduction s'adaptent aux évolutions et aux problèmes nouveaux qui émergent : de Chalandon, contre les grands ensembles et pour l'émergence d'une filière de promotion immobilière, à la diversification programmée de l'offre de logements, qui sollicite également la promotion immobilière, comme je vais le montrer dans les chapitres suivants.

Enfin, à la fin des années 2000, la faiblesse de la production de logements et la faiblesse de la vacance expliquent un marché du logement atone alors qu'un nouveau projet est lancé : les Portes de Bondoufle (renommé plus tard le Grand Parc). Ce projet d'urbanisme, initié par la Ville de Bondoufle et la communauté d'agglomération, est réalisé sous la forme d'une ZAC concédée à l'AFTRP, donnant l'impression d'une forte continuité quant aux choix de production urbaine dans le territoire. L'un des objectifs principaux du projet est le développement de l'offre de logements dans la commune à travers un projet d'urbanisme de grande ampleur sur des terres agricoles nouvellement ouvertes à l'urbanisation suite à la fermeture de la base aérienne de Brétigny-sur-Orge, décidée par l'État en 2008. La coproduction de ce projet d'environ 2 000 logements constitue une nouvelle étape de l'urbanisation de

l'ancien village de Bondoufle, après une vingtaine d'années moroses du point de vue de la croissance démographique et des marchés du logement.



Figure 10 – Photographie aérienne de Bondoufle, entre habitat pavillonnaire, entrepôts logistiques et champs ouverts, fin des années 2000

Source : Google Earth

2. Bordeaux : de la « ville sans projet » à la métropole millionnaire ?

La ville de Bordeaux a profondément changé durant la deuxième moitié du XX^{ème} siècle. Des grands travaux organisés par les acteurs publics au projet de la métropole millionnaire en passant par la « ville sans projet », la transformation urbaine ne connaît pas de rythme uniforme ni de constance dans le rôle des acteurs de la coproduction. Les acteurs publics, la Ville de Bordeaux et la Communauté Urbaine de Bordeaux, devenue Bordeaux Métropole en 2015, structurent une capacité de maîtrise d'ouvrage urbaine tout au long de la période alors que les promoteurs immobiliers s'imposent dans la coproduction urbaine à partir des années 2000.

2.1. 1947-1995 : des grands travaux à la ville sans projet

Jacques Chaban-Delmas est à la tête de la Ville de Bordeaux sans interruption entre 1947 et 1995 et presque sans partage à la CUB entre 1968 et 1995. Ce leadership politique se traduit par un système politico-administratif dans lequel la recherche du consensus oriente l'action publique, sans qu'une logique d'ensemble ne guide les décisions prises. La CUB se trouve cantonnée à un « urbanisme des tuyaux », c'est-à-dire un urbanisme focalisé sur l'extension des infrastructures de réseaux, et ne dispose pas des ressources pour agir en tant que maîtrise d'ouvrage urbaine pour la production de projets d'urbanisme à dominante résidentielle.

2.1.1. Le « système Chaban » : gouverner par le consensus politique

Le « système Chaban » entre en vigueur dès le milieu des années 1950 et désigne la façon dont les pouvoirs politiques et techniques ont été organisés dans l'agglomération. Ce système reste prégnant au moins jusqu'à la fin des années 2000⁴⁰. Avant même la création de la Communauté Urbaine en 1968, J. Chaban-Delmas fonde son action sur le consensus avec ses opposants socialistes, c'est le « Pacte de Bordeaux⁴¹ ». Dès la création de la CUB en 1968, la pratique de gouvernement par le consensus est reproduite à son échelle, bien que Bordeaux ne représente démographiquement qu'environ un tiers de l'agglomération. La répartition du pouvoir politique au sein de la CUB est organisée par les accords de « co-gestion », qui fondent le consensus entre Bordeaux et les villes de sa périphérie⁴² : à la droite la mairie de Bordeaux et à la gauche les villes périphériques⁴³. Que faire de la compétence d'aménagement

⁴⁰ Patrice Godier, *Fabrication de la ville contemporaine : processus et acteurs. Le cas de l'agglomération bordelaise*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Bordeaux II, Bordeaux, 2009 : p. 59.

⁴¹ Jacques Lagroye, *Société et politique. Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux*, Paris, Pedone, 1973, 345 p ; Gilles Savary, *Chaban, maire de Bordeaux. Anatomie d'une féodalité républicaine*, 2^e éd., Bordeaux, Aubéron, 2000/1995, 259 p.

⁴² G. Savary, *Chaban, maire de Bordeaux. Anatomie d'une féodalité républicaine*, op. cit.

⁴³ Émile Victoire, *Sociologie de Bordeaux*, 2^e éd., Paris, La Découverte, 2014/2007, 126 p.

de l'espace que détient la CUB ? Les élus de l'intercommunalité mettent en œuvre « un fonctionnalisme technicien⁴⁴ » qui repose sur deux leviers. Le premier levier est son rôle technique, celui d'équiper le territoire en réseaux, logique encore présente dans les années 2000 : « C'était excessivement sectorisé, avec une culture propre à la CUB, la culture du réseau. La première compétence de la CUB c'est de tracer des routes. C'est resté dans l'empreinte⁴⁵ ». L'autre levier se traduit par la mise en place d'une logique de guichet contre une logique de projet⁴⁶. Autrement dit, la CUB fonctionne « comme un syndicat de copropriété qui répartit les ressources⁴⁷ » et le maire de Bordeaux utilise l'intercommunalité pour mener sa politique municipale : « Le leader de l'agglomération assoit son influence sur les banlieues dirigées principalement par l'opposition politique en jouant sur la répartition des surplus de la croissance⁴⁸. »

2.1.2. Une transformation urbaine sans logique d'ensemble

À partir de son élection et jusqu'à la fin des années 1960, J. Chaban-Delmas mène à Bordeaux une politique de grands travaux en s'appuyant sur sa capacité, en tant que député-maire et Premier ministre, à obtenir l'appui financier et politique de l'État⁴⁹. Ces grands travaux passent par des équipements d'infrastructures (des pavés au macadam, transformation des égouts, construction de deux nouveaux ponts sur la Garonne), la construction de logements (4 000 logements construits entre 1953 et 1958, notamment dans la ZUP du Grand Parc, initiation des travaux pour le nouveau quartier du Lac à la fin des années 1960) et la rénovation urbaine du quartier Mériadeck en ensemble tertiaire et marginalement résidentiel. Enfin, la réhabilitation patrimoniale du centre ancien, secteur sauvegardé par la loi Malraux, est engagée. En 1973, J. Lagroye écrit : « Bordeaux 'change de peau', note un de mes interlocuteurs... L'image est parfaitement adaptée, nous semble-t-il : si la ville reste semblable à elle-même dans la grande majorité de ses quartiers, son aspect du moins se modifie rapidement⁵⁰. »

Dans les années 1960 et 1970, la CUB se donne pour objectif d'assurer la croissance de Bordeaux par le développement de sa périphérie, à partir de son équipement en réseaux. Cela passe par l'organisation du desserrement industriel : la CUB crée des ZAC à l'extérieur de Bordeaux pour implanter des entreprises et affirme ses capacités de maîtrise foncière et de maîtrise d'ouvrage dans ce domaine. Le

⁴⁴ Jean Dumas, *Bordeaux, ville paradoxale : temps et espaces dans la construction imaginaire d'une métropole*, Bordeaux, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 2000 : p. 130.

⁴⁵ Entretien avec le chef de projet des Bassins à flot à la CUB entre 2007 et 2011, janvier 2017.

⁴⁶ Jean Marieu, *Intercommunalité de guichet ou intercommunalité de projet. Observations sur un grand projet de la Communauté urbaine de Bordeaux*, CPAU - Plan Urbain, 1991.

⁴⁷ Gilles Pinson, « Politiser et dépolitiser la métropole : dimensions et modes de politisation de l'intercommunalité bordelaise », *Métropoles [En ligne]*, 2019, n° 25.

⁴⁸ J. Dumas, *Bordeaux, ville paradoxale : temps et espaces dans la construction imaginaire d'une métropole*, *op. cit* : p. 229-230.

⁴⁹ J. Lagroye, *Société et politique. Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux*, *op. cit*.

⁵⁰ *Ibid* : p. 215.

logement connaît une dynamique similaire : dans cette période, 85 % des logements sont construits dans la continuité de Bordeaux mais dans les communes limitrophes (Pessac et Mérignac particulièrement). Dès la fin des années 1970, les difficultés économiques et l'opposition de certaines communes de la CUB⁵¹ ne permettent plus de mener à bien la politique impulsée à l'échelle de l'agglomération et, profitant du niveau d'équipement dont elles bénéficient désormais, les villes de la périphérie de Bordeaux cherchent à capter le développement économique et résidentiel sans politique globale⁵².

À la fin de l'exercice du pouvoir de J. Chaban-Delmas, le territoire de la CUB est marqué par un « étalement extrême [...] une dilatation démesurée⁵³ », par la baisse de la population dans la commune de Bordeaux (perte de 68 792 habitants entre 1946 et 1990), qualifiée de « crise profonde de léthargie démographique et urbanistique⁵⁴ », et par la concurrence entre la ville-centre et les villes de la périphérie de la CUB qui se développent de façon quasi-autonome⁵⁵. C'est l'aboutissement des politiques urbaines menées à partir des années 1980, conjuguées au ralentissement économique du pays et la progressive perte d'influence au niveau national de J. Chaban-Delmas⁵⁶, dont « la démesure organisatrice sans lien avec les exigences d'une équité spatiale, n'admettent pas le déclin des fonctions de la ville-centre et la nécessité de leur remplacement⁵⁷ ». La fin du mandat de J. Chaban-Delmas est marquée, en 1994, par l'échec retentissant du projet de métro après dix années de discussions et « l'atonie du système d'action local⁵⁸ ». La Ville de Bordeaux et la CUB sont alors endettées et « sans projet⁵⁹ » c'est-à-dire dépourvues d'horizon fédérateurs et de capacité d'action stratégique⁶⁰.

⁵¹ Christophe Arpaillange et al., « La Communauté urbaine de Bordeaux à l'heure de la loi Chevènement : négociations contraintes dans une confédération de communes » dans François Baraize et Emmanuel Négrier (eds.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 67-97.

⁵² J. Dumas, *Bordeaux, ville paradoxale : temps et espaces dans la construction imaginaire d'une métropole*, *op. cit.*

⁵³ *Ibid.* : p. 126.

⁵⁴ P. Godier, *Fabrication de la ville contemporaine : processus et acteurs. Le cas de l'agglomération bordelaise*, *op. cit.* : p. 62.

⁵⁵ Jean-Paul Charrié et Jean Dumas, « Bordeaux métropole économique » dans Francis Cuillier (ed.), *Les débats sur la ville*, 2, Bordeaux, Confluences, A'urba, 1999.

⁵⁶ G. Savary, *Chaban, maire de Bordeaux. Anatomie d'une féodalité républicaine*, *op. cit.*

⁵⁷ J. Dumas, *Bordeaux, ville paradoxale : temps et espaces dans la construction imaginaire d'une métropole*, *op. cit.* : p. 238.

⁵⁸ Stéphane Cadiou, « Projet urbain, débats intellectuels et engagements savants », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 2008, vol. 104, p. 58-67.

⁵⁹ Jean Marieu, *Bordeaux ou la ville sans projet ?*, Thèse de doctorat en géographie de l'aménagement, Université Bordeaux III, Bordeaux, 1997.

⁶⁰ C. Arpaillange et al., « La Communauté urbaine de Bordeaux à l'heure de la loi Chevènement : négociations contraintes dans une confédération de communes », *art cit.*

2.1.3. Intervention de la promotion immobilière : le primat du diffus

Durant la quasi-totalité des mandats de J. Chaban-Delmas à la tête de la Ville de Bordeaux et de la CUB, l'intervention de la promotion immobilière n'est pas encadrée par la puissance publique, par exemple à travers des ZAC : « On faisait surtout des ZAC à caractère économique, pas des ZAC de logements⁶¹. » Les ZAC à caractère économique ont servi à sortir les industries de Bordeaux, comme je l'ai déjà évoqué, mais également à produire une offre tertiaire, comme dans le cas de la ZAC de Ravezies, initiée en 1992 et pilotée en régie par la CUB⁶². La production de logements par les promoteurs immobiliers se fait surtout par la filière du « laisser-faire en diffus⁶³ » : pas de création de voies nouvelles, absence d'étude pour déterminer la forme urbaine, les règles fixent surtout des maximums (de hauteur et de densité principalement). Cela ne signifie pas pour autant l'absence de la promotion immobilière parmi les acteurs de l'urbanisme à Bordeaux : le centre commercial Mériadeck est construit par la SAE Atlantique, important promoteur immobilier bordelais durant toute la deuxième moitié du XX^{ème} siècle, devenu Eiffage, et la réhabilitation du secteur sauvegardé s'appuie sur les propriétaires privés et des promoteurs immobiliers⁶⁴. La production de logements par la filière du laisser-faire en diffus donne parfois lieu à des projets d'urbanisme d'ampleur, initiés avant 1995, livrés autour de l'an 2000 et soutenus par la nouvelle mandature : les « Allées Haussmann » sont un ensemble de 400 logements sur 18 hectares ; un projet de 200 logements sur le terrain de l'ancien couvent de la Visitation avec un parc public de 3000 m² rétrocédé à la Ville ou encore un projet de 99 logements à la place d'une ancienne gare routière en plein centre-ville.

2.2. Bordeaux à partir de 1995 : une métamorphose urbaine rapide et profonde

L'élection d'A. Juppé à la mairie de Bordeaux en 1995 provoque « l'entrée en projet⁶⁵ » de la Ville de Bordeaux et de la CUB : un changement urbain profond et rapide, sur une dizaine d'années, s'engage. Si cette affirmation de rupture est parfois discutée, notamment sur le plan de l'organisation politico-

⁶¹ Entretien avec un responsable de l'aménagement à la CUB jusqu'en 2014, avril 2017.

⁶² Jenny Ibars, *ZAC communautaires en fabrication : Berges de Lac, Coeur de Bastide, Quais de Floirac, Ravezies*, Plateforme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines (POPSU), 2008.

⁶³ T. Vilmin, *L'Aménagement urbain. Acteurs et systèmes*, op. cit.

⁶⁴ Selon G. Savary, *Chaban, maire de Bordeaux. Anatomie d'une féodalité républicaine*, op. cit., la réhabilitation du secteur sauvegardé s'appuie d'une part sur les termes de la loi Malraux, qui favorise la défiscalisation pour stimuler l'action des promoteurs immobiliers en faveur des projets patrimoniaux et, d'autre part, sur l'encouragement par la Ville de Bordeaux à la création d'associations foncière urbaines à usage locatif (AFUL) par les propriétaires immobiliers du secteur sauvegardé et l'intervention de promoteurs immobiliers haut-de-gamme. 60 % des logements ont été réduits à une ou deux pièces et les familles aux revenus modestes ou nombreuses ont été repoussées loin du centre.

⁶⁵ P. Godier, *Fabrication de la ville contemporaine : processus et acteurs. Le cas de l'agglomération bordelaise*, op. cit.

administrative⁶⁶, il n'en reste pas moins que la Ville et la CUB entendent s'engager, dans les années 2010, dans le projet d'une « métropole millionnaire » et que cela passe par une structuration progressive d'une capacité de maîtrise d'ouvrage urbaine communautaire.

| Maires de la Ville de Bordeaux | Mandats |
|--------------------------------|------------------------|
| Alain Juppé (UMP) | 1995-2004 et 2006-2019 |
| Hugues Martin (UMP) | 2004-2006 |

Tableau 6 – Les maires de Bordeaux entre 1995 et 2019

Réalisation personnelle

| Présidents de la CUB | Période(s) |
|---|------------------------|
| Alain Juppé, maire de Bordeaux (UMP) | 1995-2004 et 2014-2019 |
| Alain Rousset, maire de Pessac (PS) | 2004-2007 |
| Vincent Feltesse, maire de Blanquefort (PS) | 2007-2014 |

Tableau 7 – Les présidents de la CUB/Bordeaux Métropole entre 1995 et 2019

Réalisation personnelle

2.2.1. Le réveil de la « Belle-endormie »

De grandes attentes pèsent sur l'équipe municipale élue en 1995, que ce soit celles de la population bordelaise ou celles des milieux d'affaires, et particulièrement la promotion immobilière, dont les dons ont abondé la campagne du candidat Juppé⁶⁷. Le « sauvetage collectif⁶⁸ » entrepris suite à l'élection d'Alain Juppé à la mairie de Bordeaux en 1995 est communément qualifié de « réveil de la Belle-endormie ». Il a fait l'objet d'une littérature abondante⁶⁹ et d'une couverture médiatique attentive, y compris dans la presse nationale : « Bordeaux a un passé dans la naphtaline qui rend presque tout possible » peut-on lire dans Libération⁷⁰.

⁶⁶ Sébastien Ségas, « La production de l'agglomération bordelaise par la littérature savante, 1995-2005 » dans Patrice Godier, Claude Sorbets et Guy Tapie (eds.), *Bordeaux Métropole : un futur sans rupture*, Marseille, Parenthèses, 2009, p. 16-33.

⁶⁷ « Le Premier ministre [Alain Juppé] a reçu 850 000 francs de sociétés travaillant toutes dans le secteur du bâtiment et des travaux publics (Campenon Bernard, Socae Atlantique...) » in Romain Rosso, « Bordeaux : Juppé, chouchou des entreprises », *L'Express*, 12 décembre 1996 : p. 46.

⁶⁸ P. Godier, *Fabrication de la ville contemporaine : processus et acteurs. Le cas de l'agglomération bordelaise*, *op. cit* : p. 74.

⁶⁹ La production de cette littérature a été analysée par Stéphane Cadiou dans « Projet urbain, débats intellectuels et engagements savants », art cit.

⁷⁰ Sibylle Vincendon, « Drôle de tram », *Libération*, 28 mars 2003.

La transformation de Bordeaux s'appuie sur le développement du « projet urbain ». Il s'agit d'un dispositif alliant la publication d'ouvrages par la Ville de Bordeaux⁷¹ et la conduite de projets d'urbanisme de grande ampleur, en rupture avec les pratiques de production urbaine jusqu'alors en vigueur. Le registre des publications les situe à la frontière entre l'exercice de planification stratégique, le programme politique et l'outil de communication au service de l'action municipale. La première de ces publications, *Projet urbain pour la ville de Bordeaux*, paraît 18 mois après l'élection d'A. Juppé et mobilise notamment les études de l'agence d'urbanisme (A'urba). Les orientations données font de la Garonne l'axe structurant de la transformation urbaine (avec la redéfinition d'une centralité et la reconquête du patrimoine), dans la continuité des projets avortés et des études lancées par l'équipe de J. Chaban-Delmas à la fin des années 1980⁷² : les quais et les espaces portuaires doivent être transformés en espaces publics sur le parcours du futur tramway et les quartiers périphériques au centre-ville, les 3 B (Bacalan, la Bastide et Belcier), doivent être réhabilités. Le projet urbain décline ensuite les actions concrètes à mener, secteur par secteur (par exemple « Un projet urbain pour Bordeaux Nord », « Les quais rive gauche ») ou par thématiques (par exemple « Projet de transport en commun en site propre », « Le franchissement du fleuve »), donnant même des directions pour le territoire de la CUB. Ces dispositions sont mises en œuvre au début des années 2000 : la création du tramway, la réhabilitation des quais de la rive gauche, la réhabilitation d'une partie du quartier de la Bastide sur la rive droite par la ZAC Cœur de Bastide⁷³ et l'aboutissement du classement du « Port de la Lune » à l'UNESCO comme patrimoine mondial de l'humanité en 2006, en sont issus.

2.2.2. Le retour de la métropole millionnaire

À sa création en 1968, la Communauté Urbaine de Bordeaux s'appuie sur des études, réalisées notamment par la DATAR, qui anticipent au minimum 910 000 habitants dans le territoire de la CUB d'ici 2000-2010, et plus sûrement un million⁷⁴, pour environ 550 000 habitants en 1968. Au moment de mon enquête de terrain, en 2016, cet objectif d'agglomération millionnaire est loin d'être atteint⁷⁵, mais demeure un horizon revenant régulièrement dans le débat public bordelais et les politiques urbaines.

En 2009, la direction générale de l'aménagement de la Ville de Bordeaux publie *2030 Vers le Grand Bordeaux*, le projet urbain pour les vingt années à venir. Après un bilan de la quinzaine d'années écoulée, les projets souhaités sont annoncés par le menu et les termes de l'urbanisme de la fin des années 2000

⁷¹ Trois ouvrages paraissent durant les mandatures d'Alain Juppé, en 1996, 2009 et 2013.

⁷² Patrice Godier et Guy Tapie, *Recomposer la ville : mutations bordelaises*, Paris, L'Harmattan, 2004, 236 p.

⁷³ Les processus de production de ces différents projets ont été documentés et analysés en détail par J. Ibars, *ZAC communautaires en fabrication : Berges de Lac, Cœur de Bastide, Quais de Floirac, Ravezies*, *op. cit.* ; P. Godier, *Fabrication de la ville contemporaine : processus et acteurs. Le cas de l'agglomération bordelaise*, *op. cit.*

⁷⁴ J. Dumas, *Bordeaux, ville paradoxale : temps et espaces dans la construction imaginaire d'une métropole*, *op. cit.* : p. 126.

⁷⁵ En 2016, la CUB, devenue Bordeaux Métropole, compte environ 780 000 habitants.

discutés : préservation des ressources, nature en ville, densité... Cette publication doit être mise en regard avec la délibération prise par le conseil de la CUB, dans le cadre de l'élaboration du PLH, qui vise à faire de Bordeaux une « métropole millionnaire » à l'horizon 2030 et annonce : « Le nouvel objectif communautaire est d'atteindre le million d'habitants sur la CUB d'ici 2030. La conséquence immédiate de ce choix est l'augmentation de la construction de logements dans un périmètre plus compact [...] Ainsi, poser comme objectif dans le prochain PLH de la CUB, une production annuelle entre 8 000 et 9 000 logements, demandera nécessairement la mise en œuvre de moyens conséquents et plus particulièrement l'adaptation des outils portés par la CUB⁷⁶ ». Pour G. Pinson, cette délibération, votée par le conseil communautaire sous la présidence de V. Feltesse, témoigne de la capacité acquise par la CUB à formuler une vision stratégique du territoire⁷⁷.

Le projet urbain, qui s'apparente à ce qu'on peut appeler par ailleurs planification stratégique, définit la direction des politiques urbaines à partir de la fin des années 2010 : il s'agit d'une politique d'attractivité économique et résidentielle qui s'appuie largement sur la transformation du cadre de vie à l'échelle métropolitaine et sur une production massive de logements. Cela se concrétise par l'intensification de la dynamique d'urbanisation de la ville-centre (projets des Bassins à flot, de la Bastide, de l'OIN Euratlantique) au nom de la lutte contre l'étalement urbain et par la production de logements sociaux⁷⁸, la part de logements sociaux étant de 15,2 % à Bordeaux en 2006. La production urbaine, de la planification à l'urbanisme opérationnel, est interrogée au service de l'attractivité résidentielle et des objectifs quantitatifs de production, comme en témoigne entre autres le projet d'urbanisme des Bassins à flot. On ne peut que constater que la question des moyens à mobiliser pour une production massive de logements est dans la tête de beaucoup d'acteurs de la production urbaine en France dans les années 2000, aussi bien à Bordeaux qu'à Bondoufle ou à Palaiseau.

2.2.3. Une capacité de maîtrise d'ouvrage urbaine en construction à la CUB ?

La CUB organise sa montée en puissance dans les compétences liées à la maîtrise d'ouvrage urbaine dans les années 2000⁷⁹, même si cette stratégie connaît ses prémices avec l'aménagement de la ZAC de Ravezies à partir de 1992. Les différentes ZAC menées dans les années 2000 (les Quais à Floirac, Cœur de Bastide et Berges du lac), en régie directe ou déléguées, permettent à la CUB de reprendre en main

⁷⁶ Délibération n°2010/0142 du conseil communautaire de la CUB, 26 mars 2010.

⁷⁷ G. Pinson, « Politiser et dépolitiser la métropole », art cit.

⁷⁸ M. Gimat, *Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'intervention publique en faveur des HLM (2004-2014)*, op. cit.

⁷⁹ Patrice Godier et Guy Tapie, « Stratégies urbaines et agglomération bordelais » dans Patrice Godier, Guy Tapie et Claude Sorberts (eds.), *Bordeaux Métropole : un futur sans rupture*, Marseille, Parenthèses, 2009, p. 214-261.

la production urbaine dans le territoire⁸⁰. Cette stratégie s'appuie sur plusieurs leviers afin de structurer les compétences liées aux projets d'urbanisme et à affirmer le pouvoir et les savoir-faire de la CUB⁸¹ :

- Recrutements d'agents formés au management des projets d'urbanisme (tâches de coordination technique et à l'interface entre la maîtrise d'ouvrage urbaine et le niveau opérationnel) au sein de la formation universitaire locale de l'Institut d'aménagement, de tourisme et d'urbanisme (IATU)⁸². C'est le cas des chefs de projets qui travailleront sur le projet d'urbanisme des Bassins à flot.
- Repositionnement par rapport aux autres acteurs de l'urbanisme dans l'agglomération : renforcement de la capacité à mener des études pré-opérationnelle en interne (face à l'A'urba), SEM Bordeaux Métropole Aménagement relancée par la délégation de la ZAC Cœur de Bastide.
- Mise au point d'outils de pilotage des projets d'urbanisme (comités de pilotage, technique, de coordination) et recours à des expertises extérieures dans les projets, comme les missions d'architecte-urbaniste coordinateur.

Cependant, cette montée en capacité concerne avant tout la ville-centre et quelques villes de la périphérie de la CUB : le laisser-faire en diffus et la poursuite d'une urbanisation jugée de piètre qualité (peu dense, place importante de la voiture, peu d'espaces publics) dominant dans le reste du territoire⁸³. Preuve de la vivacité des accords de co-gestion (i.e. les maires des communes périphériques décident seuls sur leur territoire) ou négligence de la CUB pour les projets en dehors de Bordeaux et son effet vitrine ? Si la structuration d'une capacité de maîtrise d'ouvrage urbaine est une conclusion forte et bien documentée tout au long des années 2000, notamment par le programme de recherche POPSU, les années 2010 semblent augurer un retour au libéralisme et au pragmatisme dans les choix effectués par la CUB pour conduire les projets d'urbanisme⁸⁴. On ne peut que constater que la multiplication de projets d'urbanisme de grande ampleur (plusieurs dizaines d'hectares voire plus d'une centaine) s'accompagne d'une « fragmentation opérationnelle⁸⁵ » : la CUB crée une SPL (La Fab) pour lancer un appel à projets urbains « 50 000 logements » ; une opération d'intérêt national est créée avec l'État pour Euratlantique ; la ZAC Bastide-Niel est concédée à la SEM Bordeaux Métropole Aménagement ; et les projets des Bassins à flot et de Brazza sont aménagés en régie (à la Ville puis à la CUB) en s'appuyant sur les participations financières des promoteurs immobiliers qui y bâtissent.

⁸⁰ J. Ibars, *ZAC communautaires en fabrication : Berges de Lac, Cœur de Bastide, Quais de Floirac, Ravezies*, *op. cit.*

⁸¹ *Ibid.*

⁸² P. Godier et G. Tapie, *Recomposer la ville : mutations bordelaises*, *op. cit.*

⁸³ Entretien avec un responsable de l'aménagement opérationnel à Bordeaux Métropole, juillet 2017.

⁸⁴ Stéphane Hirschberger, Gilles Pinson et Elise Reiffers, « L'appel à projets urbains "50 000 logements" à Bordeaux : la mise en échec de la métropole stratège », *Métropolitiques [En ligne]*, 2018.

⁸⁵ *Ibid.*

2.2.4. Montée en puissance de la promotion immobilière dans la production urbaine

La montée en puissance de la CUB en matière de maîtrise d'ouvrage urbaine s'accompagne d'une ouverture aux acteurs privés, et notamment ceux de la promotion immobilière⁸⁶, en rupture avec les pratiques des années 1990, durant lesquelles « le partenariat entre institutions publiques et sociétés privées est loin de faire partie des modalités envisageables de production de la ville dans l'agglomération⁸⁷ ». La montée en puissance des promoteurs immobiliers et leur intervention hors du laisser-faire en diffus, au sein de projets menés par des acteurs de la puissance publique ou en partenariat connaît plusieurs étapes. Avant de concerner massivement la production de logements, les promoteurs immobiliers sont d'abord impliqués dans des projets de réalisations de « signes architecturaux⁸⁸ », comme la réhabilitation de l'ancienne gare d'Orléans en cinéma dans la ZAC Cœur de Bastide en 1999. L'urbanisme commercial constitue l'autre domaine d'intervention des promoteurs immobiliers, comme dans le cadre de la réhabilitation de hangars portuaires en un centre commercial en 2004, opération initiée par le Port autonome de Bordeaux et étroitement surveillée par la Ville de Bordeaux qui y joue une partie de la réussite de la réhabilitation des quais de la rive gauche⁸⁹. Les ZAC communautaires des années 2000 ouvrent la voie à l'intervention massive des promoteurs immobiliers pour la production de logements encadrée par des procédures d'urbanisme opérationnel mises en place par la puissance publique : Bordeaux devient un marché pour les promoteurs immobiliers d'envergure nationale⁹⁰, ce qui se confirme dans les années 2010 dans l'ensemble des projets d'urbanisme et singulièrement dans le projet des Bassins à flot.

Après une dizaine d'années de réflexion, le projet d'urbanisme des Bassins à flot est initié sous sa forme actuelle par la Ville de Bordeaux et par la CUB en 2009. Il combine les objectifs présents dans le projet urbain de 1996 et dans celui de 2009 : créer une nouvelle centralité à l'échelle métropolitaine, raccrocher le quartier de Bacalan au reste de la ville en réhabilitant les friches industrielles et portuaires autour des bassins à flot, poursuivre la promenade des quais de la rive gauche vers les bassins et produire de nouveaux logements à proximité du centre-ville. Le projet est lancé dans un contexte de production urbaine qui a fortement évolué durant les vingt années précédentes : si la Ville de Bordeaux continue d'être un acteur stratège de l'aménagement de l'espace, la CUB tend à le devenir également tout en

⁸⁶ P. Godier et G. Tapie, « Stratégies urbaines et agglomération bordelais », art cit.

⁸⁷ J. Ibars, *ZAC communautaires en fabrication : Berges de Lac, Cœur de Bastide, Quais de Floirac, Ravezies*, op. cit : p. 18.

⁸⁸ P. Godier et G. Tapie, *Recomposer la ville : mutations bordelaises*, op. cit : p. 61.

⁸⁹ Arnaud Gasnier, « La fonction commerciale dans les politiques de renouvellement des fronts d'eau urbain à Bordeaux et Saint-Nazaire : une résilience limitée ? », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 2013, vol. 108, p. 82-95.

⁹⁰ P. Godier et G. Tapie, « Stratégies urbaines et agglomération bordelais », art cit.

ayant désormais la capacité politique et technique de mener des projets d'urbanisme d'envergure. L'intervention de la promotion immobilière est encouragée par les choix de la puissance publique, tant ceux de la Ville que ceux de la CUB, portée par une volonté de pragmatisme qui tend, idéologiquement, vers un libéralisme assumé : les promoteurs immobiliers sont perçus comme des partenaires efficaces à mobiliser. En matière de projets d'urbanisme, la Ville et la CUB ont une priorité très forte pour le projet des Bassins à flot : mettre rapidement en œuvre le projet sans recourir à un investissement financier massif.

On ne peut que remarquer que, derrière l'idée de coproduction, se cachent des situations très diverses. Cette diversité tient au contexte de coproduction, entre héritages et ruptures, aux acteurs en présence et à leurs capacités mais également aux leaderships politiques et aux projets défendus pour les territoires.



Figure 11 – Photographie aérienne du Nord de la ville de Bordeaux, du lac à la Garonne en passant par les bassins à flot

Source : Google Earth



Figure 12 – Schéma des terrains mutables identifiés dans le cadre du projet urbain de la Ville de Bordeaux présenté en 2009

Source : *Bordeaux 2030. Vers le Grand Bordeaux, une métropole durable*, Ville de Bordeaux, 2009

3. Palaiseau, les difficiles transformations urbaines d'un territoire convoité

La commune de Palaiseau est située dans le département de l'Essonne, au sud de Paris. Elle compte 30 268 habitants en 2012 et 35 514 habitants en 2017⁹¹. Elle fait partie de la Communauté d'agglomération Paris-Saclay, fondée en 2016 et issue de la fusion de plusieurs communautés d'agglomération, dont la Communauté d'agglomération du Plateau de Saclay dont Palaiseau était la commune la plus peuplée. L'opération d'intérêt national (OIN) Paris-Saclay, créée en 2009, couvre en partie son territoire. La commune de Massy, voisine de Palaiseau, connaît un développement démographique et économique très important depuis les années 1990. Ainsi, Palaiseau se situe aujourd'hui au carrefour de territoires en prise à des dynamiques de transformation urbaine très fortes qui contribuent à expliquer les orientations politiques en matière de développement urbain sur ce secteur, tout comme les évolutions de la production urbaine locale.

Palaiseau est marquée par son relief : la partie la plus anciennement urbanisée se situe dans la vallée de l'Yvette mais le territoire communal s'étend également sur les franges du plateau de Saclay, à dominante agricole. Le site du projet d'urbanisme Quartier Camille Claudel se trouve en bordure du plateau. Le plateau de Saclay est un site fortement anthropisé. Les marécages qui s'y étendaient au XVIII^{ème} siècle ont été drainés et un réseau de rigoles a été créé afin d'alimenter le château de Versailles. Cet espace est alors devenu très fertile, du fait de la couche de limons qui le recouvre, mais demeure imperméable, faisant de la gestion des eaux et du réseau hydrographique un enjeu de l'aménagement du plateau.

Le développement de Palaiseau s'inscrit dans les cycles que connaît la région parisienne au XX^{ème} siècle : le développement de l'habitat individuel sous forme de lotissements dans la première moitié du siècle est relayé par la production de logements collectifs à partir des années 1950, majoritairement des logements sociaux, dans des opérations qui comprennent rarement plus de cent logements⁹². À cette période de croissance démographique forte, jusqu'au début des années 1980, succède une période d'atonie alors que l'économie locale et la structure de l'emploi se transforment avec l'installation de nombreux centres de recherche publics et privés. Ces dynamiques n'ont été que peu prises en compte par les politiques urbaines (habitat, transports), malgré de nombreux projets sur le plateau de Saclay, dont beaucoup sont restés à l'état d'intentions. Les années 2000 marquent un tournant car la puissance publique, l'État comme les collectivités locales et l'intercommunalité, tente d'agir sur le problème urbain qu'elle a progressivement identifié : le décalage entre le développement économique de la commune, les conséquences de ce développement sur la structure sociodémographique et l'offre de

⁹¹ Source : INSEE.

⁹² Gabriel Dauphin, *Palaiseau d'hier et d'aujourd'hui*, 2^e éd., Paris, Le Livre d'histoire, 2003/1970.

logements, considérée comme insuffisante en nombre et ne permettant pas de répondre aux besoins des ménages locaux ou de ceux qui voudraient s’installer à Palaiseau. Je vais m’intéresser aux évolutions que connaissent Palaiseau et les communes voisines à partir des années 1970 car c’est à partir de cette décennie que la vocation du plateau de Saclay s’affirme comme site d’installation d’activités de recherche publique et privée et que la transformation de la structure sociodémographique s’enclenche.

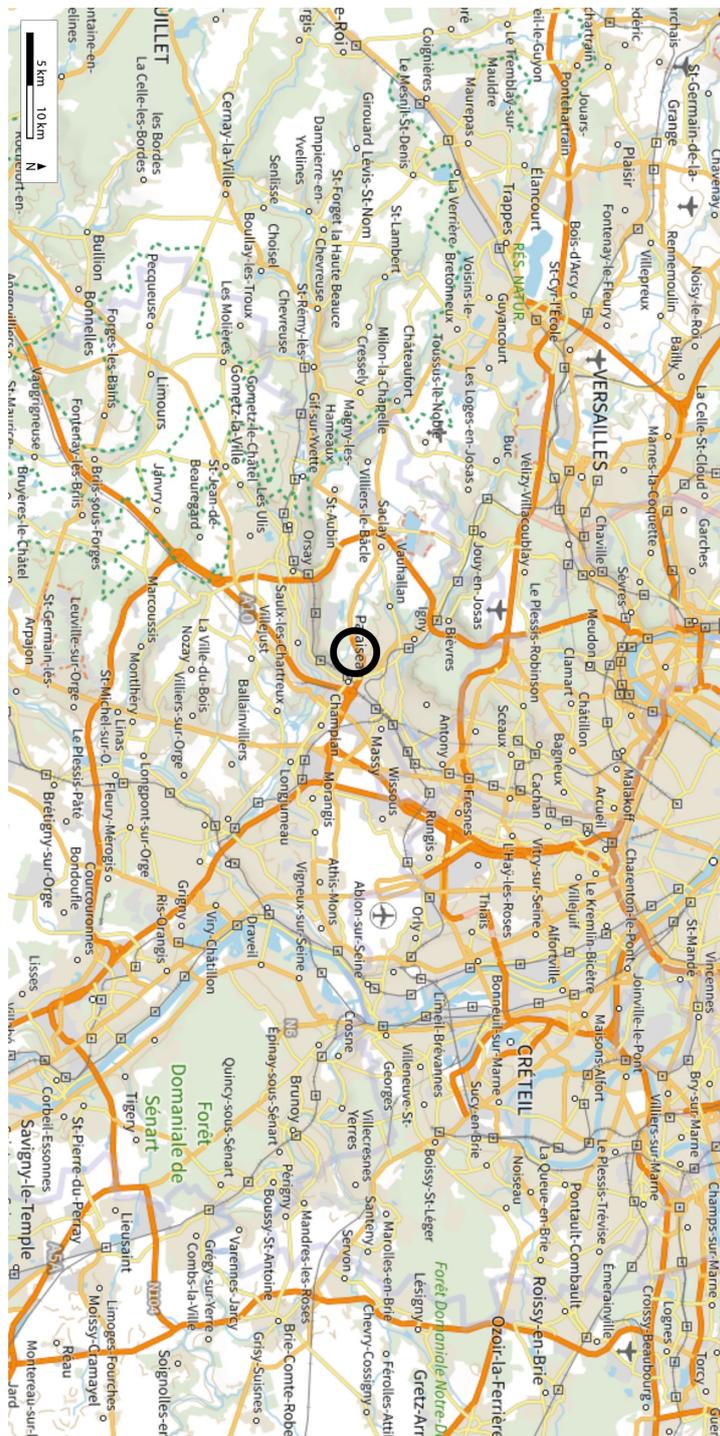


Figure 13 – Palaiseau, aux portes de la zone dense de l’agglomération parisienne

Source : Géoportail, plan IGN

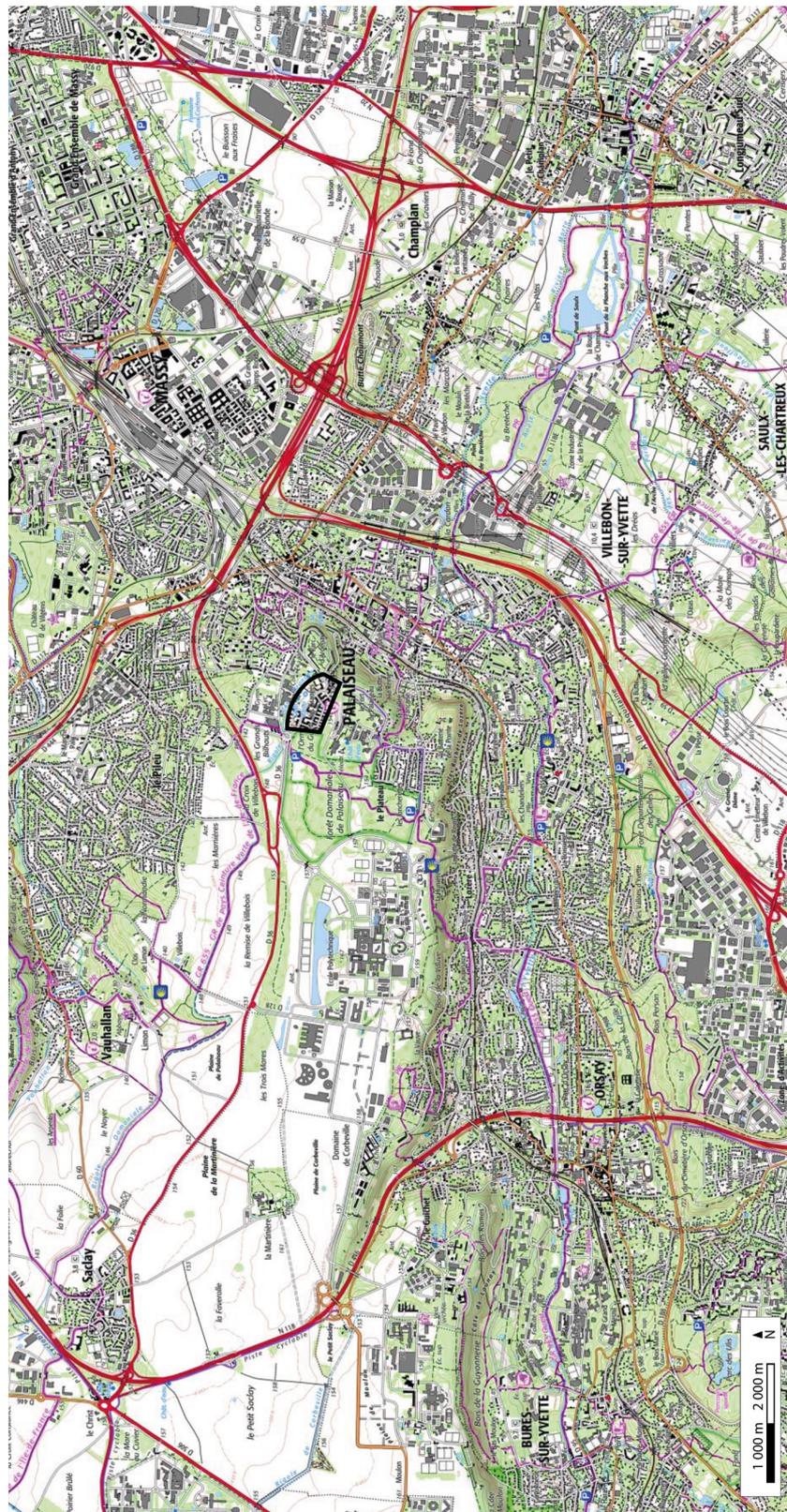


Figure 14 – Palaiseau, entre vallée de l’Yvette et plateau de Saclay
Source : Géoportail, carte topographique IGN

3.1. Palaiseau, des années 1970 à la fin des années 1990 : des dynamiques économiques, sociales et urbaines contrastées

Des années 1970 à la fin des années 1990, la ville de Palaiseau est transformée par le développement des établissements de recherche et d'enseignement installés sur le plateau de Saclay. Cependant, ce changement a davantage d'effets sociodémographiques que d'effets sur la transformation de l'espace. À part la production de campus universitaires, Palaiseau change peu, ce qui constitue progressivement un problème pour les acteurs publics, porteurs de grandes ambitions pour le territoire.

3.1.1. L'échec de la production d'une ville sur le plateau de Saclay

L'histoire de Palaiseau est inévitablement liée au plateau de Saclay, sur lequel se situe une partie du territoire communal. Ce lien est renforcé par la politique d'aménagement du plateau de Saclay entreprise dès les années 1950 mais qui connaît un regain dans les années 1990. À partir des années 1980, la transformation du plateau de Saclay se pose comme un problème pluriel pour différents acteurs : pour l'État, il s'agit à la fois d'un problème d'aménagement universitaire à l'échelle nationale et un problème de compétition internationale et pour les acteurs locaux, il s'agit d'un problème urbanistique de production d'un campus urbain. Si l'attractivité et le développement économiques ne se démentent pas, les pouvoirs publics échouent à faire du plateau de Saclay un espace urbain caractérisé par la mixité de ses fonctions et la production de logements demeure très faible durant toute la période alors que la fonction scientifique se renforce.

➤ L'émergence de la vocation scientifique du plateau de Saclay

La présence d'établissements de recherche à Palaiseau a débuté en 1952, lorsque l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA) a été installé dans le fort issu de la ceinture de défense de Paris, héritée de la guerre de 1870. La même année, le Centre d'études nucléaire de Saclay, dépendant du Commissariat à l'énergie atomique, s'installe à Gif-sur-Yvette. Dans les années qui suivent, de nombreux établissements d'enseignement ou de recherche s'installent sur le plateau de Saclay : l'université Paris-XI à Orsay, l'École des hautes études commerciales (HEC) à Jouy-en-Josas, l'École supérieure d'électricité, etc. C'est avec l'installation de l'École Polytechnique en 1976 que la vocation scientifique du plateau s'affirme aussi à Palaiseau. Le ministère de la Défense aménage pour l'École Polytechnique un campus pour accueillir les étudiants ainsi que les laboratoires de recherche. Ce campus est clos et uniquement desservi par la route, les étudiants y logent. Il est en retrait du centre-ville de Palaiseau, situé dans la vallée. D'autres établissements s'installent à Palaiseau dans les années qui suivent mais le développement urbain du plateau n'est pas massivement engagé pour autant : une forêt

domaniale de 20 hectares est plantée sur les terrains du ministère de la Défense dès 1976⁹³, renforçant l'isolement du campus militaire.

- L'aménagement du plateau de Saclay : un moteur pour l'intercommunalité mais des projets non aboutis

En 1988, à la demande de l'État, 15 communes du plateau de Saclay (puis 14), dont Palaiseau, coopèrent au sein du Syndicat intercommunal du Plateau de Saclay (SIPS), devenu District intercommunal du Plateau de Saclay (DIPS) en 1991. La mission de ces établissements intercommunaux est de proposer un schéma d'aménagement pour le plateau de Saclay qui contient, à l'origine, trois directions principales, selon les annexes du schéma directeur du plateau de Saclay publié en 1992 : la création de 2900 logements sur le plateau, le maintien de la vocation rurale tout en assurant le développement de la rentabilité économique des activités agricoles et la création de zones pouvant accueillir des activités de recherche scientifique, d'enseignement supérieur et de haute-technologie. Deux schémas directeurs sont produits au cours des années 1990, l'un en 1992 et l'autre en 1999. Les diagnostics présentés par ces schémas directeurs sont sévères quant à la question du logement et du cadre de vie dans les espaces occupés par les établissements scientifiques du plateau : ils sont qualifiés de « quartiers sans identité, sans espace public et sans lieu de vie », « une impression de nulle part et d'ailleurs » et « un nombre de logements trop faible » (Schéma directeur de 1999, p. 58). En dépit des objectifs donnés par l'État, repris et détaillés dès le premier schéma directeur du DIPS⁹⁴, très peu de logements ont été construits sur le plateau. Pourtant, l'intérêt pour le développement du plateau n'a fait que croître durant les années 1990 : au niveau local, le DIPS a mis en place une politique d'acquisition foncière ainsi qu'un plan local de l'habitat en 1995 ; au niveau régional, le SDRIF de 1994 identifie le plateau de Saclay comme un « centre d'envergure européenne » ; au niveau de l'État, dans un courrier au DIPS envoyé en 1997 à l'occasion de l'initiation du processus de révision du schéma directeur, les objectifs du SDRIF sont réaffirmés mais la politique de l'habitat du DIPS est critiquée : il s'agit de « répondre aux besoins en matière d'habitat », et en particulier sur la partie palaisienne du plateau, de « lutter contre le déséquilibre croissant entre l'offre et la demande de logements, tant en terme quantitatif qu'en terme qualitatif. Le phénomène conduit à une rigidification croissante du marché [...] Un parc spécifique de petits logements est nécessaire pour répondre à la demande d'accueil des étudiants. Il ne suffit pas de répondre aux besoins des ménages du district estimés dans le PLH à 560 logements par an en moyenne entre 1995 et 2000, qu'il conviendra de satisfaire sur l'ensemble du territoire des communes ».

⁹³ Association À la découverte du plateau de Palaiseau, *Parcours historique*, Paris, Books on demand, 2014, 67 p.

⁹⁴ On trouve les objectifs hiérarchisés ainsi dans le schéma directeur de 1992 : « intégration des fonctions », « anti-domanialité – anti-campus », « diversité et mixité de l'habitat », « polyvalence spatiale et temporelle ».

On constate donc un décalage manifeste entre d'un côté, l'ambition internationale des objectifs de développement du plateau, reprise par l'ensemble des acteurs publics et appuyés par les acteurs privés, et, de l'autre, les moyens dévolus au développement urbain correspondant à cette ambition. Du point de vue démographique, la population totale des 14 communes du DIPS passe d'environ 108 000 habitants en 1990 à environ 114 000 habitants en 1999. En 2000, le DIPS déclare être prêt à lancer une ZAC sur la zone du Moulon (à l'ouest de Palaiseau) mais celle-ci ne verra finalement pas le jour conformément aux ambitions formulées alors, le projet sera amendé ultérieurement.

➤ Protection de la fonction agricole et oppositions à l'urbanisation

La vocation agricole du plateau de Saclay reste d'actualité et les acteurs publics se donnent des moyens pour la protéger. Dès le plan-guide de 1992, 2000 hectares doivent être protégés sur 25 ans dans le but de maintenir l'activité agricole alors que le plateau s'étend sur environ 2600 hectares. Pour ce faire, la puissance publique mobilise les outils de veille et d'acquisition foncières dans le cadre d'un accord entre le DIPS, la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) et l'Agence des espaces verts (AEV) de la région Île-de-France qui a mis en place le premier Périmètre régional d'intervention foncière (PRIF) en 1990. La protection de la fonction agricole du plateau est à l'origine d'initiatives locales regroupant des agriculteurs et des habitants qui contestent fortement l'urbanisation du plateau de Saclay, et particulièrement à partir de l'annonce de la création de l'Opération d'intérêt national dans les années 2000⁹⁵.

3.1.2. De la banlieue rouge au « ghetto de riches » ?

Les dynamiques sociodémographiques qui traversent Palaiseau ainsi que les communes voisines contribuent à éclairer les politiques urbaines et les projets menés par la puissance publique, tout comme la fin du monopole du parti communiste sur la mairie de Palaiseau en 1995. Dès les années 1980, de nombreuses études pointent les recompositions spatiales liées à ce qu'il convient de nommer la « désindustrialisation ». Ce phénomène touche Palaiseau par un effet de ricochets : « Les 'cols blancs' ont remplacé les 'cols bleus' dans beaucoup d'entreprises à technologie de pointe. Les centres dynamiques ne sont plus à Issy-les-Moulineaux ou Gennevilliers, mais en grande banlieue, notamment au sud de Paris, dans l'axe Saint-Quentin-en-Yvelines-Évry, avec la présence d'un complexe à la fois scientifique et industriel, centré sur Palaiseau-Orsay-Vélizy, à proximité de l'Université Scientifique d'Orsay et de l'École Polytechnique, dans des parcs paysagers aménagés⁹⁶. » D'ailleurs, cette dynamique est très bien renseignée pour l'ensemble des communes du DIPS, comme le montrent les éléments publiés dans le schéma directeur de 1999 qui mettent en perspective des chiffres connus

⁹⁵ Dorian Spaak, « Le plateau de Saclay : une terre pionnière pour la protection foncière en attente d'un projet pour ses espaces ouverts et agricoles », *Pour*, 2013, vol. 220, n° 4, p. 315-326.

⁹⁶ Bernard Dézert, « Désindustrialisation et reconversion industrielle dans les vieilles villes industrielles de la région parisienne (Petite couronne) », *Revue Géographique de l'Est*, 1985, vol. 25, n° 2, p. 179-190.

auparavant : « Les communes du district sont caractérisées par l'un des plus puissants groupements de cadres supérieurs de la région d'Île-de-France. » La part des cadres et professions intellectuelles supérieures passe de 25,73 % de la population active du DIPS en 1982 à 33,52 % en 1990 quand elle est de 20,16 % en Île-de-France et de 8,2 % à l'échelle nationale. Par ailleurs, l'emploi salarié est très fortement public (41,3 % en 1994), reflétant, selon le schéma directeur, la concentration d'établissements publics d'enseignement et de recherche dans le territoire. Lors de son élection comme maire de Palaiseau en 2001, F. Lamy estime que Palaiseau court le risque de devenir un « ghetto de riches » et promeut la construction de logements et de logements sociaux en particulier. Durant plusieurs décennies, la conjonction de plusieurs facteurs a transformé la démographie de Palaiseau : concentration d'établissements d'enseignement et de recherche et d'une population aisée, croissance de la population quasi nulle et atonie de la production de logements qui mérite d'être approfondie.

3.1.3. L'atonie de la production de logements

Malgré le renforcement des activités scientifiques et de recherche à Palaiseau et dans les communes voisines tout au long de la période, la croissance démographique de Palaiseau demeure étonnamment faible à partir de la fin des années 1970. Selon l'INSEE, la population passe de 28 716 habitants en 1975 à 30 316 habitants en 2011 et seules 1 385 résidences principales (maisons ou appartements) sont construites entre 1982 et 1999. Les acteurs publics n'hésitent pas à qualifier la production « d'atone⁹⁷ ».

➤ Un marché du logement « élitiste »

L'atonie de la production de logements est perçue par les acteurs comme un problème dans les années 1990. Des connaissances sont produites à travers le diagnostic du PLH du DIPS voté en 1995 portant sur l'intégralité des territoires communaux ; elles portent sur les différentes facettes du problème tel que le perçoivent les membres du DIPS. D'abord, le rythme de construction annuel entre 1975 et 1990 s'est fortement ralenti selon le schéma directeur de 1999 (données issues du PLH de 1995). La construction de logements neufs dans cette période consiste principalement à créer quelques logements en intervenant dans le parc déjà existant et à accompagner le phénomène de densification, c'est-à-dire la baisse du taux moyen d'occupation des logements, notamment du fait de la décohabitation. La production de logements sociaux est trop faible pour répondre aux besoins des catégories de population éligibles, d'autant plus que le coût du logement connaît une hausse très importante. Par ailleurs, l'offre de logements ne permet pas non plus de répondre aux besoins des étudiants et des chercheurs en séjour temporaire, particulièrement présents dans le territoire. Enfin, les logements neufs construits sont principalement des maisons individuelles : le marché pour la promotion immobilière, que ce soit dans le diffus ou dans le cadre d'opérations d'urbanisme pour la production de logements collectifs, est insignifiant. En somme, le marché du logement est qualifié « d'élitiste » dans le schéma directeur de 1999 et les

⁹⁷ Entretien avec un responsable de l'urbanisme à la Ville de Palaiseau entre 2002 et 2006, février 2020.

orientations retenues appellent à une diversification tous azimuts : plus de logements sociaux, plus de locatif, plus de petites surfaces en collectif et une meilleure prise en compte des publics spécifiques que sont les étudiants et les chercheurs en séjour temporaire.

➤ L'échec de la ZAC Centre-Ville à Palaiseau

La ZAC Centre-Ville est un projet d'urbanisme dont le programme comprenait des logements, notamment sociaux, et des équipements publics dans le centre-ville de Palaiseau. Seuls quelques logements sociaux ont été réalisés dans le cadre de cette ZAC. Son aménagement avait été confié à la Société anonyme d'économie mixte de Palaiseau (SAEMP) en 1991 par la Ville de Palaiseau. Il ne s'agit pas ici d'entrer dans les détails de la programmation de ce projet d'urbanisme, à propos duquel F. Lamy (maire à partir de 2001) déclarait qu'il « répondait à un développement maîtrisé de Palaiseau par la puissance publique », mais plutôt de pointer ce que révèle l'échec retentissant de ce projet ayant eu des « conséquences financières graves » pour la SAEMP et la commune qui en assurait la charge⁹⁸. L'échec de cette ZAC a mené à la liquidation de la SAEMP. Le rapport de la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France pointe par ailleurs deux éléments au sujet de la liquidation de la SAEMP et l'échec de la ZAC : les nombreux recours contentieux auxquels s'est heurtée la réalisation du projet et la sous-estimation du risque juridique. D'une part, cela révèle la vigueur des opposants aux dynamiques d'urbanisation sous forme de logements collectifs à Palaiseau et leur capacité à nuire à l'avancement de projets et, d'autre part, la faiblesse de l'ingénierie locale face à un projet d'urbanisme de grande ampleur. Ces facteurs contribuent à expliquer que les quelques logements produits à Palaiseau le soient hors d'opérations d'urbanisme contrôlées par la puissance publique, contrairement à la commune voisine de Massy dont le développement très important à la même période s'appuie sur la Semmassy, SEM locale fondée en 1983, devenue Paris Sud Aménagement.

3.2. Palaiseau à partir des années 2000 : vers un développement urbain organisé et porté par la puissance publique ?

Les années 2000 sont marquées, à l'échelle de Palaiseau et à l'échelle de la Communauté d'agglomération du Plateau de Saclay, la CAPS, (EPCI successeur du DIPS), par une activité importante d'études et d'élaboration de documents de planification. Le maire, et président de la CAPS depuis 2003, veut stimuler l'attractivité du territoire et la production de logements. Cependant, ces ambitions se heurtent aux puissantes oppositions locales, émanant aussi bien de l'opposition politique que des habitants qui entendent défendre un territoire rural ou *a minima* périurbain. Le plateau tient une place

⁹⁸ Rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune de Palaiseau par la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France pour les exercices de 1996 à 1998, 19 juillet 2002.

particulière dans ces dynamiques et ces visions contraires alors que l'État s'y intéresse de plus en plus, jusqu'à proposer la création d'une opération d'intérêt national (OIN) à la fin de la décennie 2000.

3.2.1. Une politique de l'habitat dans un marché bloqué

Le début des années 2000 constitue un tournant pour la ville de Palaiseau sur le plan de l'attractivité et de la production de logements. Une transformation cognitive est opérée par le nouveau personnel politique et technique aux affaires à la mairie de Palaiseau suite à l'élection de F. Lamy : la ville et ses enjeux sont pensés comme ceux d'une ville de la « proche couronne parisienne » selon un des responsables de l'urbanisme à Palaiseau à partir de 2002⁹⁹, et non plus comme une commune périurbaine dans un territoire rural. Ce décalage est corroboré, documenté et objectivé par le PLH dont se dote la CAPS en 2008 : le document pointe les incohérences existantes entre les politiques de l'habitat et les autres politiques publiques (le développement économique, l'excellence scientifique et la préservation du cadre de vie). En clair, pour se donner les moyens de soutenir pleinement les politiques publiques de développement économique et d'attractivité comme la plupart des élus le souhaitent, il faut davantage agir sur l'habitat. Cette orientation stratégique s'inscrit dans la continuité des orientations politiques données par les élus : renforcement de l'attractivité et rééquilibrage de l'offre de logements. Cela passe donc par la construction de nouveaux logements, y compris des logements sociaux. Ces orientations technico-politiques sont appuyées par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain¹⁰⁰ qui rend obligatoire sous peine d'amende la construction de logements sociaux à Palaiseau.

La ville de Palaiseau cherche à se doter d'un PLU dès l'élection du nouveau maire. Cependant, ce document de planification n'est validé qu'en juillet 2006. Une importante opposition se manifeste et prend pour cible les objectifs d'urbanisation, et notamment la construction de logements en extension de la ville sur le plateau. La presse locale en témoigne et évoque le « grignotage » des champs, leur « bétonnage » voire « une guerre de tranchées autour du plan local d'urbanisme »¹⁰¹. Les arguments avancés par la municipalité reposent sur la défense du cadre de vie face à l'appétit des promoteurs immobiliers : « La ville aura la maîtrise des projets pour ne pas laisser aux promoteurs les choix d'urbanisme », « Plutôt que de laisser faire les promoteurs, autant maîtriser nous-mêmes notre développement » déclare F. Lamy à la presse à diverses reprises. Quoi qu'il en soit, le PLU pose un diagnostic qui appelle à être pris en compte dans l'élaboration des politiques publiques liées à l'habitat : vieillissement de la population (dynamique déjà ancienne puisque le taux de sous-occupation des logements est de 38 % en 1999), faiblesse de la mobilité résidentielle (49 % des ménages vivent dans leur logement depuis plus de 10 ans en 2007), marché du logement tendu et production de logement

⁹⁹ Entretien avec un responsable de l'urbanisme à la Ville de Palaiseau entre 2002 et 2006, février 2020.

¹⁰⁰ Votée en décembre 2000, l'article 55 de la loi impose à certaines communes dont Palaiseau fait partie un taux de logement social de 20%.

¹⁰¹ Articles parus dans l'édition locale du quotidien *Le Parisien* entre 2005 et 2007.

« modérée » (c'est-à-dire inférieure aux moyennes départementale et nationale), installation d'activités de « tertiaires supérieures » (comme des centres de recherche) conjuguée au départ d'activités industrielles (départ de l'usine SFIM-Sagem), qui risque d'accentuer la situation de déséquilibre sociodémographique en provoquant l'éviction des classes populaires.

En juin 2008, la CAPS adopte son PLH et se dote d'une politique qui doit avoir des effets quantitatifs et qualitatifs sur la production de logements. Le diagnostic est affiné : manque de logements de taille moyenne à des prix raisonnables, faiblesse du secteur locatif, parc social « gelé » en raison de l'absence de production et l'impossibilité pour les locataires d'en sortir dans le contexte du marché. Le diagnostic est sévère : le marché est bloqué. Le programme d'actions qui découle de ce diagnostic s'articule autour d'un travail quantitatif et d'un travail qualitatif : la production de logements dans des opérations d'urbanisme doit être soutenue ne serait-ce que pour répondre aux besoins, et l'offre doit être diversifiée – ce qui signifie, à l'échelle de la CAPS, qu'un tiers de la production doit être des logements sociaux, 70% des nouveaux logements ne doivent pas être plus grands qu'un T3 et les besoins spécifiques (étudiants et chercheurs en déplacement) doivent être satisfaits.

3.2.2. Palaiseau et le plateau : vers l'urbanisation d'un site convoité

Malgré leur aboutissement, les schémas directeurs élaborés durant les années 1990 n'ont pas donné lieu à l'urbanisation du plateau telle qu'elle était projetée. Cependant, le plateau de Saclay reste l'espace privilégié par l'ensemble des acteurs publics pour projeter le développement des activités qui y sont déjà installées et pour poursuivre l'urbanisation de Palaiseau sur cet espace, où le lycée Camille Claudel et quelques autres équipements sont installés de façon relativement isolée du reste de la ville. L'urbanisation se manifeste sous la forme de vastes emprises bâties souvent fermées sur elles-mêmes et clôturées, à l'image bien sûr de l'École Polytechnique mais également du centre de recherche de Danone installé en 2002, à l'ouest de cette dernière. Ce sous-ensemble du plateau (Quartier Ouest de Polytechnique) connaît un développement axé sur les activités de recherche. En revanche, à l'est de l'École Polytechnique, le Quartier Est de l'X (QEX) est un espace agricole que le PLU de Palaiseau identifie comme une nouvelle centralité à développer, à la suite des schémas directeurs des années 1990 qui y voyaient un site d'urbanisation mixte. Le Schéma directeur de la région Île-de-France identifie également le potentiel de cet espace pour en faire un nouveau quartier de Palaiseau avec des logements, des équipements et des activités. Le département de l'Essonne a obtenu la mise en place d'une déclaration d'utilité publique (DUP) en 2004 dans le cadre d'un projet de transport en commun en site propre qui traverserait le plateau de Saclay de part en part, desservant ainsi l'ensemble des sites à développer. Ce bus en site propre est extrêmement attendu par les collectivités locales et la CAPS comme une opportunité pour favoriser le développement urbain du plateau et pour mieux intégrer l'École Polytechnique au reste du tissu urbain de Palaiseau, malgré ses réticences. Enfin, c'est sans doute l'État qui œuvre le plus fortement pour l'urbanisation du plateau de Saclay : une OIN,

accompagnée de son Établissement public d'aménagement sont mis en place sur le plateau de Saclay en 2010 après quelques années d'études visant à faire advenir la *Silicon Valley* française. Ce vaste projet s'inscrit dans les réflexions nationales sur l'enseignement et la recherche et les dépasse même pour prendre la forme d'un projet de territoire dans le cadre du Grand Paris¹⁰².

3.2.3. Organiser la montée en puissance des acteurs publics pour la mise en œuvre du projet de territoire

Pour compléter l'élaboration de la planification et faire advenir les projets, notamment sur le plateau, la municipalité de Palaiseau et la CAPS se dotent d'outils et de moyens d'action dans le but de réorienter la production de logements dans des projets d'urbanisme qu'ils impulsent, alors que cette production se faisait principalement de façon diffuse dans le passé. La CAPS cherche à monter en puissance sur la compétence d'aménagement qu'elle détient. L'objectif est de disposer des moyens et des capacités pour engager les projets d'urbanisme qui figurent dans les différents documents de planification. Ainsi, cette montée en puissance et en compétences passe par exemple, en 2006, par le transfert d'un des responsables de l'urbanisme à la Ville de Palaiseau vers l'EPCI, encore relativement faible sur cette question. En parallèle, la société anonyme d'économie mixte (SAEM) communautaire Scientipôle Aménagement est créée en 2008 afin de se positionner sur les projets d'urbanisme que les collectivités et la CAPS ont l'intention de mener. L'EPCI abonde le capital de Scientipôle Aménagement en le dotant du foncier qu'il possède, issu des politiques de veille et d'acquisition foncières passées. Le tour de table est complété par des banques et une des coopératives HLM les plus présentes dans l'agglomération. La Ville de Palaiseau renforce également sa politique foncière, comme le PLH communautaire le recommande, dans le but de construire plus de logements dans des projets d'urbanisme. En 2007, la Ville fait partie d'une des premières collectivités d'Île-de-France à signer une convention de veille foncière avec l'établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF). Palaiseau compte sur cet établissement public dont la fonction est d'acquérir des terrains et d'en assurer le portage foncier pour permettre le développement de projets d'urbanisme. Plusieurs périmètres sont définis dans le territoire communal pour un total de 81 hectares : le centre-ville, dont le tissu est considéré comme vieillissant, les zones d'activités et la zone autour du lycée Camille Claudel, sur le plateau à l'est de l'École Polytechnique. Progressivement, les conditions sont réunies pour faire advenir des projets d'urbanisme à dominante résidentielle portés par la puissance publique et dans lesquels les promoteurs immobiliers et les bailleurs sociaux produisent des volumes importants de logements. Le cas du Quartier Camille Claudel et ses 2000 logements illustre cette montée en puissance et en compétences, tout comme d'autres projets d'urbanisme sur le territoire de Palaiseau : 453 logements en 2013 dans le quartier de la Mesure,

¹⁰² Hélène Dang Vu, *L'action immobilière des universités mondialisées. Le Plan campus au regard d'expériences américaines, britanniques et belges*, Thèse de doctorat en aménagement et urbanisme, Université Paris-Est, Marne-la-Vallée, 2011, 494 p.

316 logements dans l'opération des Jardins de la Hunière en 2012, réalisée par un promoteur immobilier d'envergure nationale (Kaufman & Broad), ainsi que les projets dans le cadre de l'OIN.

À partir de l'entrée en vigueur du PLU de Palaiseau, en 2006, et dans la continuité de précédents documents de planification (SDRIF de 1994, schémas directeurs du DIPS), la Ville de Palaiseau et la CAPS développent un projet d'urbanisme pour ce qu'on désigne alors comme le Quartier Est de Polytechnique, composé de plusieurs sites dont celui du Quartier Camille Claudel sur lequel sera développé un projet d'urbanisme avec un programme de l'ordre de 2 000 logements. L'élaboration et la mise en œuvre d'un projet d'urbanisme de cette ampleur sont inédites pour la Ville de Palaiseau, la CAPS et la SEM Scientipôle Aménagement à qui la concession d'aménagement est confiée, tout comme au mandataire du groupement de promoteurs immobiliers qui remporte le concours de charges foncières, Constructions et Développements Urbains.



Figure 15 – Le site du projet Quartier Camille Claudel, en bordure du plateau de Saclay, entre le campus de l'École Polytechnique et la vallée, 2011
Source : Google Earth

Conclusion

Les contextes de production des projets du Grand Parc à Bondoufle, des Bassins à flot à Bordeaux et du Quartier Camille Claudel à Palaiseau présentent de nombreux points communs mais aussi des spécificités plus ou moins marquées. Ce constat donne des bases solides aux études des cas car il permet de mettre en œuvre analogie et confrontation, conformément à ma démarche de recherche.

Les points communs entre les contextes de production tiennent dans ces quatre éléments :

- L'agenda des politiques publiques locales fait de la production massive de logements une priorité. Cette priorité passe par l'initiation de projets d'urbanisme par la puissance publique, alors que les promoteurs immobiliers produisent également des logements de façon très importante hors des périmètres des projets d'urbanisme¹⁰³.
- Les communes et les intercommunalités, mais également les promoteurs immobiliers, se retrouvent dans la volonté de faire vite, de produire rapidement ces logements. La pression sur les délais est une donnée importante dans tous trois cas étudiés.
- Les communes et intercommunalités développent une politique volontariste en matière de production de logements sociaux. Cela se traduit dans les programmes de chacun des projets car ils comportent tous au moins 25 % de logements sociaux, au-delà de la part obligatoire en vigueur au moment de l'élaboration des programmes (20 %), quand les villes de Bondoufle, Bordeaux et Palaiseau dans leur ensemble se situent toutes en deçà de ce taux.
- Le lancement des projets est à peu près concomittant.

Cependant, les différences entre les trois contextes sont nombreuses : des dynamiques sociodémographiques variées, une histoire de l'urbanisation locale et un système de production urbaine passé spécifique. Cette diversité garantit la richesse du panel de situations de coproduction urbaine qu'il s'agira d'analyser par la suite.

➤ Le dynamisme variable de la production de logements selon les contextes

En matière de production de logements, le constat est relativement identique pour Palaiseau et Bondoufle : la construction de logements y est faible voire nulle dans les années 2000. À Bordeaux et dans la CUB, en 2008, la production de logements remplit les objectifs élevés du PLH (5 000 logements à produire par an), même si la crise fragilise les perspectives, notamment en raison du recul du marché de l'immobilier face à la forte croissance des charges foncières¹⁰⁴. La commune de Bordeaux ne remplit

¹⁰³ Entre 2014 et 2020, dans le Grand Paris, les promoteurs immobiliers ont construit trois fois plus de logements que les aménageurs publics au sein de leurs opérations et deux plus que les bailleurs sociaux, voir Daniel Béhar et Aurélien Delpirou (eds.), *Atlas du Grand Paris*, Paris, Autrement, 2020, 86 p.

¹⁰⁴ A'Urba, *La situation de l'habitat en 2008. Bilan de Programme Local de l'Habitat*, Rapport d'étude, 12 février 2010.

pas l'objectif fixé (1 800 logements à produire dans l'année), même si la construction de logements y progresse.

➤ Les enjeux liés à la production de logements

Mis à part les enjeux d'une production massive de logements, y compris sociaux, les enjeux liés à la production de logements diffèrent selon les contextes. À Bondoufle, la commune et l'intercommunalité ont fait du développement d'une offre de petits logements (T2 et moins) une priorité pour accueillir des ménages bondouflois issus de la décohabitation qui ne parviennent pas à se loger dans le parc résidentiel de la commune, peu doté en petits logements. L'enjeu du développement d'une offre de logements permettant le parcours résidentiel des ménages au sein de commune est d'ailleurs un enjeu que Bondoufle partage avec Palaiseau. Il en va notamment de la pérennité de certains équipements publics, comme les groupes scolaires, menacés par les fermetures de classes à la fin des années 2000. À l'enjeu d'une production de petits logements s'ajoute, à Palaiseau, la nécessité mise en avant par la Ville et par la communauté d'agglomération d'augmenter l'offre de logements temporaires à destination des étudiants et des chercheurs en mobilité. À Bordeaux, la production d'une offre de logements abordables concentrée dans des projets d'urbanisme est une priorité à la fois sociale et écologique. Sociale car les prix des loyers et des biens immobiliers sont dans une dynamique de hausse importante dont les acteurs publics ont conscience. Écologique car l'agglomération bordelaise est extrêmement étalée, phénomène que la CUB cherche à endiguer en impulsant des projets d'urbanisme sous la forme d'habitat collectif. En 2008, un tiers des logements produits dans le territoire de la CUB le sont dans le cadre d'un projet d'urbanisme impulsé par elle.

➤ La capacité de la puissance publique à initier des projets d'urbanisme et à les piloter : un savoir-faire différencié

La Ville de Bordeaux et la CUB bénéficient de différentes expériences. Celles concernant la production de logements dans des projets d'urbanisme sont récentes au moment du lancement du projet des Bassins à flot et les modes de pilotage mobilisés sont divers (régie, concession à une SEM ou à un promoteur immobilier). De plus, d'autres acteurs publics ou para-publics entourent la Ville de Bordeaux et la CUB pour les questions d'urbanisme et d'aménagement, que ce soit pour la production d'études (A'Urba, agence d'urbanisme) ou pour des aspects opérationnels (SEM Bordeaux Métropole Aménagement, bailleurs sociaux Domofrance et Aquitanis). À Bondoufle, la municipalité ne bénéficie pas d'expériences récentes, comme en témoigne l'absence d'opérations d'aménagement depuis les années 1990 dans le territoire communal. Cependant, la communauté d'agglomération (CAECE) bénéficie des héritages liés à la ville nouvelle dans le domaine de l'aménagement, en plus d'être déjà impliquée dans un projet d'urbanisme d'ampleur dans une des communes membres (900 logements dans l'Écoquartier des Docks de Ris à Ris-Orangis), lancé quelques années avant le Grand Parc. De plus, Bondoufle et la CAECE peuvent s'appuyer sur l'AFTRP qui dispose d'une équipe détachée à Évry et qui peut à la fois

produire des études urbaines, agir sur le foncier et piloter des projets d'urbanisme (comme celui de Ris-Orangis). Du côté des acteurs publics, la situation est encore différente pour la commune de Palaiseau et la CAPS qui, au moins depuis les années 1980, n'ont pas connu de projets d'urbanisme à dominante résidentielle d'ampleur et la SEM Scientipôle Aménagement n'a été créée par l'EPCI qu'en 2006.

À partir de ces contextes territoriaux et de coproduction urbaine à la fois contrastés et réunis par l'enjeu d'une production massive de logements, le chapitre suivant va me conduire à rendre compte des enjeux et de la structure de la coproduction publique et privée dans chacun des cas d'étude.

Chapitre 4 – Organiser la coproduction publique et privée des projets d’urbanisme à dominante résidentielle

Introduction

L’objet de ce chapitre est de présenter l’organisation de la coproduction publique et privée dans les projets des Bassins à flot, du Quartier Camille Claudel et du Grand Parc. Les trois cas étudiés sont apparemment très divers dans leurs caractéristiques – leur localisation, leur programme, les acteurs engagés – et dans leurs enjeux, tels que je les ai présentés dans les chapitres précédents et qu’il s’agit ici de prolonger.

En 2009, le projet des Bassins à flot est lancé sous la forme en cours de réalisation au moment de l’enquête de terrain alors que les acteurs publics locaux veulent une mise en œuvre rapide et peu coûteuse pour les finances publiques. Ces derniers ont mis en place un urbanisme dit négocié et les promoteurs immobiliers vantent la coproduction de ce qu’ils appellent un « quartier libre ». Le projet du Quartier Camille Claudel démarre dans un contexte a priori paradoxal, celui d’un marché local du logement bloqué mais qui se révèle attractif pour le groupement de promoteurs immobiliers qui acquiert les charges foncières de l’ensemble des lots mis à la vente par l’aménageur en 2011. Pour la réalisation du projet du Grand Parc à Bondoufle, les acteurs publics locaux créent une ZAC qu’ils concèdent à l’aménageur historique du territoire, l’AFTRP – futur Grand Paris Aménagement. Le marché du

logement est alors atone dans la commune. Se pose le défi du bon produit au bon prix, autrement dit celui de l'offre et de la demande de logements sur ce marché particulier. Comment se traduit, dans chacun de ces cas, l'organisation de la coproduction ? Nous allons voir qu'elle prend des formes différentes mais qu'elle relève d'une même remise en question du modèle de l'aménagement public, à des degrés divers, tout en étant déterminée par la nature résidentielle des projets à coproduire.

Dans son ouvrage *L'Aménagement urbain. Acteurs et systèmes*¹, T. Vilmin propose quatre « filières » de l'aménagement, dont j'ai fait état dans le premier chapitre de cette thèse – le laisser-faire en diffus, l'aménagement négocié, l'incitation réglementaire et l'aménagement public. Ces filières sont une proposition pour comprendre, notamment, la formalisation de l'organisation de la coproduction publique et privée dans l'aménagement urbain en France au début des années 2010. Elles permettent de penser les rapports entre acteurs publics et acteurs privés en tant qu'idéaux-typiques, à partir de plusieurs catégories (le rapport aux règles d'urbanisme, la stratégie foncière, les modalités de réalisation et de financement des équipements). La filière de l'aménagement public est considérée par d'autres comme étant la « configuration canonique² » de l'aménagement en France, reposant sur la maîtrise foncière publique, la création d'une ZAC concédée à un aménageur, la définition du programme du projet avant l'intervention des promoteurs immobiliers et l'adaptation du règlement d'urbanisme au projet.

Cependant, précisément parce que ce sont des idéaux-typiques, on peut s'attendre à ce que les déclinaisons concrètes de ces filières n'en recouvrent pas forcément tous les contours. Par ailleurs, ces catégories ne concernent pas spécifiquement les projets à dominante résidentielle, dont j'ai déjà montré qu'ils soulevaient des enjeux particuliers. Enfin, T. Vilmin a conçu ces filières à partir du point de vue des acteurs publics. Pourtant, les promoteurs immobiliers occupent une place croissante dans toutes les séquences de la coproduction des projets d'urbanisme à dominante résidentielle et leur logique d'action, fondée sur la recherche de rentabilité et d'efficacité, guide l'ensemble de leurs relations avec les autres acteurs du projet, qui peuvent y résister ou s'y plier. En parallèle, les acteurs publics appellent massivement à un renouvellement de la fabrique urbaine et à faire la ville autrement.

Malgré leurs contextes différents, les trois cas s'inscrivent dans des territoires qui font l'objet d'une forte injonction politique à la production massive et rapide de logements à partir de 2009-2010. D'une part, la Ville et la Communauté Urbaine de Bordeaux entendent devenir une métropole millionnaire, ce qui passe par une politique volontariste pour la production de logements. D'autre part, en Île-de-France, l'État donne des objectifs de production de logements très ambitieux au regard du rythme de production

¹ T. Vilmin, *L'Aménagement urbain. Acteurs et systèmes*, op. cit.

² Alain Bourdin, Michel Casteigts et Joël Idt, *L'action publique urbaine face aux mutations sociétales*, La Tour-d'Aigue, Éditions de l'Aube, 2020, 298 p. : p. 63.

dans les années 2000 : la loi relative au Grand Paris de 2010³ a fixé l'objectif de produire 70 000 logements par an quand le rythme annuel dans les années 2000 est d'environ 50 000⁴.

La première partie de ce chapitre montre comment se traduit la remise en cause de la filière de l'aménagement public et caractérise les objectifs poursuivis par les acteurs de l'urbanisme à travers cette remise en cause. Quels sont les conséquences et les effets de cette remise en cause sur la façon dont les acteurs envisagent la coproduction des projets d'urbanisme à dominante résidentielle ? Cela fera l'objet de la deuxième partie du chapitre, dans laquelle je vais présenter, cas par cas, la transformation de la doctrine de coproduction entre acteurs publics locaux et promoteurs immobiliers. Enfin, je reviendrai sur l'élaboration des nouveaux cadres pour la coproduction tels qu'ils sont mis en place par les acteurs dans chaque projet. Ce chapitre vise donc à rendre compte de la structuration de la coproduction et de sa régulation dans les cas d'études.

³ Loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

⁴ Source : Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement en Île-de-France (DRIEA). En tenant compte du nouveau mode de calcul établi en 2015 par l'INSEE.

1. La remise en cause de l'aménagement public : pour une production urbaine plus rapide et moins coûteuse pour les acteurs publics locaux

La remise en cause de l'aménagement public est un discours qui se diffuse dans le contexte des évolutions actuelles de la production urbaine, entre l'appel à une fabrique de la ville renouvelée, l'austérité des finances publiques et le rôle croissant des promoteurs immobiliers. Cette remise en cause s'inscrit donc dans un contexte général, celui de l'urbanisme en France dans les années 2000 et 2010 mais ils trouvent parfois un écho dans les contextes locaux. Cela ne fait que renforcer la critique faite aux pratiques, instruments, outils et procédures de l'aménagement public. Cette remise en cause passe par un discours de plus en plus présent, notamment des acteurs politiques qui souhaitent trouver des alternatives.

Dans le cas du Grand Parc à Bondoufle, une ZAC est créée et l'AFTRP, acteur historique de l'aménagement en Île-de-France, assure le pilotage dans le cadre d'une concession d'aménagement, en plus d'assurer la gestion des emprises foncières, propriété de l'État, sur lesquelles s'étend le projet depuis longtemps. A priori, ce projet coche toutes les cases de l'aménagement public. Il connaît un démarrage laborieux en raison des délais d'instruction propres à la procédure de création de la ZAC qui entraîne, selon le chef de projet à l'AFTRP, un retard d'environ un an sur les délais de livraison des premiers logements. Nous verrons que le retard accumulé par l'opération, qui ne s'explique pas uniquement pour des raisons administratives, est source de nombreux questionnements pour l'aménageur de l'opération.

1.1. À Bordeaux, une tentative mort-née d'aménagement public

Dans le cas du projet des Bassins à flot, la remise en cause de l'aménagement public est ferme et explicite et passe par la parole directe du maire et président de l'intercommunalité. Elle intervient en 2008-2009, dans le contexte du lancement du projet sous sa forme actuelle. Dans sa préface à l'ouvrage consacré à l'élaboration du projet des Bassins à flot, A. Juppé condamne sans appel le recours aux méthodes de l'aménagement public pour faire advenir le projet : *« Après, il faut bien le reconnaître, des années d'atermoiements et de lent suivi des procédures, il devenait urgent de lancer l'aménagement des Bassins à flot, et de le faire sur de nouvelles bases. Pour y réussir vraiment, il fallait tout changer : renoncer à acquérir du foncier public (c'était de toute façon trop tard) ; renoncer à la gouvernance habituelle en matière d'aménagement en recourant à un aménageur (trop lent, trop conventionnel) ; renoncer à un lourd accompagnement budgétaire, la collectivité n'en ayant plus les moyens⁵ »*. Ce discours est appuyé par des responsables de l'administration territoriale bordelaise :

⁵ Alain Juppé, « Préface » in Christy Hugo et ANMA, *L'urbanisme négocié*, Paris, La Découverte, 2016 : p. 6.

En fait, au démarrage il y a 2 choses : le fait que depuis 1996 on veut faire les Bassins à flot et qu'il ne se passe rien. Moi je n'aime pas ça, je n'aime pas les sujets qui restent en rade. On essaie de nous dire que ça ne peut pas marcher parce qu'il n'y a pas d'argent, si on faisait une ZAC il y aurait un déficit de 80 millions d'euros. (Directeur de l'aménagement à Bordeaux Métropole, alors directeur général de l'aménagement à la Ville de Bordeaux, projet des Bassins à flot, août 2017)

Encadré 1 – Le projet de requalification du secteur des bassins à flot entre 1996 et 2009

Peu après l'élection d'Alain Juppé à la mairie de Bordeaux et à la tête de la CUB, la requalification du secteur des Bassins à flot est lancée, conformément au projet urbain de 1996 et aux différentes études produites par l'A'Urba, l'agence d'urbanisme.

Un appel d'offres est lancé en 1997 pour sélectionner trois équipes qui participeront à un marché de définition afin de fournir à la CUB les préconisations pour la requalification de tout le secteur (programmation, avenir des infrastructures portuaires et des espaces publics, etc.). La proposition du groupement mené par l'architecte-urbaniste Antoine Grumbach est finalement retenue⁶ pour la réalisation d'un plan-guide. Approuvé en février 2001, le plan-guide concerne une centaine d'hectares, alors que le périmètre du projet lancé en 2009 en couvre finalement 160. Il implique la construction de 3 000 logements mais ses propositions phares portent plutôt sur la restructuration des espaces publics, la création d'un port de plaisance dans l'un des deux bassins et la préservation des activités économiques présentes ainsi que le développement de nouvelles activités. Afin de réaliser ce projet, le modèle de l'intervention publique pour l'aménagement s'impose : création d'une ZAC, concession à la SEM Bordeaux Métropole Aménagement (BMA), acquisition des emprises foncières – la maîtrise foncière publique (Ville et CUB) est de 10 à 15 % des emprises du projet⁷ – financement du déficit par des participations des acteurs publics.

Plusieurs facteurs contrarient progressivement ce montage, qui relèvent de trois points :

1/ Les acteurs en charge du projet (Ville, CUB, BMA) ne parviennent pas à stabiliser le périmètre de la ZAC et donc à en définir précisément le programme. Cela s'explique par le dynamisme du secteur : décision de bâtir un pont sur la Garonne à proximité des bassins⁸, transformation de la base sous-marine en centre culturel par la Ville de Bordeaux, rénovation d'un hangar portuaire (le G2) en bâtiments de bureaux par le Port en 2002, quelques acquisitions foncières réalisées par des promoteurs immobiliers.

⁶ À noter que, parmi les équipes ayant répondu à l'appel d'offres figure Lab'Fac, agence dans laquelle Nicolas Michelin, architecte-urbaniste coordinateur à partir de 2009, est associé.

⁷Source : appel d'offres pour une mission d'architecte-urbaniste conseil pour le PAE des Bassins à flot diffusé par la CUB le 15 mars 2011.

⁸ Voir la délibération 2003-0514 du conseil communautaire de la CUB du 11 juillet 2003, qui tient à « encadrer au plus vite la dynamique de renouvellement urbain et maîtriser les éléments en découlant » (fonciers, financiers, règlementaires, techniques).

Les attermolements des acteurs publics en charge du pilotage du projet ont des effets significatifs sur les délais de réalisation du projet.

2/ Le plan-guide conçu par A. Grumbach suppose une coopération importante avec le Port de Bordeaux, notamment pour la requalification des espaces publics, le réseau viaire et la plaque portuaire (l'espace autour des bassins), nécessitant des investissements importants car ils sont dans un état dégradé. Le projet conçu par l'architecte-urbaniste s'appuie sur la coopération du Port pour la gestion des espaces publics et la cession de certaines parcelles. Cependant, cette hypothèse, si ce n'est ce pari, semble de moins en moins probable : « *Il faut trouver un juste milieu entre la vocation du Port qui n'est pas une vocation immobilière, et les volontés de la Communauté urbaine qui verrait d'un bon œil que tout le foncier lui revienne. Mais pour cela il faudrait qu'il y ait un changement d'affectation, et là, il n'y en pas puisque nous allons faire un port de plaisance* » selon la direction du Port⁹.

3/ Le bilan financier de la ZAC est déficitaire. Ce n'est une surprise ni pour la Ville ni pour la CUB, qui avaient réalisé un chiffrage en amont de la concession d'aménagement accordée à la SEM BMA. Ce bilan prévisionnel constitue un frein au développement du projet. Cette entrave est d'autant plus importante pour la CUB qui s'est engagée, à partir de 2006, dans une politique de rééquilibrage de ses investissements en faveur des communes périphériques alors que le projet des Bassins à flot n'est toujours pas lancé.

Les conséquences de cette logique contrariée entraînent l'échec de ce projet de ZAC sur le plan-guide conçu par A. Grumbach alors que l'ensemble des études réalisées a été livré en janvier 2007. L'abandon est officiellement annoncé en mai 2009.

L'abandon de ce projet révèle sa mise en échec par des décisions politiques : refus d'engager les dépenses nécessaires, aucune demande de modification du plan-guide de 2001 vers davantage de sobriété financière et, au fond, un portage politique insuffisant, c'est-à-dire une faible volonté de faire advenir le projet de la part des élus, surtout à la CUB, notamment dans le cadre du rééquilibrage des dépenses au profit des communes périphériques.

Le discours de remise en cause de la ZAC pour la réalisation du projet des Bassins à flot s'inscrit dans un contexte d'hostilité aux procédures de l'aménagement public. Vincent Feltesse, président de la CUB (2007-2014) et maire de Blanquefort (2001-2012), invoque la lenteur et la lourdeur de l'instrument ZAC suite à l'échec, après une dizaine d'années, du projet d'une ZAC pour la requalification du centre-ville de Blanquefort. Il utilise cette expérience pour pousser les services de la CUB à envisager des alternatives et le discours est ainsi transmis aux techniciens de la CUB :

⁹ « Le trésor des bassins à flot », Sibylle Vincendon, *Libération*, 28 février 2003.

À l'époque on est à la CUB, on se demande comment on peut faire, ça commence à couiner sur les ZAC, ça met un temps fou, ça commence à gronder. Les élus et les maires commencent à nous dire que la ZAC ça prend des plombes et après on discute et on bataille des heures parce que les bilans des ZAC montrent que ça coûte un fric fou. On se dit, comment peut-on faire pour produire un projet urbain en allant vite ? Est-ce qu'on peut essayer d'aller plus vite, est-ce qu'il y a d'autres outils que la ZAC ? Comment on peut faire ? (Entretien avec un responsable de l'aménagement opérationnel à Bordeaux, projet des Bassins à flot, juillet 2017)

La ZAC est accusée d'être un outil lourd et long à mettre en œuvre en raison des études préalables à réaliser (études environnementales diverses et concertation notamment). Les études de définition du projet, nécessaire pour établir le programme de la ZAC et donc son bilan financier, sont également critiquées car elles conduisent selon eux à figer cette programmation trop en amont, dans un contexte où l'incertitude grandit, qu'elle soit relative au marché ou aux décisions politiques susceptibles de remettre en cause le projet. La procédure de ZAC est aussi critiquée pour son coût élevé, surtout attribué à la maîtrise foncière publique, qui n'est pourtant pas une condition pour la création d'une ZAC même si elle lui est associée dans la majorité des cas.

1.2. À Palaiseau, un refus de principe contre la procédure

L'outil ZAC est également décrié par les acteurs publics en charge de l'urbanisme à Palaiseau. Dès 2008, début du second mandat de François Lamy à la tête de la commune, la possibilité de ne pas créer de ZAC pour produire le Quartier Camille Claudel est posée, sans pour autant qu'une alternative claire soit formulée. Cependant, rappelons que la quasi-intégralité des emprises foncières du projet sont déjà maîtrisées par des acteurs publics. Cela peut faciliter la décision de ne pas créer de ZAC dans la mesure où l'intervention foncière est assez minime. L'argument des délais, potentiellement allongés en cas de recours juridiques, apparaît comme l'une des raisons de ne pas créer de ZAC :

À l'époque [du choix de ne pas recourir à la ZAC], François Lamy était à la tête de l'agglomération et de la ville et président de la SEM. C'est une orientation stratégique prise conjointement pour des questions, notamment, de délais [...] Il y a moins de délibérations donc moins de marge de manœuvre pour des recours. Effectivement, en termes de procédures, on n'a pas eu d'enquête publique, il n'y a pas eu de délibération sur les dossiers de création, de réalisation, etc. Il y avait un enjeu d'efficacité et de timing. C'est une opération qu'ils ont voulu sortir rapidement. (Entretien avec le chef de projet à Scientipôle Aménagement, projet Quartier Camille Claudel septembre 2018)

Par ailleurs, comme évoqué dans le chapitre précédent, un projet d'urbanisme mené en ZAC dans le centre de Palaiseau avait connu un échec retentissant qui a manifestement et durablement marqué l'administration palaisienne, qui l'évoque comme un autre argument pour justifier de son choix :

Dans l'imaginaire collectif, la ZAC c'était la triche ou quelque chose comme ça. C'est un traumatisme. La commande politique était de ne pas passer par une ZAC. (Entretien avec le Responsable habitat et études urbaines à la CAPS, projet Quartier Camille Claudel, février 2020)

Ne pas créer de ZAC est donc une donnée de départ, un choix arrêté par les acteurs politiques en charge du projet. La question de la procédure à adopter est donc ouverte. Néanmoins, force est de constater qu'en dépit du choix de ne pas créer de ZAC, la Ville de Palaiseau, la CAPS et l'aménageur en charge du projet respectent scrupuleusement certains passages obligés de cette procédure : la concertation ; les études environnementales (notamment le dossier loi sur l'eau) ; les études pour la programmation des logements. L'ensemble de ces éléments donne un cadre préalable solide pour la réalisation du projet.

1.3. Délais et rentabilité : deux variables critiques

À partir des trois cas d'études, on remarque que la remise en cause de l'aménagement public pour la coproduction des projets d'urbanisme à dominante résidentielle ne donne pas strictement lieu aux mêmes discours et aux mêmes conséquences sur les choix opérationnels des acteurs publics en charge des projets. À Bordeaux, l'aménagement public est rejeté en bloc pour le projet des Bassins à flot : pas de ZAC, pas de concession d'aménagement, pas de maîtrise foncière. Ce positionnement s'explique de deux façons. Il est politique car la CUB refuse d'investir dans ce projet au profit de la ville-centre alors qu'elle se lance dans un rééquilibrage des investissements vers les communes périphériques. Il est également idéologique, à travers la position de principe de rejet de la ZAC, considérée comme une procédure trop fastidieuse à mettre en place, et donc retardant la mise en œuvre du projet.

À Palaiseau, c'est seulement la procédure de ZAC qui est rejetée par le maire, également président de la communauté d'agglomération, qui concède l'aménagement du Quartier Camille Claudel à la SEM locale. La ZAC est considérée comme une modalité trop lourde et pas assez rapide pour faire advenir le projet. Le rejet de cette procédure s'inscrit également dans le contexte de la production urbaine de Palaiseau, présenté dans le chapitre précédent. La création d'une ZAC est perçue comme risquée par les élus, marqués par les vives oppositions aux projets d'urbanisme à dominante résidentielle qui se sont exprimées lors de l'élaboration du nouveau PLU. Cette procédure est également rejetée en raison de l'image qui lui est associée, suite à l'échec d'une ZAC prévue quelques années auparavant pour la requalification du centre-ville de Palaiseau.

À la lumière de ces situations contrastées, on peut quand même mettre en évidence deux constantes qui justifient une critique de l'aménagement public par les acteurs des projets :

➤ Cette modalité d'organisation du pilotage et des relations entre les acteurs de la coproduction est perçue comme trop lente car soumise à de nombreuses démarches administratives qui imposent des délais que les élus jugent trop longs : dossiers de création et de réalisation de la ZAC, études pré-opérationnelles, concertation. C'est à cette présumée lourdeur que les élus bordelais et palaisiens

attribuent, en grande partie, les échecs de certaines ZAC sur leur territoire, et contribuent à nourrir « la mauvaise réputation » de la ZAC, selon les termes d'un responsable de l'aménagement à Bordeaux Métropole. La critique se justifie également par le fait que l'aménagement public renvoie à des pratiques de production urbaine dites classiques et perçues comme anciennes, peu innovantes, alors que la nouveauté et le renouvellement de la fabrique urbaine sont sur toutes les lèvres. Si la critique de ce modèle devient quasiment un leitmotiv des discours sur les projets d'urbanisme à la fin des années 2000, certains acteurs se positionnent de manière plus nuancée. Par exemple, certains promoteurs immobiliers perçoivent que c'est avant tout l'enjeu d'une production urbaine rapide et contextualisée, surtout quand il s'agit de projets d'urbanisme à dominante résidentielle, qui ressort de cette critique de l'aménagement public : « *Les maires ont des idées, des grands principes directeurs. Notre travail est de les traduire par une programmation et une mise en œuvre rapide, plaide Philippe Bamas, directeur des grands projets urbains chez Bouygues. Nous apportons une plus-value au projet, car nous connaissons bien le marché, nous savons ce qui fonctionne sur un secteur donné. Une ZAC est toujours très reliée au marché immobilier*¹⁰. »

➤ L'aménagement public est perçu comme trop coûteux pour les finances publiques, en particulier à cause des acquisitions foncières. Face aux bilans d'aménagement souvent déficitaires, comme ce fut le cas pour la ZAC des Bassins à flot en projet entre 1996 et 2009, les collectivités locales n'ont souvent d'autre choix que d'abonder au budget de l'opération si elles entendent la réaliser ainsi. Pourtant, la réalisation d'un projet dans le cadre d'une ZAC peut s'avérer très lucratif pour une collectivité locale ou une intercommunalité dans le cas où cette dernière cède des emprises de sa réserve foncière, comme ce fut le cas pour la réalisation du projet des Berges du Lac (renommé Ginko) à Bordeaux. En effet, la CUB a cédé des emprises foncières acquises plusieurs décennies auparavant au promoteur Bouygues Immobilier qui a réalisé ce projet d'urbanisme de 3 000 logements à partir de 2006 dans le cadre d'une concession d'aménagement. Ce projet d'urbanisme s'est révélé financièrement rentable pour les acteurs publics, qui ne se sont donc pas opposés, dans ce cas, à la réalisation du projet dans le cadre d'une ZAC.

La critique de l'aménagement public cache donc deux enjeux pour la production urbaine à partir des années 2000 : celui d'un raccourcissement des délais, d'une production plus rapide ; celui d'une production moins coûteuse pour les finances publiques, voire rentable. Cette critique de l'aménagement public est donc éminemment idéologique : elle est fondée sur des prises de position des élus, plus ou moins relayées par les techniciens des collectivités, par les aménageurs ou par les promoteurs immobiliers, quant à la vision des projets d'urbanisme. Ces derniers doivent être des objets au service d'une politique rapidement mise en œuvre, peu exposée aux risques de recours juridiques et la moins coûteuse possible pour les finances locales, si ce n'est source de profits quand cela est possible. Cette

¹⁰ Colette Sabarly, « ZAC, un outil à double tranchant », *Le Figaro*, 19 décembre 2006.

feuille de route, ces injonctions émises par les élus donnent le ton pour la réalisation des projets des Bassins à flot, du Quartier Camille Claudel et du Grand Parc.

2. Les transformations de la doctrine de coproduction entre acteurs publics locaux et promoteurs immobiliers

La remise en cause de l'aménagement public conduit les acteurs publics locaux à transformer leur doctrine de coproduction avec les promoteurs immobiliers. L'idée de doctrine renvoie à un ensemble de principes, une vision et une méthode d'action qui se veulent logiques pour celui qui la formule. Comment se traduisent concrètement ces transformations dans les rapports entre communes et intercommunalités et promoteurs immobiliers ? Dans quelle mesure la dominante résidentielle des projets d'urbanisme à coproduire pèsent-elles dans les transformations de ces doctrines de la coproduction ?

2.1. Inciter les promoteurs immobiliers : mettre en place un « urbanisme négocié » dans le cadre du projet des Bassins à flot

Le projet de ZAC pour la requalification du secteur des Bassins à flot à Bordeaux est définitivement abandonné en 2009. Pourtant, une dynamique soutenue d'acquisitions foncières par des promoteurs immobiliers se joue au même moment dans le secteur du projet. L'attractivité résidentielle de Bordeaux et les politiques du logement en place dans la CUB nourrissent la production de logements dans la commune de Bordeaux depuis le milieu des années 2000 et l'objectif de métropole millionnaire est réaffirmé par la communauté urbaine. Cela donne lieu à de nombreux projets d'urbanisme, comme le montre le tableau n°8.

Dans le secteur des Bassins à flot, les promoteurs immobiliers se saisissent des opportunités foncières, si bien qu'une dynamique de spéculation voit le jour hors de tout encadrement public. Ce constat est établi par les acteurs publics locaux. Ces derniers, et en particulier la direction de l'urbanisme de la Ville de Bordeaux, décident de s'appuyer sur la dynamique impulsée par les promoteurs pour le développement d'un projet d'urbanisme sur le secteur, au risque d'entretenir voire renforcer la dynamique spéculative, mais pressés par la concurrence entre les multiples projets d'urbanisme lancés dans la commune de Bordeaux. La Ville et la CUB décident d'encourager les investissements des promoteurs immobiliers et de relancer le projet de requalification du secteur des Bassins à flot à partir de cette dynamique déjà engagée, donc permettant une mise en œuvre rapide et peu coûteuse, la commune et l'intercommunalité se dispensant d'acquérir les terrains.

| | Année de lancement | Pilotage du projet | Nombre de logements (environ) |
|---|--|--|--------------------------------------|
| Bassins à flot | 2008-2009 dans sa forme définitive | Régie Bordeaux Métropole (avant 2015 : Ville et CUB) | 5 400 |
| Bastide-Niel | 2009 : création de la ZAC | Société dont la SEM Bordeaux Métropole Aménagement est actionnaire majoritaire (ZAC concédée par BM) | 3 400 |
| Brazza | 2013 | Régie Bordeaux Métropole | 4 950 |
| Euratlantique (Bègles, Bordeaux, Floirac) | 2008-2010 : mission de préfiguration 2010 : création de l'EPA (pilote de l'opération) | EPA Euratlantique | 20 000 |
| Berges du Lac / Ginko | 2006 : création de la ZAC 2008 : approbation du dossier de réalisation de la ZAC | Bouygues Immobilier | 3 000 |
| 50 000 logements (dans toute la métropole) | 2012 : création de la SPL | SPL La Fab | 1 500 livrés en 2020 |

Tableau 8 – Les projets d'urbanisme lancés entre 2006 et 2012 dans la commune de Bordeaux

C'est dans cet esprit pragmatique que la Ville et la CUB élaborent la doctrine de coproduction du projet d'urbanisme des Bassins à flot, celle d'un urbanisme dit négocié, que certains ont assimilé à l'idée d'une « ville accélérée¹¹ » tant l'idée d'une production rapide est prégnante. En tant qu'architecte-urbaniste coordinateur du projet des Bassins à flot à partir de 2009, Nicolas Michelin participe à l'élaboration de cette doctrine en plus de réaliser le plan-guide du projet (figure n°16). Cette doctrine cherche à redonner du pouvoir aux acteurs publics dans un contexte où l'action des promoteurs immobiliers est faiblement encadrée : « *L'important [pour pratiquer l'urbanisme négocié] est d'intégrer le format naturellement souple de l'urbanisme négocié, pensé comme un urbanisme de projet : il s'agit de créer un cadre dans lequel privé et public peuvent croiser leur expertise et leur volonté de faire, afin d'optimiser les réponses à des problèmes urbains¹²* ».

¹¹ J. Grosbellet, *La ville accélérée et ses acteurs*, op. cit.

¹² Hugo Christy et ANMA, *L'Urbanisme négocié*, Paris, La Découverte, 2016, 112 p. : p. 84.



Figure 16 – Plan-guide du projet d’urbanisme des Bassins à flot, juin 2017
(Droits réservés ANMA et Bordeaux Métropole)

2.1.1. La transformation du rapport entre acteurs publics locaux et promoteurs immobiliers : de la confrontation au partenariat ?

La doctrine de l'urbanisme négocié joue sur les rapports entre la Ville et la CUB avec les promoteurs immobiliers. Pour la Ville et la CUB, il s'agit du premier levier d'action à disposition après que les promoteurs immobiliers ont acquis de nombreuses emprises dans le périmètre du projet. Pour le directeur général de l'aménagement à Bordeaux Métropole, les promoteurs immobiliers doivent désormais être les partenaires des acteurs publics dès l'élaboration des projets d'urbanisme :

Les promoteurs immobiliers ne sont pas pires que les autres. Je les défends. On fait avec eux, ce sont des partenaires avec qui il faut partager le projet. (Entretien avec le directeur de l'aménagement à Bordeaux Métropole, alors directeur général de l'aménagement à la Ville de Bordeaux, août 2017).

Il s'agit d'établir un rapport plus horizontal avec les promoteurs dès l'initiation des réflexions sur le projet, plutôt qu'un rapport vertical de confrontation dans lequel la maîtrise d'ouvrage urbaine leur remet des cahiers des charges et des fiches de lots fixant des règles de façon rigide. Ce nouveau rapport est permis, selon mon interlocuteur, par les changements qu'a connus la profession de promoteur immobilier :

C'est plus facile de travailler avec les promoteurs de la nouvelle génération qu'avec ceux de l'ancienne. Les promoteurs de la nouvelle génération ils n'ont plus un gros diamant piqué dans leur cravate. Ils sont habillés à peu près comme nous, ils vivent à peu près comme nous et ils ont compris ce qu'était, du moins à Bordeaux, la question du partenariat et du partage d'informations, et de la connaissance du projet. Ils ont fini par comprendre que l'urbanisme primait sur l'architecture, alors qu'il y a 30 ans, ce qui est important c'était juste d'avoir son permis. Ils ont compris qu'aujourd'hui le contexte compte, ils sont obligés de faire un effort, de montrer comment ça s'inscrit dans un quartier [...] Les vieux qui ont connu l'époque de Chaban, il en reste trois ou quatre, leur fonctionnement n'était manifestement pas le fonctionnement actuel, c'est-à-dire qu'ils avaient quand même l'habitude de transcender les règles avec une grande facilité. (Entretien avec le directeur de l'aménagement à Bordeaux Métropole, projet des Bassins à flot, août 2017)

Les principes de l'urbanisme négocié sont très bien reçus par les promoteurs immobiliers qui interviennent aux Bassins à flot. L'un d'eux apprécie particulièrement les marges de manœuvre qu'il gagne dans la production des opérations immobilières au nom de l'innovation, mais également parce que l'urbanisme négocié permet un accès plus direct aux projets d'urbanisme dès lors qu'on maîtrise le foncier :

L'urbanisme négocié c'est vraiment une très bonne nouvelle pour nous. Non pas parce qu'on va construire plein de logements, c'est pas dans ce sens-là que je le dis mais ça veut dire qu'on va pouvoir participer à la création de nouveaux quartiers, être présent dans ces nouveaux quartiers et proposer une nouvelle offre de logements, réfléchir, tester des choses par rapport à tous les nouveaux usages... Quand on discute de ça avec un élu d'une plus petite commune, il ne comprend pas de quoi on parle. Ils n'ont qu'un problème : la hauteur et le nombre de

parkings. (Entretien avec le directeur d'une filiale d'un groupe de promotion immobilière d'envergure nationale, projet des Bassins à flot, juillet 2017)

L'urbanisme négocié constitue donc une opportunité pour le développement des promoteurs immobiliers et semble remplir la vocation d'incitation que lui donnent les acteurs publics locaux.

2.1.2. La remise en cause des règles d'urbanisme : déréguler pour encourager ?

La transformation de la doctrine de la coproduction entre acteurs publics locaux et promoteurs immobiliers conduit la Ville et la CUB à repenser le rôle des règles d'urbanisme, dans le but d'encourager les promoteurs immobiliers à acquérir des emprises foncières et lancer des opérations immobilières : « *On oublie les règles, on laisse les promoteurs acheter les terrains et on essaie de travailler avec eux* » (Entretien avec le directeur de l'aménagement à Bordeaux Métropole, projet des Bassins à flot, août 2017). Les règles auxquelles le directeur de l'aménagement fait référence dans cette formule correspondent aux modalités de l'aménagement public déjà évoquées, mais également aux règles d'urbanisme contenues dans le plan local d'urbanisme (PLU). Dans l'ouvrage présentant l'élaboration du projet, voici comment les acteurs publics locaux se positionnent par rapport aux règles d'urbanisme : « *L'un des principaux ennemis de l'urbanisme négocié, c'est l'urbanisme dit 'de la règle', c'est-à-dire un mode de projet guidé par le respect scrupuleux des règlements d'urbanisme, au premier rang desquels le PLU. Année après année, cet urbanisme de la règle est remis en question par les tenants d'un urbanisme dit 'de projet', une école qui regroupe des urbanistes, des élus et des promoteurs. Leur constat : l'application stricte de la règle bride les initiatives en imposant des contraintes de formes et en perturbant les équations économiques qui font que les acteurs privés seront intéressés, ou non, pour s'engager dans un secteur*¹³. »

Conformément à la doctrine de l'urbanisme négocié, le règlement de la zone des Bassins à flot dans le Plan local d'urbanisme (PLU) de Bordeaux « *a été modifié dans un esprit volontairement minimaliste*¹⁴ » : seules subsistent les règles portant sur la hauteur maximale des immeubles dans la zone, une part obligatoire d'espaces en pleine terre dans les parcelles construites et des règles sur le stationnement. Parmi les règles supprimées, il y a notamment le coefficient d'occupation des sols, encore en vigueur en 2010, qui contraint la densité sur chaque parcelle. Cet indicateur était particulièrement scruté par les promoteurs immobiliers car il contribue à déterminer la constructibilité des parcelles : « *Très tôt dans l'histoire du projet, les assemblées politiques ont délibéré pour raccourcir au maximum le règlement d'urbanisme. Outre quelques grands invariants, le carcan réglementaire a été largement déverrouillé. En d'autres termes, les opérateurs, dont certains patientaient depuis de nombreuses années pour se voir ouvrir des constructibilités sur leurs terrains, se sont finalement trouvés, du strict*

¹³ H. Christy et ANMA, *L'urbanisme négocié*, op. cit. : p. 104.

¹⁴ *Ibid.*

*point de vue réglementaire, libres de développer les programmes de leur choix, dans les volumes de leur choix*¹⁵. » Le plan-guide réalisé par l'architecte-urbaniste coordinateur prend en compte le fait que le projet des Bassins à flot est réalisé à partir des opportunités saisies par les promoteurs immobiliers : il propose une vision d'ensemble évolutive. Le plan-guide est également articulé à des principes qui doivent guider l'ensemble des acteurs du projet, acteurs publics locaux, Port de Bordeaux et promoteurs immobiliers, appelés « invariants du projet », élaborés par l'architecte-urbaniste coordinateur : la plaque portuaire – l'espace qui fait le tour des bassins, les quais – comme espace public, les îlots séparés par des sentes piétonnes conduisant aux bassins, architecture industrielle avec des bâtiments ponctués d'émergences pour rythmer le paysage. L'urbanisme négocié ne consiste donc pas à coproduire un projet sans vision urbaine d'ensemble.

En résumé, la coproduction du projet des Bassins à flot selon l'urbanisme négocié pose un défi de taille aux acteurs publics locaux : sans ZAC, sans maîtrise foncière publique, sans règles d'urbanisme, c'est-à-dire avec un pouvoir de contrainte minimal, comment peuvent-ils orienter voire maîtriser la transformation du quartier, soumis à la dynamique impulsée par les promoteurs immobiliers et qu'ils s'emploient à encourager ?

2.2. Faire des promoteurs immobiliers des partenaires : émergence d'une nouvelle doctrine à l'AFTRP

La réalisation du projet du Grand Parc remplit tous les critères de l'aménagement public : maîtrise foncière publique, création d'une ZAC, concession de l'aménagement de la ZAC à un aménageur. De plus, cet aménageur, l'AFTRP, se trouve être un des établissements publics les plus emblématiques de l'aménagement public à travers son rôle dans la création des villes nouvelles. Si le modèle de l'aménagement public n'est remis en question par les acteurs publics locaux, c'est de l'aménageur lui-même qu'émane les critiques et la volonté de transformer ses modes de faire dans le but de produire plus vite les projets d'urbanisme dont l'établissement a la charge. Ces critiques et cette volonté sont issues de la remise en question du processus de production de la première phase du projet – nommée « tranche A » par les acteurs – et dans les transformations managériales que connaît l'AFTRP au début des années 2010.

2.2.1. De la promesse d'une livraison rapide à la remise en question du processus de production de la première phase du projet

La livraison rapide de la première phase du projet constituait, selon le chef de projet à l'AFTRP, un des atouts de leur réponse, en 2011, à l'appel d'offres pour l'attribution de la concession d'aménagement

¹⁵ H. Christy et ANMA, *L'urbanisme négocié*, op. cit : p. 28.

par la communauté d'agglomération Évry Centre Essonne (CAECE), conformément à ce qui était attendu par la mairie de Bondoufle. C'est également un atout pour l'État, qui cherche à l'époque à accroître significativement la production de logements en Île-de-France :

On avait compris que l'urgence du maire était de montrer qu'il produisait et qu'il allait produire vite et qu'il s'engageait à inscrire l'opération avec une production de logement social à 30 %. Notre objectif était, dès la désignation si c'était le cas, de déposer des permis de construire en 6 mois [...] et de montrer à l'État qu'on est prêts à faire et à faire vite. (Entretien avec le chef de projet AFTRP/Grand Paris Aménagement, projet du Grand Parc, août 2016)

L'attribution de la concession à l'AFTRP a lieu en mars 2011 et l'aménageur prévoit une livraison rapide de la première tranche du projet comptant environ 230 logements. Cette livraison rapide attendue repose sur l'anticipation de l'AFTRP pour livrer rapidement les premiers logements : des emprises foncières déjà maîtrisés par l'AFTRP sont identifiées dans la continuité du tissu urbain de la ville et un partenariat est constitué avant même l'attribution de la concession avec le promoteur immobilier Icade et avec le bailleur social Essonne Habitat pour la production de ces logements. Si l'AFTRP parvient à déposer les permis de construire en octobre 2011 – c'est-à-dire un délai d'environ 6 mois pour la conception des 239 logements –, le début des travaux n'a pas lieu avant l'été 2013 et la livraison à l'été 2016.

Ce délai s'explique d'une part par le retard pris lors de l'instruction administrative pour la création de la ZAC, comme je l'ai déjà évoqué. Cela n'entraîne pas de remise en cause de l'outil par l'aménageur, qui identifie un autre problème : la difficile commercialisation des logements de cette première phase par le promoteur immobilier. De façon habituelle, les promoteurs doivent vendre un certain nombre de logements avant de s'engager dans la construction d'un projet immobilier afin de bénéficier des prêts bancaires. La commercialisation de cette première phase ne rencontre pas le succès escompté et se heurte même à des difficultés importantes qui se traduisent par un écoulement très lent des 230 logements à vendre : l'intégralité n'est vendue qu'en 2016, soit une durée totale de commercialisation de trois années¹⁶. La lenteur de l'écoulement des logements constitue un problème pour le promoteur immobilier : il doit baisser les prix des appartements pour parvenir à les vendre. Cela constitue également un problème pour l'aménageur du fait de la menace envers l'attractivité du projet auprès des promoteurs immobiliers pour les futures phases et les délais de réalisation du projet sont compromis :

Le fait qu'un promoteur ne vende pas, ça sclérose toutes les autres ventes par ailleurs, ça freine le marché, les opérateurs n'ont pas envie de venir. C'est une mauvaise presse pour une opération, pour un maire qui s'inscrit dans des objectifs de réalisation, qui a 5 ans pour défendre sa stratégie à l'échelle locale. En plus, il ciblait que cette opération devait déjà répondre à un besoin local. Il n'y avait pas de vacance, on avait 90 % d'un parc qui faisait du T4/T5 donc il fallait du petit logement aussi pour répondre à des jeunes ménages qui veulent

¹⁶ Je me pencherai sur les raisons de ces difficultés dans le chapitre 6.

s'installer et qui ne trouvent pas de biens. (Entretien avec le chef de projet AFTRP/Grand Paris Aménagement, projet du Grand Parc, septembre 2019)

L'AFTRP n'attend pas la livraison complète de la première tranche du projet d'urbanisme pour constater le retard pris par l'opération selon le chef de projet :

Ce n'est pas un échec en soi mais quand on a fait le rapprochement de la durée de notre contrat par rapport au programme qu'on doit tenir, on s'est vite rendu compte qu'on ne pouvait pas réitérer le modèle de la tranche A. On s'est interrogé pour faire plus vite. (Entretien avec le chef de projet à l'AFTRP/GPA, projet du Grand Parc, août 2016)

« Faire plus vite » s'impose alors à l'aménageur et la commercialisation est identifiée comme la source du problème qui perturbe la réalisation du projet, ce qui entraîne la remise en cause du processus de production de la première phase pour les phases ultérieures. La première raison pour laquelle l'aménageur du projet du Grand Parc souhaite produire plus vite est donc interne au projet. Les transformations managériales au sein de l'AFTRP poussent également pousser en ce sens.

2.2.2. Transformations managériales et émergence d'une nouvelle doctrine

Un nouveau président directeur général est nommé à la tête de l'AFTRP en 2013. Il s'agit de Thierry Lajoie, dont le parcours mêle notamment des fonctions d'aménageur et des fonctions politiques. Comme aménageur, T. Lajoie a, entre autres, dirigé la SEM de l'Agglomération Dijonnaise (SEMAAD) et a créé la SPL de l'Agglomération Dijonnaise en 2009. De 2012 à 2013, il a été conseiller auprès de la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, chargé du Grand Paris. En 2015, il est l'auteur du rapport de préfiguration qui conduit à la transformation de l'AFTRP en Grand Paris Aménagement. Je ne reviendrai pas sur les détails qui conduisent à cette transformation mais je reprendrai quelques éléments issus de ce rapport pour mettre en évidence que les changements que connaît l'établissement public prennent leur source dans un changement de doctrine présentée en détails dans ce rapport¹⁷. Comme le souligne le chef de projet du Grand Parc, la nomination de Thierry Lajoie constitue un tournant dans l'histoire de l'établissement :

Jusqu'alors, on avait eu des présidents qui sortaient des écoles de l'État, l'ENA, etc. Il y avait un autre rapport. Ce nouveau président qui arrive a d'autres modes de faire, il s'est beaucoup appuyé sur ce qu'il a mis en place à Dijon, avec beaucoup de partenariats avec les collectivités et les promoteurs immobiliers. Une autre casquette, une autre façon de travailler (Entretien avec le chef de projet Grand Paris Aménagement, projet du Grand Parc, septembre 2019)

¹⁷ Rapport de la mission de préfiguration de Grand Paris Aménagement, établi par Thierry Lajoie, président directeur général de l'AFTRP, remis à Sylvia Pinel, ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, le 7 septembre 2015, à Paris.

Le deuxième changement managérial se produit également en 2013 avec l'arrivée d'une nouvelle directrice à la tête de la délégation Sud de l'AFTRP¹⁸, de laquelle dépend le projet du Grand Parc. Ariane Bouleau-Saïde a occupé des postes de direction au sein de collectivités territoriales et EPCI (Grand Lyon, Cergy) ainsi que chez des aménageurs publics ou para-publics (EPA de Cergy-Pontoise, SEM de la Ville de Paris).

L'enjeu d'une production plus rapide des projets d'urbanisme pilotés par l'AFTRP constitue d'emblée une priorité pour les nouveaux membres de la direction de l'aménageur, dans un contexte où l'État, qui contrôle en partie l'AFTRP, souhaite une production rapide et massive de logements en Île-de-France. Cette injonction politique rencontre les problèmes de délais que connaît l'aménageur dans sa conduite du projet du Grand Parc. La nouvelle directrice de la délégation Sud fait de cette question l'une de ses priorités, conformément aux intentions du nouveau président directeur général, et entend bouleverser le rapport aux temporalités dans les pratiques de l'AFTRP :

Elle veut enfin changer le rapport de ses collaborateurs aux temporalités. Selon elle, le temps n'avait pas de valeur à l'AFTRP quand elle y est arrivée. Il n'était jamais transposé en argent alors même que l'établissement avait une culture financière bien plus importante que les autres. Les directeurs territoriaux savaient très bien établir des bilans mais ne les anticipaient pas. Si une opération était délivrée avec trois ans de retard, les conséquences sur la rentabilité des projets n'étaient pas formellement exprimées. (Directrice de la délégation Sud à l'AFTRP puis directrice générale adjointe à GPA, projet du Grand Parc, juin 2018. Propos issus de la retranscription synthétique de l'entretien organisé dans le cadre du séminaire « Pratiques professionnelles » de la Chaire Aménager le Grand Paris à l'École d'Urbanisme de Paris)

Ce nouveau rapport aux temporalités bouleverse de façon concrète les habitudes de travail des chefs de projet, que j'explorerai plus en détails dans les chapitres suivants :

Nous on était plutôt dans du concours, les choses prenaient du temps, on privilégiait énormément les concours de charges foncières et d'architecture. On rentrait moins dans l'enjeu du marché immobilier, de la typologie des logements, des prix de vente. On a décidé de faire complètement autrement dans le but d'aller plus vite. (Entretien avec le chef de projet à l'AFTRP/GPA, projet du Grand Parc, septembre 2019)

La nouvelle doctrine pour la coproduction entre l'aménageur, au nom des communes et des intercommunalités, et des promoteurs immobiliers émerge dans ce contexte. La transformation des rapports de coproduction doit permettre d'accélérer la mise en œuvre des projets d'urbanisme et la livraison des logements, comme le présente T. Lajoie dans son rapport : « *Des modalités d'intervention simplificatrices et innovantes qui accélèrent et sécurisent la production de logements, en poursuivant*

¹⁸ La délégation Sud est une antenne de l'AFTRP installée à Évry depuis la dissolution de l'EPEVRY. Dans le fonctionnement de l'AFTRP, les différentes délégations, chacune responsable d'un territoire, disposent d'une autonomie assez importante dans leur fonctionnement.

la modernisation engagée des lois et règlements en particulier procéduraux et normatifs et en conduisant les opérations en association avec les opérateurs économiques (aménageurs, foncières, promoteurs, bailleurs, investisseurs...) dès l'amont des projets pour renforcer le lien entre qualité et commercialité des opérations d'aménagement et de construction, suivant des méthodes connues sous les dénominations 'urbanisme de projet' ou 'urbanisme négocié'¹⁹ ».

Ce point est très vite assimilé et intégré dans le pilotage du projet du Grand Parc : « *Comment aller plus vite, c'est aussi se dire que les opérateurs [i.e. les promoteurs immobiliers] doivent devenir des partenaires* » (Chef de projet GPA, projet du Grand Parc, septembre 2019). Concrètement, dans le cas de l'opération du Grand Parc à Bondoufle, cela signe la fin des pratiques de l'aménageur qui plaçaient le concours de charges foncières et d'architecture comme l'*alpha* et l'*oméga* de la sélection des promoteurs immobiliers. Cette pratique des concours est un héritage de la fonction de maîtrise d'ouvrage publique qu'occupait l'AFTRP dans le passé. La nouvelle doctrine promeut l'abandon de ces pratiques, plutôt descendantes et hiérarchiques, au profit du partenariat entre les acteurs coproducteurs. Pour le chef de projet chez GPA, cela implique un retournement dans la perception des promoteurs immobiliers et de leur rôle. On le voit très clairement dans l'extrait d'entretien suivant, où celui-ci questionne son rôle et sa responsabilité en tant qu'aménageur dans l'échec de la commercialisation de la première phase du projet :

À la décharge d'Icade, on était dans une ZAC en extension, c'était les premiers à arriver dans un contexte difficile. Il n'y avait pas eu de marché pendant x années, ils ne savaient pas réellement où ils allaient eux non plus. On estime qu'on est aussi responsables des plâtres qu'ils ont essuyés. (Entretien avec le chef de projet à l'AFTRP/GPA, projet du Grand Parc, septembre 2019).

En plus de remettre en question le rôle tenu dans le passé, cette doctrine incite à porter un nouveau regard et à travailler différemment avec les promoteurs immobiliers pour les phases ultérieures :

« Il faut arrêter de penser que les promoteurs immobiliers sont là uniquement pour faire un one-shot, surtout sur une opération qui fait 150 000 mètres carré. Ils ont tout intérêt à faire des opérations qui marchent s'ils veulent pouvoir revenir sur le territoire, et sur plusieurs phases de la même opération. Donc rentrer plus en discussion avec eux. Non pas pour partager vraiment le risque, on ne peut que les conseiller [...] Non seulement on a travaillé plus tôt avec eux, très en amont pour définir le bon produit et le bon prix mais eux ont appris à travailler ensemble, entre eux [...] Ça a extrêmement bien marché. » (Chef de projet à l'AFTRP/GPA, projet du Grand Parc, septembre 2019).

¹⁹ Rapport de la mission de préfiguration de Grand Paris Aménagement, établi par Thierry Lajoie, président directeur général de l'AFTRP, remis à Sylvia Pinel, ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, le 7 septembre 2015, à Paris : p. 35

La filière de l'aménagement public n'est pas explicitement remise en cause par l'émergence de la doctrine de coproduction au sein de l'AFTRP, future Grand Paris Aménagement. Pourtant, c'est bien par une transformation importante du processus de coproduction des projets d'urbanisme, qui repose sur un partenariat plus étroit avec les promoteurs immobiliers, que le défi d'une production plus rapide doit être relevé. Dans le cas du projet du Grand Parc à Bondoufle, la transformation du processus de coproduction doit permettre à l'aménageur de remédier aux difficultés de commercialisation des logements de la première phase du projet. C'est ainsi que le leitmotiv de l'aménageur, « le bon produit au bon prix », prend tout son sens.

2.3. Quand les intérêts privés rencontrent ceux des acteurs publics : l'irruption d'un groupement de promoteurs immobiliers dans le projet du Quartier Camille Claudel

Contrairement aux Bassins à flot et au Grand Parc, les acteurs impliqués dans le projet du Quartier Camille Claudel ne rencontrent pas de problèmes de délais pour la réalisation du projet. C'est même tout à fait l'inverse : la mise en œuvre du quartier a été très rapide : de l'appel d'offres de charges foncières – fin 2011 –, à la livraison des premiers logements – courant 2015 –, trois ans et demi se sont écoulés. L'intégralité des 2 000 logements a été livrée au printemps 2016. Dès le lancement de ce projet, la Ville de Palaiseau insiste sur sa mise en œuvre rapide. Cela représente une contrainte pour l'aménageur, autant qu'une opportunité pour les promoteurs immobiliers qui parviendraient à satisfaire cette commande politique. Cette contrainte et cette opportunité se rencontrent à travers la réponse d'un groupement de promoteurs immobiliers à l'appel d'offres pour la cession des charges foncières.

La candidature d'un groupement de promoteurs ne constitue pas une nouveauté dans la coproduction des projets d'urbanisme, comme en témoigne l'exemple souvent cité du groupement de promoteurs immobiliers DBS sur les anciens terrains de Renault à Boulogne-Billancourt. À Palaiseau, la présence d'un groupement était même anticipée dans l'appel d'offres pour la cession des charges foncières par l'aménageur. Le groupement de quatre promoteurs immobiliers retenu par la SEM est représenté par un mandataire qui n'est pas l'un de ces promoteurs, choix relativement courant, mais un acteur intermédiaire : Constructions et Développement Urbains (CDU).

Le groupement de promoteurs immobiliers est composé de quatre promoteurs immobiliers : Bouygues Immobilier, Eiffage Immobilier, Kaufman & Broad et Nexity Apollonia. Ils appartiennent tous les quatre à de grands groupes dans le domaine de la promotion immobilière et du BTP, peu ou prou toujours classés parmi les dix plus importants du secteur en France par leur chiffre d'affaires. La puissance de ce groupement est donc manifeste tout comme l'effet d'image de marque qui s'en dégage pour les acteurs

de l'urbanisme et de la production de logements²⁰. Ce groupement n'a pas désigné de mandataire parmi ses membres. Le mandataire d'un groupement momentané d'entreprises, comme c'est le cas pour les groupements de promoteurs immobiliers, assure différentes fonctions. D'abord, il doit être un cotraitant, c'est-à-dire détenir des parts dans les opérations qu'il s'agit de mener. En plus de ce rôle de cotraitant, le mandataire représente le groupement auprès des autres acteurs impliqués dans le projet et assure la coordination de l'ensemble des affaires communes au groupement. Dans le cas du Quartier Camille Claudel, le mandataire n'est pas l'un des quatre promoteurs mais un acteur tiers, sur lequel je reviendrai : Constructions et Développement Urbains (figure n°17).



Figure 17 – Constructions et Développement Urbains, un acteur intermédiaire pivot de la coproduction

(Source : plaquette de présentation de Constructions et Développement Urbains)

²⁰ J. Pollard, « Les grands promoteurs immobiliers français », art cit.

L'offre du groupement de promoteurs immobiliers repose sur la proposition de construire l'intégralité des 2 000 logements d'un coup, sans phasage progressif, comme c'est le cas dans le projet du Grand Parc à Bondoufle :

Sur les grandes opérations, il y a un aménageur propriétaire du foncier. Il vend des bouts de son foncier aux différents promoteurs qui vont réaliser les opérations. Puis, ils vont prendre des architectes pour concevoir les bâtiments que le promoteur va construire. Souvent, il le fait par bouts. C'est la méthode traditionnelle. Nous mettons en place une méthode différente. On met autour de la table, dès le point de départ de la conception, l'aménageur, le groupement de promoteurs, l'urbaniste, les BET. Concrètement, autour de la table dans la salle de réunion ici. Au lieu de faire des phases successives tel que ça se passe d'habitude, nous regroupons tout dans une seule phase. On évite d'avoir à travailler sur des phases qui se succèdent. Tout faire en même temps permet de gagner un an au minimum. On peut même gagner un et demi sur les gros projets en travaillant de cette manière. On arrive à faire en sorte, comme les gens travaillent ensemble depuis le point de départ, on crée un groupe. Chacun regarde le projet dans son ensemble (Entretien avec le directeur général de CDU, projet du Quartier Camille Claudel, janvier 2016)

Scientipôle Aménagement, SAEML en charge de l'aménagement du projet d'urbanisme par la communauté d'agglomération Plateau de Saclay (devenue Paris-Saclay) choisit d'attribuer l'ensemble des charges foncières au groupement représenté par CDU à l'issue du concours de charges foncières en décembre 2011. Les autres réponses à cet appel d'offres parvenues à l'aménageur émanaient de divers promoteurs plus petits qui ne se positionnaient que sur un seul lot à la fois, ce à quoi l'aménageur a préféré le groupement de grands promoteurs avec un mandataire, même si les lots seront ensuite répartis entre eux : « *des gros nationaux qui répondent de manière groupée sur un ensemble d'opérations avec un mandataire, c'est forcément plus efficace et plus simple à gérer. Surtout sur une opération de cette taille* » (Chargée d'opérations chez Scientipôle Aménagement, septembre 2018). Le choix du groupement et de CDU apparaît comme une solution moins risquée : les engagements pris par le groupement de promoteurs immobiliers semblent plus solides aux yeux de l'aménageur – production rapide des logements et prix de vente des logements – ce qui constitue un critère primordial pour la CAPS qui a concédé l'aménagement à Scientipôle Aménagement.

Face aux enjeux d'une production plus rapide et moins coûteuse des projets d'urbanisme à dominante résidentielle, les acteurs publics locaux comme les promoteurs immobiliers transforment le processus de coproduction des projets d'urbanisme. Que cela soit à travers la mise en place d'un « urbanisme négocié » ou la sélection d'un puissant groupement de promoteurs immobiliers, les transformations s'inscrivent dans la même direction, mais dans des modalités qui prennent des formes diverses selon les contextes : les promoteurs immobiliers deviennent des partenaires et ne sont plus perçus comme des menaces d'une part, et d'autre part, les rapports aux temporalités de la production d'un projet sont bouleversés.

3. Construire des cadres nouveaux pour organiser la coproduction entre acteurs publics locaux et promoteurs immobiliers

La remise en cause de l'aménagement public a conduit les acteurs à transformer les principes de la coproduction publique et privée dans le but de produire plus rapidement les projets d'urbanisme, et donc des logements. Les acteurs publics locaux et les promoteurs immobiliers mettent en place des cadres nouveaux pour organiser la coproduction des projets. Ces cadres nouveaux ne s'appuient pas exclusivement sur des dispositifs nouveaux mais bien sur l'agencement entre des instruments connus, présents dans le répertoire à la disposition des acteurs de l'urbanisme, dont certains sont des instruments de l'aménagement public, avec des dispositifs spécifiques à chaque projet, construits localement mais qui contribuent tous à transformer l'organisation ou la coordination de l'élaboration collective des projets.

3.1. Le pilotage public des projets d'urbanisme

Le pilotage public désigne l'activité remplie par les villes et les intercommunalités ou les aménageurs à qui ils l'ont déléguée dans la coproduction du projet. La filière de l'aménagement public consiste à mettre en œuvre des modalités spécifiques de pilotage public, au premier rang desquelles la concession de la ZAC, qui consiste à déléguer la maîtrise d'ouvrage du projet à un aménageur, et donc les activités afférentes, dans des modalités qui restent à préciser en fonction de la situation : production et financement des équipements publics, encadrement de la production des opérations immobilières pour celles qui nous intéressent particulièrement ici. Ce n'est pas parce que la coproduction doit prendre forme dans un « urbanisme négocié » ou dans un partenariat accru avec les promoteurs immobiliers que le pilotage public des projets d'urbanisme est remis en cause. Bien au contraire, les acteurs publics locaux tiennent la barre dans tous les projets mais selon des formes diverses, qui soulignent la contingence de la coproduction mais également la nature des choix, politiques et/ou opérationnels, auxquels les acteurs procèdent dans la répartition des rôles entre les acteurs. Pour autant, la diversité des formes du pilotage public n'efface pas une caractéristique commune de l'encadrement de la coproduction dans les trois cas, marqués par les transformations de la doctrine de la coproduction publique et privée. Il s'agit du portage politique, c'est-à-dire l'engagement des élus et des techniciens à haut niveau de responsabilité tout au long de la conception et de la réalisation du projet²¹.

²¹ Jean Frébault (ed.), *La maîtrise d'ouvrage urbaine*, Paris, Éditions du Moniteur, 2005, 147 p.

3.1.1. Les différentes formes du pilotage public face aux enjeux de la coproduction publique et privée

Le pilotage public du projet du Grand Parc s'inscrit dans la filière de l'aménagement public. Il est organisé par la concession de l'aménagement de la ZAC à l'AFTRP par la CAECE. L'aménageur s'emploie à mettre en œuvre ce que le dossier de réalisation de la ZAC a préalablement défini. La cession des charges foncières par l'aménageur donne lieu à des fiches de lots dans lesquelles sont précisées des règles pour la programmation des logements ainsi que pour la conception urbaine et architecturale à l'échelle des emprises cédées, en complément à celles se trouvant dans le PLU. Ces modalités de pilotage public n'évitent pas totalement les heurts que peut connaître le développement d'un projet d'urbanisme, en témoignent les difficultés à tenir les délais fixés en raison de la commercialisation difficile de la première tranche du projet. Ces difficultés n'ont pas remis en cause le pilotage public mais elles ont donné lieu à des transformations dans l'organisation de l'élaboration des projets immobiliers, comme nous allons le voir.

Dans le cas du Quartier Camille Claudel, l'aménageur Scientipôle Aménagement a reçu mandat de la part de la communauté d'agglomération pour le pilotage public du projet, en dehors d'une procédure de ZAC. Il assure la maîtrise d'ouvrage des équipements publics ainsi que leur financement grâce à la vente des charges foncières et à des participations financières versées par les promoteurs immobiliers. Son activité dans l'encadrement de l'élaboration des opérations immobilières doit se réaliser en coopération avec le groupement de promoteurs immobiliers. L'élaboration des opérations immobilières se fait de façon assez autonome, restreinte entre les acteurs du groupement des promoteurs immobiliers, comme nous allons le voir. Le rôle rempli par l'aménageur n'en est pas moins déterminant car il revient à s'assurer de la prise en compte des objectifs et des règles fixées dans les fiches de lot lors de la cession des charges foncières, qui portent aussi bien sur les prix de vente des logements à produire que sur la conception urbaine à l'échelle du quartier, le groupement agissant en même temps sur l'ensemble des emprises foncières et sur la conception architecturale des opérations immobilières.

Le cas du projet des Bassins à flot est celui qui, dans son pilotage public, est le plus éloigné des caractéristiques de l'aménagement public, ce qui va m'amener à développer un peu plus longuement les conséquences de ce choix. La Communauté Urbaine de Bordeaux, puis Bordeaux Métropole, assure ce pilotage en régie, c'est-à-dire par ses propres services. Après l'échec du projet mené par la SEM BMA, la Ville et la CUB décident conjointement d'opter pour un pilotage en régie, c'est-à-dire que l'ensemble des tâches et des activités liées à l'aménagement seront réalisées par les agents de la CUB. La Ville de Bordeaux met à disposition un chef de projet et son directeur de l'aménagement est très engagé dans la réalisation du projet. À partir de 2015 et la mutualisation des services entre la Ville et la CUB au sein de Bordeaux Métropole, BM conserve seule le pilotage du projet. Si la CUB dispose d'une expérience dans la conduite de projet d'urbanisme en régie, le pilotage d'un projet de l'ampleur des Bassins à flot,

sur un périmètre de 160 hectares, est néanmoins inédite. Le pilotage en régie repose sur une ingénierie et une structure légère pour la conduite d'un projet de cette ampleur, environ quatre à six « *équivalent temps plein* » mobilisés au sein de Bordeaux Métropole. Cela représente néanmoins un engagement lourd pour Bordeaux Métropole : « *L'aménagement en régie c'est très consommateur en ressources. C'est de toute façon une méthode [l'urbanisme négocié] qui au final, économiquement, n'est sûrement pas plus coûteuse, mais qui en termes de consommation de ressources des services est lourde et non reproductible à l'infini* » (Entretien avec un des responsables de l'aménagement opérationnel, Pôle territorial de Bordeaux, Bordeaux Métropole, août 2017). Le directeur du Pôle territorial de Bordeaux, qui supervise l'ensemble des projets d'urbanisme à Bordeaux, donne un point de comparaison avec les moyens mis à disposition de la conduite de la ZAC Bastide-Niel, confiée à la SEM Bordeaux Métropole Aménagement : « *Sur Bastide-Niel, pour mettre en œuvre, il a 16 ETP pour 30 hectares et c'est une ZAC, c'est moins compliqué. La limite de l'internalisation, c'est qu'on ne dimensionne jamais suffisamment les équipes* » (Entretien avec un responsable de l'aménagement opérationnel, Bordeaux Métropole, juillet 2017). La volonté des élus de ne pas confier le pilotage à un aménageur a primé, malgré les difficultés supplémentaires que cela peut causer au sein de la Métropole.

Pour les promoteurs immobiliers, le pilotage du projet par une équipe réduite, à peu près stable dans le temps et avec laquelle un collectif s'est progressivement formé, a été gage d'efficacité et de rapidité :

Je trouve que par rapport à d'autres projets, ce sont toujours les mêmes personnes qu'on voit. Du coup ce n'est pas beaucoup de personnes, c'est plus agréable parce que plus efficace. Il y a un vrai suivi. On prend contact avec le chef de projet des Bassins à flot, un mail, un coup de téléphone on a une réponse à nos questions, ça avance, il y a beaucoup d'échanges. C'est assez fluide comme organisation. (Entretien avec le directeur général d'une filiale locale d'un promoteur d'envergure nationale, projet des Bassins à flot, juillet 2016)

Dans les projets du Quartier Camille Claudel et du Grand Parc, ce sont les aménageurs qui réalisent les équipements publics, conformément à la procédure du ZAC au Grand Parc et au mandat donné à la SEM Scientipôle Aménagement par la CAPS, grâce en partie aux recettes issues de la vente des charges foncières. Dans le cadre du projet des Bassins à flot, la CUB assure la maîtrise d'ouvrage des équipements et a recours à un programme d'aménagement d'ensemble²². Cet instrument permet de financer les équipements publics avec les participations financières des acteurs privés, levées en fonction de la surface construite dans un périmètre donné. La création d'un PAE ne nécessite pas d'enquête publique²³ et peut donc être mis en œuvre très rapidement. Le PAE des Bassins à flot est créé en mars

²² Depuis 2012, il n'est désormais plus possible de créer des PAE. Certaines de ses dispositions ont été reprises par le Projet urbain partenarial (PUP).

²³ Le PAE ne constitue pas un document d'urbanisme au sens de l'article L.600-3 du code de l'urbanisme. Une concertation et une enquête publique ne sont donc pas nécessaires pour le projet d'urbanisme dans sa globalité

2010 par une délibération du conseil communautaire. Sa création est perçue comme l'illustration majeure de la volonté de la CUB de « faire la ville autrement²⁴ » : « C'est ça l'expérimentation, la grande première aux Bassins à flot, c'est s'affranchir de la ZAC et du lotissement et utiliser quelque chose qui était un outil fiscal plutôt qu'une procédure d'aménagement et utiliser juste un outil fiscal » (Entretien avec le chef de projet Bassins à flot, Bordeaux Métropole, novembre 2016).

Le contenu du PAE renseigne à la fois les grands équilibres programmatiques du projet d'urbanisme et les recettes et les dépenses prévues. Le PAE prévoit 5 400 logements environ, dont 25 % de logements sociaux (PLUS/PLAI) et 61 % de logements libres. À partir de cette répartition, les dépenses et les recettes inscrites dans le PAE sont équilibrées. Les dépenses sont estimées à environ 125 millions d'euros. Les recettes sont issues pour un peu plus de 40 % des participations versées par les constructeurs (soit environ 54 millions d'euros). Enfin, les collectivités investissent environ 70 millions d'euros pour la réalisation des équipements, partagés entre les deux collectivités (selon un ratio de 60/40 entre Ville et CUB). La délibération instaurant la création du PAE insiste sur le coût de revient pour la collectivité, estimé à 14 488 euros par logement produit. À titre de comparaison, selon le bilan d'aménagement établi par l'aménageur BMA en avril 2006 pour le précédent projet qui prévoyait la construction de 2 600 logements, on peut calculer un prix de revient d'environ 70 000 euros par logement produit. Ce montant comprend les dépenses d'acquisitions foncières et d'autres dépenses liées notamment à la rémunération de l'aménageur et des missions qu'il remplit. Il convient cependant d'attirer l'attention sur le fait que le PAE ne présente pas de façon exhaustive les dépenses et les investissements réalisés par la collectivité pour la mise en œuvre du projet des Bassins à flot. Pour ce qui est de BM, d'autres frais sont à prendre en compte pour envisager le coût global de l'opération, comme les frais liés aux missions confiés à différents assistants à maîtrise d'ouvrage. D'autres postes de dépenses beaucoup plus significatifs ne sont pas inclus dans le PAE, et notamment celui qui concerne les acquisitions foncières qui seront nécessaires à la réalisation des équipements publics. En effet, l'estimation des coûts liés au foncier n'est pas incluse dans le PAE. Un des responsables du projet à Bordeaux Métropole déclare à ce sujet :

L'avantage du PAE c'est qu'il neutralise la dépense foncière, tu n'affiches dans tes dépenses que tes dépenses d'équipements. En face tu mets de la recette de participations. Il est épouvantablement déficitaire le PAE mais bon. Par rapport à ce qu'on aurait dû afficher dans le cadre d'une ZAC avec les acquisitions foncières, c'est rien. (Entretien avec un responsable de l'aménagement opérationnel, Bordeaux Métropole, projet des Bassins à flot, juillet 2017)

Si le choix du PAE est présenté par la collectivité comme plus économe qu'une ZAC, il apparaît que ce choix se justifie avant tout par le fait que le PAE permette au projet d'être mis en œuvre plus rapidement

mais certains équipements publics à réaliser dans le cadre du PAE peuvent eux être soumis à l'obligation d'une concertation et d'une enquête publique.

²⁴ Délibération 2010-136 du conseil communautaire instaurant le PAE, mars 2010.

tout en assurant un certain niveau de financement des équipements publics par les acteurs privés qui bâtissent dans le secteur.

Si la conduite du projet des Bassins à flot en dehors des cadres de l'aménagement public permet, grâce à la mise en œuvre de l'urbanisme négocié, de produire plus rapidement le projet, certains promoteurs immobiliers mettent en évidence ce qu'ils estiment être des défaillances du pilotage public. Selon ce promoteur immobilier, ces défaillances n'auraient pas eu lieu dans une situation d'aménagement public car il repose sur des procédures précises ainsi que sur le savoir-faire d'un aménageur :

On est typiquement dans les inconvénients de ces zones d'urbanisme négocié. Par exemple, une étude d'impact qui doit être menée par un aménageur à l'échelle de la ZAC, un dossier loi sur l'eau dont les problématiques d'ensemble doivent être gérées à l'échelle d'un quartier, aujourd'hui les opérateurs se retrouvent confrontés à ces problématiques de quartier et à devoir se débrouiller entre eux ou par ilot pour essayer de gérer ça. À juste titre, la préfecture attend une vision d'ensemble. Et donc là il y a des problèmes avec la DREAL sur les prescriptions d'études d'impact que personne n'avait vu venir. Effectivement, nous on travaille sur ça et pas sur ça, comment s'organiser entre nous c'est trop nous demander. C'est vrai qu'un aménageur va apporter la sécurisation du cadre juridique dans lequel on va pouvoir travailler et déposer nos autorisations administratives. C'est quand même l'avantage de la ZAC et des aménageurs. C'est vrai que là on voit ce ne sont pas des aménageurs. (Entretien avec le directeur d'une filiale locale d'un promoteur immobilier d'envergure nationale, projet des Bassins à flot, juillet 2017)

3.1.2. Pilotage public et portage politique

Enfin, le pilotage public passe également par le portage politique des projets. J'ai observé que le portage politique est très solide dans les trois cas, ce que la CUB ou les aménageurs présentent comme une condition *sine qua non* pour la mise en œuvre des transformations de la coproduction publique et privée. Aux Bassins à flot, le rôle des élus dans le pilotage public est posé comme une condition de la démarche d'urbanisme négocié. En effet, le pouvoir des élus doit venir compenser l'absence des instruments coercitifs habituels :

Dans la ZAC, c'est le maître d'ouvrage qui a le pouvoir. L'urbanisme négocié, ça marche quand tu as le flingue sous la table. Aux Bassins à flot, le flingue qu'on avait sous la table c'était Alain Juppé. D'ailleurs, dans la ZAC tu as aussi le flingue sous la table mais tu n'as pas besoin d'Alain Juppé puisque tu peux dire que tu ne vendras pas le terrain. Quand tu fais de l'urbanisme négocié hors ZAC, si tu n'as pas une puissance politique énorme, ça ne peut pas marcher. Face à toi, les intérêts privés, forcément, t'écrasent. (Entretien avec un responsable de l'aménagement opérationnel, Bordeaux Métropole, projet des Bassins à flot, juillet 2017)

L'autorité de François Lamy est également largement mobilisée dans le cas du Quartier Camille Claudel. Cependant, cela se fait moins dans un esprit de confrontation ou de violence associée à l'image de l'arme à feu évoquée à Bordeaux.

Encadré 2 – Lumière sur le projet du Quartier Camille Claudel : l'entrée au gouvernement de François Lamy

En mai 2012, alors que le groupement de promoteurs immobiliers vient tout juste d'être désigné, François Lamy, maire de Palaiseau et président de la CAPS, est nommé au gouvernement de Jean-Marc Ayrault comme ministre délégué chargé de la Ville auprès de la ministre de l'Égalité des Territoires et du Logement Cécile Duflot. Il occupe ce poste jusqu'en mars 2014. Bien que plutôt chargé des sujets liés à la politique de la ville, F. Lamy se retrouve en première ligne au sein du ministère chargé du logement. La présence, dans la commune dont il est maire, d'un des projets d'urbanisme les plus importants en nombre de logements en Île-de-France à ce moment-là donne une médiatisation et donc des enjeux supplémentaires au projet : celui d'être le démonstrateur de la politique mise en place par le nouveau ministre, dans laquelle la production rapide de logements, la mobilisation du foncier public et le développement durable sont des axes centraux²⁵.

Le maire de Palaiseau n'intervient pas en qualité d'allié de l'aménageur ou des services de la Ville et de la CAPS mais plutôt comme figure surplombante qui pèse sur l'ensemble des acteurs et dont la fonction de ministre contribue à accroître la portée des enjeux associés à la coproduction publique et privée du Quartier Camille Claudel :

Gros suivi des élus. Le maire de Palaiseau, François Lamy, a lancé le projet en 2008 et l'a beaucoup suivi jusqu'en 2012, lorsqu'il a été nommé ministre délégué à la Ville. Il a laissé son mandat de maire à son adjointe. Sauf que François Lamy faisait toujours partie du projet. Il venait dès qu'il pouvait. Il a été présent à plusieurs réunions, il a présenté le projet plus haut. On savait qu'on avait zéro droit à l'erreur parce que c'était le projet monté par le ministre délégué à la Ville qui sortait. En plus c'était mal vu un quartier de 1 500 logements qui ne sortait qu'avec des promoteurs, en six mois. On savait que ça allait être très critiqué, tout était réuni (Entretien avec le chef de projet chez l'architecte-urbaniste coordinateur, projet du Quartier Camille Claudel, juillet 2016)

Le maire de Bondoufle est également très impliqué dans le portage politique du projet du Grand Parc, particulièrement à partir des transformations opérées par l'AFTRP/GPA pour produire le projet plus rapidement. Ces transformations, qui donnent lieu à une coopération plus approfondie avec les promoteurs immobiliers, comme nous le verrons, sont soutenues par l' élu, présent pour peser de son autorité en particulier sur les promoteurs immobiliers :

Ce qui fait la grande force de Bondoufle, c'est la confiance du maire en GPA, sa manière de travailler en transparence est vraiment liée. Le maire est toujours venu car il est très impliqué sur son opération. On parle d'une comaitrise d'ouvrage, le fait qu'on fasse un seul et même

²⁵ « Le ministre de la Ville présente son écoquartier », *Le Moniteur*, 10 septembre 2012 ; « Le plus grand écoquartier de France verra le jour en 2015 », *Le Parisien*, 12 septembre 2012 ; « L'écoquartier Camille Claudel sortira de terre en trois ans », *Le Moniteur*, 28 septembre 2012 ; « Palaiseau passe au vert », *L'Express*, 28 août 2013.

discours, je ne sais pas si c'est vrai dans les autres territoires. (Entretien avec le chef de projet AFTRP/GPA, projet du Grand Parc, septembre 2019)

3.2. Les délais de réalisation des projets comme cadre de la coproduction

La question des délais de réalisation comme cadre de la coproduction n'est pas une idée nouvelle : tous les projets d'urbanisme sont pris dans des dynamiques temporelles qui fixent un horizon plus ou moins déterminé pour la réalisation des projets d'urbanisme. C'est d'ailleurs un des aspects fondamentaux du projet d'urbanisme que cet espace-temps paradoxal : il oscille entre le temps long de sa réalisation, l'idée d'un achèvement plus ou moins prochain et plus ou moins certain, et « l'action intentionnelle qui se déroule ici et maintenant », comme le souligne N. Arab²⁶.

Les délais de la réalisation d'un projet d'urbanisme déterminent fortement l'organisation de la coproduction du projet, comme je l'ai déjà souligné. Cependant, la façon dont l'horizon temporel de la réalisation est pris en compte dans l'organisation de la coproduction dépend également du marché local du logement dans lequel s'inscrit le projet. Dans les trois cas, une forte injonction politique de production rapide de logements existe. Pourtant, les projets des Bassins à flot, du Grand Parc et du Quartier Camille Claudel s'inscrivent dans des marchés du logement très différents, y compris entre Palaiseau et Bondoufle, pourtant toutes les deux en Essonne.

Aux Bassins à flot, la mise en place d'un urbanisme négocié (figure n° 18), qu'on pourrait aussi qualifier d'opportunité, repose sur le principe d'un processus de production dont le rythme est donné par les promoteurs immobiliers, au gré de leurs acquisitions foncières. La réalisation du projet n'est pas divisée en phases successives, la Ville et la CUB encouragent les promoteurs immobiliers à acquérir et réaliser le plus vite possible leurs opérations. Le PAE donne cependant un horizon de réalisation du projet à 2026, soit 15 années pour transformer le secteur des bassins à flot. L'une des raisons du choix du PAE par l'un des responsables de l'aménagement à la CUB à la fin des années 2000 est présentée ainsi :

[L'un des responsables de l'aménagement à la CUB] se dit qu'avec un PAE, on peut délibérer immédiatement et après on verra bien pour les études mais au moins la CUB est engagée. (Entretien avec un des responsables de l'aménagement à la CUB jusqu'en 2014, projet des Bassins à flot, avril 2017)

L'horizon des quinze années n'est pas considéré comme un problème au démarrage du projet car la dynamique est déjà lancée : les promoteurs immobiliers ont déjà acquis ou sont en train d'acquérir les terrains en 2009 et sont donc en train de lancer les projets. Cet urbanisme d'opportunité repose sur l'idée que le marché de l'immobilier bordelais est *a priori* en capacité d'absorber les nouveaux logements qui sont commercialisés, ce qui se vérifie, au moins jusqu'à la période de l'enquête en 2017. Cependant, la

²⁶ N. Arab, « Pour une théorie du projet en urbanisme », art cit.

volonté affichée de la Ville de Bordeaux de réaliser rapidement le projet des Bassins à flot dit peut-être la perception du risque de saturation du marché immobilier local alors que de nombreux projets d'urbanisme à dominante résidentielle sont lancés à la même période. Les premières livraisons de logements produits aux Bassins à flot ont lieu dès 2013, environ trois ans après le lancement du projet. En 2018, 4 800 logements ont été livrés sur les 5 400 prévus. En revanche, force est de constater un important retard dans la livraison des équipements publics, et en particulier des équipements scolaires, dont l'inauguration est prévue au début de l'année 2021 alors qu'une première école était attendue à la rentrée 2016. Le retard s'explique en partie par la découverte de pollution dans le sol du terrain dédié à l'école à l'origine du projet.

Le marché de l'immobilier à Palaiseau est un marché bloqué : la forte demande de logements n'y trouve que peu d'opportunités. Les promoteurs immobiliers réunis dans le groupement piloté par Constructions et Développements Urbains misent sur cette situation, qui se vérifie d'ailleurs dès la commercialisation des premiers logements. En effet, les grandes entreprises installées sur le plateau de Saclay à proximité, comme Danone ou EDF, réservent des logements dans le Quartier Camille Claudel pour permettre à leurs salariés de se loger à proximité de leur lieu de travail. La production des 2 000 logements sans phasage pour une livraison étalée sur environ 1 an et demi entre 2015 et 2016, répond à ce constat de tensions sur le marché du logement à Palaiseau, qui se caractérise également par la présence d'une population aux revenus relativement élevés. Le rapport aux délais et aux temporalités de la production dans le projet du Quartier Camille Claudel s'explique largement par cette situation de marché.

La situation est largement différente à Bondoufle. La concession d'aménagement de la ZAC du Grand Parc à l'aménageur est d'une durée de 15 ans, le contrat arrive donc à échéance en 2026.

Quand l'agglomération a lancé sa concession, je crois qu'ils avaient dû lancer 10 ans. On avait 150 000 mètres carré en logement à sortir. Dans la réponse qu'on a formalisée, on a dit que 10 ans ne suffiraient pas. Donc on a négocié et on a expliqué le rythme, le bilan. Plus on porte une opération longtemps, plus ça génère des frais aussi. Un bilan d'aménagement, c'est des dépenses et des recettes, on est obligé de lier les deux. On avait défendu le fait que cette opération, c'était minimum 15 ans. Aujourd'hui on sait que 15 ans ça ne suffira pas, mais on a encore le temps de le défendre. (Entretien avec le chef de projet AFTRP/GPA, projet du Grand Parc, septembre 2019)

On voit donc que l'horizon temporel du projet peut faire l'objet de négociations entre l'aménageur et le concédant. L'aménageur a découpé la réalisation du projet en six phases. Ce découpage en phases donne le rythme de la réalisation des logements pour l'aménageur et les promoteurs immobiliers. Le projet du Grand Parc a connu un démarrage heurté par la livraison tardive de la première phase des travaux en raison d'une commercialisation plus lente que prévue, ce qui, comme je l'ai expliqué, constitue un problème pour l'ensemble des acteurs du projet. L'objectif fixé par l'aménageur à partir des premières réflexions sur la deuxième tranche est de faire en sorte de largement réduire les délais de commercialisation de façon à se donner les moyens de réaliser l'opération au plus près des délais fixés dans le contrat. Pourquoi la population locale, cible principale de l'offre de logements, n'a pas répondu présente lors de la commercialisation de la première phase ? Le cas du projet du Grand Parc de Bondoufle ne fait que confirmer le lien déterminant entre les délais comme cadre pour la coproduction publique et privée et la capacité du marché local du logement à absorber l'offre produite dans le cadre des projets d'urbanisme. Les caractéristiques du marché local, autrement dit les conditions de rencontre entre l'offre de nouveaux logements et le profil socio-économique de la clientèle prospectée du logement, sont un argument structurant pour une définition précise et réaliste des délais de réalisation de l'opération.

3.3. Des cadres pour structurer les relations entre promoteurs immobiliers

Les promoteurs immobiliers, qu'ils interviennent sous la forme d'un groupement ou individuellement, occupent un rôle dont on a vu qu'il était déterminant pour la réalisation des projets étudiés, en particulier aux Bassins à flot et dans le Quartier Camille Claudel.

Le groupement de promoteurs immobiliers constitué pour la réalisation des logements dans le Quartier Camille Claudel est un cadre qui permet aux promoteurs immobiliers de structurer leurs relations. À la tête de ce groupement se trouve un mandataire, Constructions et Développements Urbains. En tant que mandataire, CDU est cotraitant car il détient une part de chaque opération immobilière réalisée par les promoteurs immobiliers : « *En moyenne, on prend 20 % dans toutes les opérations que nous concevons. Pour le Quartier Camille Claudel, on est le plus gros promoteur puisqu'on a 20 % de toutes les opérations alors que les autres ont chacun 80 % de leurs propres opérations* » (Entretien avec le directeur général de CDU, projet Quartier Camille Claudel, janvier 2016). De plus, CDU assure le rôle de représentation du groupement auprès des autres acteurs du projet ainsi que la coordination au sein du groupement, de l'appel d'offres des charges foncières jusqu'à la livraison de l'ensemble des logements. CDU est un acteur atypique : je n'ai identifié aucun acteur occupant le rôle de mandataire de groupement de promoteurs sans être lui-même un promoteur.

Les promoteurs immobiliers intervenant aux Bassins à flot créent l'association des promoteurs immobiliers des Bassins à flot (API) en 2012. C'est le directeur général de l'ESH Domofrance, bailleur social qui est le plus intervenu dans le projet, qui est à l'initiative de la création de cette association alors que lui et l'ensemble des promoteurs estiment que le projet des Bassins à flot doit faire l'objet d'une campagne de communication pour accompagner la commercialisation des premiers logements. Quand la réalisation d'un projet d'urbanisme est concédée à un aménageur, celui-ci dispose en général d'un pôle communication. Ce rôle n'est pas pris en charge par la Ville de Bordeaux ni par la CUB. C'est donc pour pallier ce manque que les opérateurs immobiliers s'organisent et créent cette association, qui sert également de club de discussion pour les questions qui touchent collectivement les opérateurs immobiliers :

On se voyait [l'ensemble des opérateurs immobiliers] et on a créé l'association peut-être un an après. C'était tous les mois et c'est Domofrance qui a payé le repas. Une heure d'entretien puis on déjeunait dans le même restaurant : où est-ce que tu en es dans la maîtrise foncière ? Quelle équipe d'architectes tu envisages ? On s'est vu beaucoup avec les promoteurs et on a commencé à échanger sur le juste niveau de charge foncière et la contribution de la taxe du PAE. [...] À un moment donné je leur ai dit : on fait un quartier. Nous les HLM on a de l'accession sociale à faire, ce serait un peu bête qu'on le vende de façon non concertée. Et donc, ils m'ont spontanément dit : oui, ce n'est pas dans nos habitudes mais pourquoi pas. J'en ai parlé au [directeur général de l'aménagement de la Ville de Bordeaux] qui a dit : oui on va vous accompagner. On s'est mis d'accord pour dire qu'on finançait la campagne de communication

sur les Bassins à flot. Pour cofinancer, il fallait créer une structure. (Entretien avec l'ancien directeur général de Domofrance, projet des Bassins à flot, avril 2017)

Parce que les promoteurs immobiliers agissent dans une situation de marché qui les relie et que l'urbanisme négocié leur impose de prendre position sur des thèmes hors de leurs compétences habituelles, ces derniers trouvent donc les moyens pour organiser la coproduction entre acteurs privés :

On s'est fédéré. Ce qui est important, on en parle aujourd'hui pour Brazza, ça a été le rôle de l'association des promoteurs (API). Au début c'était très dur. On s'était rallié à Domofrance, un des grands bailleurs sociaux, il y avait un mec bien qui arrivait à fédérer les gens et à faire corps. (Entretien avec le directeur d'une filiale locale d'un promoteur immobilier d'envergure nationale, projet des Bassins à flot, juillet 2017).

3.4. Des cadres pour organiser et coordonner l'élaboration collective des projets

Dans les trois projets étudiés, les acteurs engagés, qu'ils soient publics ou privés, mettent en place des cadres pour l'organisation et la coordination de l'élaboration collective des projets qui pallient l'insuffisance des instruments et des procédures de l'aménagement public ou rompent avec ses dispositifs d'encadrement :

- Aux Bassins à flot, la Ville de Bordeaux, la Communauté Urbaine de Bordeaux et l'architecte-urbaniste coordinateur, en association avec le Grand Port Maritime de Bordeaux mettent en place l'Atelier des Bassins. L'Atelier des Bassins est le dispositif qui permet le pilotage du projet (il endosse la fonction classique d'un comité de pilotage) et centralise la majeure partie des interactions.
- Dans le projet du Quartier Camille Claudel, Constructions et Développements Urbains organise des workshops thématiques pour coordonner l'action des promoteurs immobiliers pour la production des logements. Ces workshops se tiennent entre les acteurs du groupement de promoteurs uniquement, les acteurs publics n'y participent pas. CDU organise également la conception des 2 000 logements et a mobilisé l'agence d'architectes-urbanistes François Leclercq.
- Dans le projet du Grand Parc, l'AFTRP/Grand Paris Aménagement instaure des ateliers de co-conception à partir de la deuxième phase de développement du projet. Ces ateliers s'ajoutent à l'ensemble des instances de pilotage déjà existantes : comité de pilotage, comité technique...

Ces dispositifs ne remplissent pas le même rôle selon les projets car ils ne sont pas conçus par les acteurs pour répondre aux mêmes problèmes. Si ces dispositifs ont pour point commun de servir la régulation de la coproduction publique et privée des projets, leur fonctionnement, leurs objectifs et les acteurs qui y prennent part dépendent des problèmes et/ou des enjeux rencontrés concrètement dans les projets d'urbanisme et auxquels les acteurs cherchent à répondre :

- Aux Bassins à flot, les acteurs publics locaux créent l'Atelier des Bassins pour encadrer l'action des promoteurs immobiliers, en dehors de toute contrainte réglementaire, avant même l'acquisition des emprises foncières. L'Atelier des Bassins est l'instance organisationnelle de l'urbanisme négocié, instrument de régulation face au « quartier libre » laissé aux promoteurs immobiliers.
- Dans le projet du Quartier Camille Claudel, CDU définit le cadre pour une production rapide de l'ensemble des logements par le groupement de promoteurs, de la conception à la livraison. La conception architecture et urbaine est confiée à l'Agence François Leclercq qui agit comme architecte-urbaniste coordinateur employé par le groupement de promoteurs. Le groupement de promoteurs et CDU organise la production rapide de l'ensemble des logements du projet.
- Dans le cadre du projet du Grand Parc, les ateliers de co-conception ont pour but d'organiser l'élaboration collective de la programmation des logements de chaque opération immobilière, ainsi que la conception architecturale, dans le but de garantir une commercialisation rapide et qui atteint les objectifs fixés par les acteurs publics locaux. L'aménageur engage ainsi les promoteurs immobiliers dans la définition « du bon produit au bon prix ».

3.4.1. Comment encadrer l'urbanisme négocié aux Bassins à flot : l'Atelier des Bassins

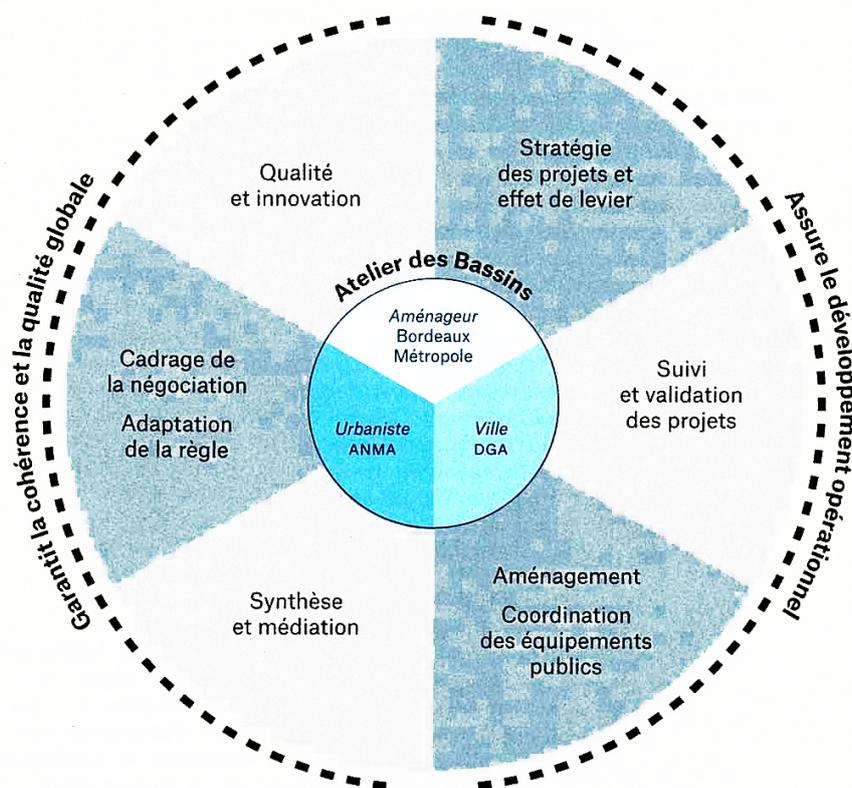
Quand vous faites une ZAC, toutes les procédures sont bien décrites et doivent être respectées. Là on s'est affranchi d'un certain nombre de choses. (Entretien avec le directeur de l'aménagement opérationnel à la CUB jusqu'en 2014, projet des Bassins à flot, avril 2017).

L'Atelier des Bassins (figure n°19) vise à organiser le processus de coproduction publique et privée du projet dans un contexte de faible encadrement réglementaire et opérationnel des promoteurs immobiliers, mis en place par les acteurs publics pour inciter la production rapide du projet. L'Atelier des Bassins est « *impliqué dans la construction du projet urbain du début à la fin, et dans ses moindres détails : il constitue un nœud par lequel tout passe*²⁷ ». La création de cet instrument de régulation de la coproduction est une proposition présente dans la réponse de l'équipe conduite par l'architecte-urbaniste Nicolas Michelin (ANMA) à l'appel d'offres pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage, tel que s'en fait l'écho la délibération du conseil communautaire pour la création du PAE : « *Pour le suivi et la mise en œuvre du projet urbain, l'agence N. Michelin a souhaité créer un « groupe de suivi » appelé l'Atelier des Bassins. Dans l'optique d'un urbanisme négocié avec les différents partenaires, l'objet de cet atelier est d'associer les acteurs principaux du projet à savoir la Communauté urbaine de Bordeaux, la Ville de Bordeaux, le Grand Port Maritime de Bordeaux et l'Agence N. Michelin. Cet atelier permet aux différents membres du groupe de partager une culture commune autour du projet et d'avancer de concert sur les différentes thématiques du projet urbain, avec des référentiels communs. Dans le cadre*

²⁷ H. Christy et ANMA, *L'Urbanisme négocié*, op. cit. : p. 86.

de cet atelier, la nature et le contenu du projet d'aménagement sont explicités aux porteurs de projet, afin de se conformer à une méthode de travail basée sur le dialogue²⁸ ». N. Michelin explique s'être inspiré du processus de coproduction de l'Île-de-Nantes mis en place par A. Chemetoff et l'aménageur (la Samoa) pour proposer et concevoir l'Atelier des Bassins avec la Ville et la CUB :

L'île-de-Nantes je suis candidat. Chemetoff gagne, c'était un marché de définition. Chemetoff gagne et il met en place des ateliers. Il nous dit : je veux faire en sorte que ceux qui ont perdu soient invités pour faire un premier ilot. Et donc je me retrouve un an après dans la méthode de l'atelier. C'est-à-dire qu'ils choisissent un promoteur, sans architecte, et ensuite ils choisissent l'architecte. C'est ça la méthode atelier. C'est cette dissociation des choses que j'ai trouvée géniale [...] Ce n'est pas un concours avec un promoteur qui arrive avec un paquet tout ficelé jugé au lance-pierre sur une image [...] J'ai essayé de plus travailler autour d'une table pour que les décisions soient plus collégiales. (Entretien avec l'architecte-urbaniste coordinateur, projet des Bassins à flot, mai 2016)



Les missions de l'Atelier des bassins.
L'Atelier rassemble des personnalités multiples à même d'assurer de concert le développement opérationnel, la cohérence et la qualité sensible du projet.

Figure 19 – Schéma des missions de l'Atelier des Bassins réalisé par les acteurs du projet
(Source : CHRISTY Hugo et ANMA, *L'Urbanisme négocié*, Paris, La Découverte, 2016, 112 p. : p. 37)

²⁸ Délibération 2010-0136 pour l'instauration du PAE des Bassins à flot – 26 mars 2010.

Pour que les promoteurs immobiliers qui s'engagent dans une opération immobilière aux Bassins à flot souscrivent à l'organisation, la CUB et la Ville imaginent une « convention de partenariat et d'engagement sur la qualité et l'innovation du projet urbain des Bassins à flot ». Chaque acteur s'engageant dans la construction d'un bâtiment aux Bassins à flot est invité à signer la convention, mise au point en 2010, alors que le travail de l'Atelier des Bassins et des promoteurs immobiliers était déjà engagé. Cela montre le tâtonnement et la construction progressive de l'urbanisme négocié dans le projet des Bassins à flot, se défaire des instruments de régulation classique et la volonté de faire vite ne permettent pas aux acteurs publics en charge du pilotage du projet de concevoir en amont les instruments de régulation qu'ils jugent nécessaires : ils construisent en marchant.

Le préambule de la convention précise : « *La présente convention a pour ambition de conférer un ensemble de bonnes pratiques, une visibilité et une juridicité réelle sur le fondement d'une adhésion volontaire de tous les signataires* ». Elle représente l'un des principes de l'urbanisme négocié : l'officialisation d'une démarche partenariale entre acteurs publics et privés et le fait que l'adhésion aux règles qui régissent ce partenariat est engageante, bien que non opposable et non réglementaire. Cette convention participe à canaliser les opportunités saisies par les promoteurs immobiliers et bailleurs sociaux propriétaires du foncier par l'engagement de ces derniers :

Il y a une forme de moralité, c'est leur parole [aux promoteurs immobiliers] qui est engagée et ça, ça les embête [...] S'ils arrivent avec des justifications à la noix pour expliquer qu'ils ne vont pas respecter ce pour quoi ils s'étaient engagés, nous on leur dit : attendez, si vous dérogez à la parole donnée, on saura le dire. C'est-à-dire que vous n'êtes plus un partenaire fiable. Alors que la règle... La règle c'est juste une question avec le service des permis, ils se sont trompés, ils ont ceci, ils ont cela... c'est complètement anonyme. C'est comme quand vous volez un bonbon au supermarché. Vous volez dans une banque vous ne volez personne, c'est anonyme. Quand vous volez une vieille dame qui vend des bonbons, alors là quand même, c'est affreux. (Entretien avec le directeur général de l'aménagement à Bordeaux Métropole, projet des Bassins à flot, août 2017)

La convention de partenariat contient des orientations en faveur de la qualité du projet d'urbanisme, telle que définie par les acteurs publics (« innovation environnementale », « architecture durable », « promouvoir la mixité et cohésion sociales », « promouvoir la mixité fonctionnelle et l'innovation économique »). Mais elle contient surtout la présentation de la méthode de travail mise au point par les acteurs publics du projet, et la signature de la convention vaut adhésion à ces principes : l'Atelier des Bassins est l'interlocuteur unique des opérateurs immobiliers et encadre l'ensemble du processus de conception, de la manifestation de l'intérêt pour un terrain à vendre à la livraison du bâtiment, en passant par le choix de l'architecte concepteur, l'accompagnement de la conception et l'obtention des autorisations d'urbanisme.

La mise en place de l'Atelier des Bassins et de la convention ne freine pas la dynamique engagée par les promoteurs immobiliers et ces derniers souscrivent sans peine à ces modalités d'organisation de la coproduction du projet qui a permis d'accélérer sa réalisation grâce à l'accompagnement de la conception. Pour le directeur général de l'aménagement à Bordeaux Métropole, la mise en place de l'Atelier des Bassins est un succès car « *on a réussi à imposer que l'Atelier décide* ». (Entretien avec le directeur général de l'aménagement à Bordeaux Métropole, projet des Bassins à flot, août 2017). Selon ce directeur général d'une filiale bordelaise d'un groupe de promotion immobilière nationale, l'Atelier des Bassins est « *une machine à sortir le projet* » :

Les avantages, c'est clair qu'on est dans un échange, une co-construction. On a un problème, on le dit, que ce soit d'ordre foncier, commercial, etc. On est dans un échange. Bien sûr que si on essaie de passer en force, ce sera non. Mais si on est un peu à l'écoute de la collectivité et de l'urbaniste, je ne vois pas comment on peut ne pas y arriver. Ça s'est toujours bien passé. D'atelier en atelier, ces ateliers sont vraiment des facilitateurs pour sortir le projet. Ce sont des machines à sortir le projet. À la fin des x ateliers, on y est. Mais il faut accepter d'ouvrir son projet, de montrer ce qu'on fait, de poser les questions, d'être remis en cause sur certaines choses, etc. Ceux qui disent qu'ils vont faire ce qu'ils veulent, c'est sûr que ce sera compliqué. Mais si on s'ouvre un peu, c'est plutôt des ateliers qui sont très agréables. Sincèrement. (Entretien avec le directeur d'une filiale locale d'un groupe de promotion immobilière d'envergure nationale, juillet 2017)

Selon ce responsable d'opérations chez un promoteur immobilier, l'Atelier des Bassins serait même un gain au service de la réalisation du projet car il met la négociation entre les acteurs avant la règle d'urbanisme :

« En fait on a beaucoup plus de libertés. Vous avez dû lire le PLU : il est léger. Le garant du respect du projet, de la cohérence du quartier ce sont les Ateliers qui permettent de fédérer l'urbaniste, la Ville, la Métropole, les différents architectes et le promoteur. Et puis, il y a 2 types d'ateliers : il y a la conception en amont mais il y a tout le suivi technique par les services qui se fait en cours d'opération [...] On n'a pas de cadre très contraint, comme un PLU pas forcément adapté au projet ou à des innovations, des idées que peuvent avoir des architectes, la Ville ou nous en cours de projet et où un cadre règlementaire viendrait complètement fermer la porte à ces évolutions et du coup on se cantonne au strict règlement. Quelque part, c'est peut-être plus contraint si on y réfléchit. Avoir des règles et ne pas vraiment mettre d'intelligence dans le projet, je n'ai pas l'impression de le faire en temps normal, mais quelque part avoir des règles et se dire j'ai respecté ma hauteur de 18m, etc. j'ai coché toutes les croix de mon PLU et c'est suffisant, là c'est quelque chose de beaucoup plus exigeant : vous présentez devant tout le monde, il y a une discussion, c'est plein d'intérêts différents qui doivent converger vers une solution. Je pense que c'est plus exigeant mais c'est beaucoup plus intéressant. En termes de fonctionnement, ça permet de produire quelque chose de beaucoup plus abouti. » (Entretien avec un responsable d'opération chez un promoteur immobilier, projet des Bassins à flot, juin 2017)

Un promoteur immobilier qui a réalisé plusieurs opérations aux Bassins à flot estime que l'urbanisme négocié est « *un urbanisme ouvert au dialogue avec les promoteurs immobiliers contrairement au modèle classique, où les collectivités pensent, réfléchissent, organisent et après consultent* » (juillet 2017). Il compare avec l'OIN Euratlantique, pilotée par un EPA : « *c'est un peu deux mondes qui*

s'affrontent [...] ils ont mis cinq ans à monter l'outil [la structure de l'EPA] », ce qui selon lui est source de décalages sur la pertinence des attentes entre le moment de la conception et le moment de la réalisation ; ce temps de latence serait préjudiciable au projet.

3.4.2. Comment encadrer la production des logements par le groupement de promoteurs immobiliers dans le projet du Quartier Camille Claudel ?

Le choix de produire simultanément les 2 000 logements impose une organisation de travail prise en charge par le mandataire CDU qui permet de travailler sur toutes les phases en même temps. Cela représente un défi organisationnel tant pour Scientipôle Aménagement qui doit suivre la conception urbaine et architecturale du projet que pour le groupement de promoteurs.

Concrètement, cela signifie pour le groupement de promoteurs que le travail à réaliser pour la conception des immeubles de logements se mène en même temps que le travail sur le montage juridique et financier de l'opération, alors que ce sont des tâches réalisées habituellement en amont. Dans le cas du projet Quartier Camille Claudel, l'engagement des quatre promoteurs immobiliers, en raison de leur solidité financière, permet d'obtenir une garantie de réalisation du projet et donc de mener l'ensemble des tâches de façon simultanée selon CDU.

Le mandataire organise le travail simultané à partir de ce qu'ils nomment les « *workshops thématiques* », c'est-à-dire des groupes de travail qui rassemblent les promoteurs membres du groupement sur les thèmes qui permettent d'organiser la production des logements : workshop juridique, workshop technique, workshop communication, workshop commercialisation. Ces groupes de travail présentent les décisions à prendre lors d'un comité de pilotage hebdomadaire qui les valide, en présence des quatre promoteurs, de l'aménageur, de l'urbaniste-coordonateur du groupement, et parfois d'autres acteurs dont la présence est requise pour traiter tel ou tel sujet. Selon CDU, la production simultanée des logements donne lieu à un quartier plus cohérent du point de vue architectural et urbain que les projets d'urbanisme produits par phases successives sur une durée plus longue. Cela permet également de gagner du temps par rapport à la production par phases successives :

Tout faire en même temps permet de gagner 1 an au minimum. On peut même gagner 1 et demi sur les gros projets en travaillant de cette manière. On arrive à faire en sorte, comme les gens travaillent ensemble depuis le point de départ, on crée un groupe. Chacun regarde le projet dans son ensemble. (Entretien avec le directeur général de CDU, projet du Quartier Camille Claudel, janvier 2016)

Le corolaire de la réalisation simultanée est celui de l'effet de masse. Cela permet, selon CDU, de garantir les prix de vente les plus bas possibles pour les logements produits.

La conception architecturale des logements est coordonnée par une équipe de l'agence d'architectes-urbanistes François Leclercq. L'architecte-urbaniste est présent dès le concours pour la cession de charges foncières qui a conduit à la désignation du groupement de promoteurs. La conception du projet a débuté dès cette phase de concours, entre septembre et décembre 2011. Dès la désignation du groupement, en avril 2012, l'équipe de l'architecte-urbaniste (un directeur de projet, un chef de projet et un assistant) doit mettre en place le processus de conception architectural pour l'intégralité des logements jusqu'au dépôt des demandes d'autorisations administratives. Le dépôt des demandes administratives a lieu à l'été 2012. Les autorisations administratives prennent la forme de permis de construire valant division (PCVD), un type d'autorisation d'urbanisme choisit pour gagner du temps dans l'instruction. Ce choix, arrêté par la SEM en accord avec son concédant, a été poussé par le groupement de promoteurs et CDU. Le PCVD permet différents avantages selon les acteurs : tous apprécient la possibilité d'une mise en œuvre rapide, la SEM garde un contrôle serré sur les permis en étant cotitulaire de ces derniers. En effet, les PCVD permettent en effet de diviser les unités foncières en lots et peuvent être attribués à plusieurs pétitionnaires, ce qui correspond à la situation et aux besoins des acteurs dans le cas du Quartier Camille Claudel. L'instruction qui conduit à la délivrance du permis en tant qu'autorisation administrative se fait dans des délais plus courts que les instructions pour les dossiers de création et de réalisation d'une ZAC. La division en trois permis de construire valant division s'explique également par les contraintes hydrographiques (création de noues pour traitement d'un certain volume d'eau à la parcelle) que les acteurs ont jugé plus facile de mettre en œuvre par ce montage.

3.4.3. Comment encadrer l'élaboration du « bon produit au bon prix » dans le projet du Grand Parc ?

L'élaboration du bon produit au bon prix, conduit l'AFTRP/Grand Paris Aménagement à mettre en place des « ateliers de co-conception » des projets immobiliers. Ces ateliers réunissent l'aménageur, les promoteurs immobiliers et les concepteurs des projets immobiliers. Ils se tiennent à partir du lancement de l'élaboration de la deuxième phase du projet du Grand Parc, au printemps 2014. L'organisation de ces ateliers souligne que l'aménageur dispose d'une autonomie par rapport aux cadres de l'aménagement public. Cette filière d'organisation de la coproduction des projets permet une certaine souplesse, même si elle est rejetée par d'autres acteurs. Autrement dit, elle ne détermine pas totalement la coproduction, elle laisse des marges de manœuvre aux acteurs dans les situations.

Dans des documents de travail réalisés par l'aménageur, ces ateliers ont un double objectif : « Accélérer la production de logements tout en proposant une offre mieux adaptée au marché ». L'aménageur cherche donc à davantage prendre en compte des caractéristiques des marchés de charges foncières du logement dans l'élaboration des projets immobiliers, entraînant avec lui les promoteurs immobiliers. Pour le chef de projet de GPA, ces deux marchés se trouvent liés dès lors qu'il s'agit de produire et

vendre des logements dans un projet d'urbanisme : « *La corrélation pour la rentabilité d'une opération d'aménagement, c'est trois données : le prix de sortie [i.e., le prix de vente des logements], le coût de construction du bâtiment, le foncier* » (Entretien avec le chef de projet GPA, projet du Grand Parc, septembre 2019).

Concrètement, cela passe, pour l'aménageur, par un travail sur les typologies des logements produits dans le projet et leur prix de vente. Le prix de la charge foncière ne doit plus être le seul indicateur de rentabilité. Cela implique donc de travailler aussi bien sur les charges foncières que sur l'offre de logements. Pour illustrer ses attentes sur les logements à produire, leur commercialisation et la prise en compte du marché local du logement, la nouvelle directrice de la délégation Sud de GPA emploie une image empruntée au marketing : « *Ariane Bouleau-Saïde parlait souvent de magasin de chaussures. L'idée c'est que pour recréer un marché, plus on en met sur le marché, plus il y a de choix, plus l'offre est diversifiée, plus on peut contenter tout le monde* » (Entretien avec chef de projet GPA, projet du Grand Parc, septembre 2019). Afin de sécuriser la mise en place du processus d'ateliers de co-conception, Grand Paris Aménagement demande aux promoteurs de signer un protocole d'accord dans lequel la méthode est exposée :

On a fait des protocoles amont aux promesses de vente sur la tranche B. Les promoteurs doivent réfléchir à de la conception commune, au lancement commercial et puis on les autorise à accéder à leur site et donc de lancer en amont leurs études de sol. J'aime évacuer le sujet avant promesse : plus de surprise. (Entretien avec le chef de projet GPA, projet du Grand Parc, septembre 2019)

Les ateliers doivent mettre en œuvre cette technique d'élaboration du bon produit au bon prix, dont l'aménageur espère qu'elle permettra une commercialisation rapide des logements et donc une coproduction accélérée du projet du Grand Parc.

Conclusion

Ce chapitre retrace l'organisation de la coproduction publique et privée des projets d'urbanisme des Bassins à flot, du Quartier Camille Claudel et du Grand Parc. L'organisation passe par l'établissement d'un cadre pour la coproduction, autrement dit la construction de la régulation des projets. L'élaboration de ces cadres se fonde sur les problèmes et les enjeux de coproduction tels que posés par les acteurs. Ces problèmes et enjeux sont aussi bien transversaux à tous les cas qu'ancrés dans les contextes locaux et les situations particulières : ces cadres diffèrent entre les projets, quand bien même ils répondent à des objectifs partiellement communs. Cette diversité est un résultat important : cela m'amène à souligner qu'à problèmes ou enjeux équivalents, les solutions apportées par les acteurs sont loin de l'être, ce qui pousse à investiguer davantage la façon dont les acteurs entreprennent la coproduction et sa régulation.

La transformation des conditions de production des projets d'urbanisme s'exprime largement à travers la remise en cause de la filière de l'aménagement public, ou au moins au questionnement de sa pertinence. Les acteurs de l'urbanisme pointent du doigt les procédures, instruments et dispositifs de l'aménagement public pour expliquer une coproduction des projets d'urbanisme qu'ils estiment trop lente et trop coûteuse. J'ai mis en évidence qu'entre le projet des Bassins à flot, le projet du Quartier Camille Claudel et le projet du Grand Parc, ces remises en question étaient plurielles, du rejet en bloc à l'adoption partielle des dispositions de l'aménagement public. C'est en cela que ces trois projets, choisis pour leur diversité, sont représentatifs des évolutions des conditions de production de la ville. Ils s'inscrivent néanmoins tous très explicitement dans la recherche d'une production plus rapide et moins coûteuse, que ce soit pour des raisons politiques, opérationnelles ou liées aux caractéristiques des marchés locaux du logement.

Dans les trois cas, la recherche d'une production plus rapide et moins coûteuse des projets conduit les acteurs à repenser les doctrines de la coproduction. Cela donne lieu à la transformation des rapports entre les acteurs publics locaux et les aménageurs avec les promoteurs immobiliers. Même si la transformation se fait dans le sens des logiques d'action des promoteurs immobiliers, entre recherche de profits et d'efficacité maximale, elle ne répond pas à des schémas prédéfinis ou à un modèle construit abstraitement. Au contraire, elle s'ancre dans les contextes locaux et dans leurs enjeux qui s'avèrent déterminants dans les choix à opérer. Dans le cas des projets d'urbanisme à dominante résidentielle étudiés ici, les marchés locaux du logement et la façon dont les projets s'inscrivent dans ces marchés deviennent des données incontournables pour l'ensemble des acteurs et pas uniquement pour les promoteurs immobiliers en charge de la commercialisation des logements. La régulation de la coproduction passe alors par la définition de cadres nouveaux pour la coproduction, étayés à la fois par les procédures et les instruments préexistants dans le répertoire de l'urbanisme et par des dispositifs *ad hoc* et mis en œuvre par les acteurs dans chaque projet. C'est par cet agencement que les acteurs, tant

les communes et intercommunalités et leurs aménageurs que les promoteurs immobiliers, entendent répondre aux enjeux et problèmes qu'ils identifient pour la coproduction.

Dans ce chapitre, j'ai donc montré comment les acteurs problématissent la situation de coproduction, c'est-à-dire la façon dont ils posent les problèmes à surmonter, à affronter ou à contourner pour parvenir à coproduire les projets d'urbanisme par la mise au point de nouveaux cadres de régulation de la coproduction. J'en tire le constat suivant : face à des injonctions ou des objectifs globalement similaires, les acteurs organisent différemment la coproduction. Il s'agira donc, dans la suite de cette thèse, de rendre compte et à analyser la coproduction des projets d'urbanisme en action. Comment, concrètement, les acteurs relèvent-ils les enjeux et règlent les problèmes qui se posent à eux ? Comment, dans la conduite des projets, ces nouveaux cadres structurent la coproduction ? Dans les chapitres suivants, nous allons voir que les acteurs, après avoir structuré le cadre de la coproduction, agissent sur les enjeux et les problèmes de la coproduction à travers trois activités : l'action foncière, la programmation des logements, la conception urbaine et architecturale.

Chapitre 5 – La régulation de la coproduction publique et privée du projet d’urbanisme à dominante résidentielle par l’action foncière

Introduction

Ce chapitre porte sur la régulation de la coproduction publique et privée dans les projets d’urbanisme à dominante résidentielle par l’action foncière. Le foncier désigne les terrains supports des droits à construire, c’est-à-dire la valeur du terrain déterminée en fonction de son potentiel constructible. L’action foncière constitue l’ensemble des opérations, menées par des acteurs publics ou privés, qui portent sur le foncier : prospection, acquisition, définition ou application des règles de son affectation – droit des sols –, portage, division ou remembrement des parcelles... Dans un contexte de projet d’urbanisme à dominante résidentielle, le foncier peut connaître des mutations de son usage : d’un usage agricole, industriel ou commercial à un usage résidentiel. D’autres objets urbains accompagnent la réalisation d’un projet d’urbanisme à dominante résidentielle, comme les équipements et les espaces publics.

Les communes et les intercommunalités disposent du pouvoir de décision sur la transformation foncière, à travers les documents de planification et les règlements qu’ils contiennent, notamment dans le plan

local d'urbanisme (PLU), et par la délivrance des autorisations d'urbanisme (permis d'aménager ou de construire, notamment). Le foncier se trouve sur un marché : les propriétaires fonciers cèdent ou acquièrent des parcelles et ces parcelles ont une valeur. Dans le cadre d'un projet d'urbanisme à dominante résidentielle, l'affectation des sols et la nature des constructions sur les parcelles font l'objet d'une régulation. Ce chapitre vise à rendre compte et à analyser cette régulation à partir des cas des Bassins à flot à Bordeaux, du Grand Parc à Bondoufle et du Quartier Camille Claudel à Palaiseau.

La propriété foncière constitue une ressource stratégique dans la coproduction du projet. Les équipements publics, qu'ils soient des bâtiments ou des espaces publics, ne peuvent être produits que si la commune ou l'intercommunalité qui en est le maître d'ouvrage dispose de la propriété de l'emprise foncière sur laquelle ils doivent être développés et ne peut en céder la propriété sans une procédure de déclassement du domaine public. La production de logement par les promoteurs immobiliers suppose également que ces derniers disposent de la propriété de l'emprise foncière, revendue en même temps que les logements. La valeur des parcelles à acquérir pèse sur la rentabilité du projet immobilier et potentiellement sur les prix de vente des logements, le coût des emprises foncières peut donc faire l'objet de négociations aussi bien de la part des promoteurs qui entendent préserver ou augmenter leur marge, que de la part des acteurs publics locaux qui veulent garantir la production de logements abordables. Dès lors, on comprend que l'action foncière est une activité de régulation bien connue et pratiquée par les acteurs de la production urbaine.

La maîtrise foncière publique est l'instrument d'action foncière historique des acteurs publics pour la production urbaine en France, au fondement de l'urbanisme opérationnel depuis la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967. La maîtrise foncière publique a pour vocation de rendre les acteurs publics propriétaires des terrains qui, dans un avenir plus ou moins proche, feront l'objet de transformations dans le cadre d'un projet d'urbanisme. Les collectivités et les intercommunalités peuvent trouver de nombreux intérêts à procéder à la maîtrise foncière. Cela leur permet, dans une certaine mesure, de se donner les moyens d'une planification stratégique de l'urbanisation grâce aux droits des sols, de financer les équipements publics à travers les ventes de charges foncières aux promoteurs immobiliers, d'influencer ce qui peut advenir des terrains vendus grâce à des contrats et des cahiers des charges, de maîtriser le rythme de l'urbanisation en vendant progressivement les terrains et de maîtriser les prix et la localisation des logements¹. Pourtant, la maîtrise foncière publique comme instrument principal de l'action foncière publique est largement remise en question, y compris par les aménageurs eux-mêmes, comme au sein du Club Ville Aménagement. Dans un contexte d'augmentation significative et très

¹ Marc Dumont, « L'expérience de la structuration d'une maîtrise d'ouvrage publique de l'aménagement urbain à Rennes (1960-1977) », *La loi d'orientation foncière (1967) : un héritage en débat*, 2019, n° 26, p. 111-120.

rapide des prix du foncier dans les métropoles depuis la fin des années 1990², la maîtrise foncière publique est désormais perçue comme coûteuse, en plus d'exposer la conduite des projets à des risques juridiques en raison de recours fréquents contre certaines procédures d'acquisition, comme la préemption ou l'expropriation, entraînant l'allongement des délais de la production urbaine. Du fait de l'augmentation des valeurs foncières, les propriétaires fonciers ont acquis un pouvoir très important dans la coproduction des projets, et en particulier en situation de renouvellement urbain dans les métropoles, qu'ils soient des acteurs publics³ ou privés. Si la maîtrise publique foncière demeure toujours répandue, elle apparaît comme davantage instrumentale et circonstanciée que comme préalable systématique à tout projet d'urbanisme⁴. Les formes de l'intervention publique foncière se trouvent bouleversées et des alternatives à la maîtrise foncière publique apparaissent. L'exemple bien connu de la ZAC Seguin-Rives de Seine à Boulogne-Billancourt et plus récemment celui du projet de Massy-Atlantis illustrent la tendance à l'œuvre depuis une vingtaine d'années, celle de projets d'urbanisme d'envergure coproduits sans maîtrise foncière publique. Ces évolutions contribuent à transformer la régulation de la coproduction publique et privée par l'action foncière, loin d'être remise en cause ou de disparaître, tout comme les enjeux et les problèmes sur lesquels elle permet d'agir.

Dans ce chapitre, je vais donc exposer et analyser les modalités de l'action foncière comme instrument de régulation de la coproduction publique et privée des projets d'urbanisme à dominante résidentielle. L'absence relative de maîtrise foncière publique par la commune et l'intercommunalité dans le cas du projet des Bassins à flot à Bordeaux justifie mon attention privilégiée car il est significatif d'une situation qui se développe dans la production de la ville, en particulier dans les métropoles.

Je vais d'abord présenter la situation foncière et les enjeux de l'action foncière au regard de la coproduction dans chacun des cas. Ensuite, j'analyserai l'action foncière face aux problèmes des recompositions foncières, de la production d'une offre de logements abordables et de la production des espaces publics dans les différents projets.

² J. Comby, « Logiques foncières du renouvellement urbain », art cit.

³ Francesca Artioli, « Logiques d'État en métropole parisienne. La réorganisation du ministère de la Défense », *Métropolitiques [En ligne]*, 2013 ; Félix Adisson, *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*, Politecnico di Milano & Université Paris-Est, Paris, 2015, 593 p ; Marion Magnan, *La production et la gestion de l'espace portuaire à vocation industrielle et logistique. Les grands ports maritimes français : gestionnaires d'espaces infrastructurels*, Thèse de doctorat en géographie, aménagement, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 2016, 446 p.

⁴ A. Bourdin, M. Casteigts et J. Idt, *L'action publique urbaine face aux mutations sociétales*, op. cit.

1. Foncier, action foncière et coproduction du projet : situations et modalités contrastées

Les projets d'urbanisme des Bassins à flot, du Grand Parc et du Quartier Camille Claudel présentent des situations foncières contrastées : les structures foncières, les propriétaires fonciers et les modalités de l'action foncière sont différents et posent des enjeux et des problèmes différents aux acteurs de la coproduction.

1.1. Aux Bassins à flot, les modalités de l'action foncière comme déclencheur de la coproduction du projet d'urbanisme

Le projet d'urbanisme des Bassins à flot est développé en situation de renouvellement urbain, sur des terrains, en partie en friche, dédiés à l'activité industrialo-portuaire. Cette activité a fortement marqué le foncier du site du projet et pèse sur le choix des acteurs publics locaux quant aux modalités de l'action foncière à mettre en place pour la coproduction du projet. J'ai déjà rendu compte du choix de la Ville de Bordeaux et de la CUB de renoncer à la maîtrise foncière publique. Ce choix est le déclencheur de la coproduction du projet d'urbanisme : comment cela se traduit-il dans l'action foncière ? Quelles sont les conséquences sur les rapports entre les acteurs du projet ?

1.1.1. La structure de la propriété foncière aux Bassins à flot

La structure foncière dans le périmètre du projet des Bassins à flot est marquée par un double héritage : celui de l'activité industrialo-portuaire et celui de la politique foncière de la Ville et de la CUB.

L'activité industrialo-portuaire a marqué l'histoire du quartier des Bassins à flot. Les activités qui s'y sont installées depuis le creusement des bassins à flot, à la fin du XIX^{ème} siècle sont tournées vers la présence du port. À la fin des années 1990, alors que les premières réflexions pour la transformation du quartier s'enclenchent, la structure foncière garde la marque des usages passés : d'une part, la taille importante des emprises foncières, parfois à l'état de friche, sur lesquelles on trouve des entrepôts résultant de la vocation passée du site ; d'autre part, en dehors des emprises appartenant au Port, la propriété foncière est morcelée entre différents petits propriétaires privés. Ces propriétaires privés sont des chefs d'entreprise qui sont installés aux Bassins à flot. On trouve des entreprises liées aux activités portuaires et nautiques, des transporteurs de marchandises, un concessionnaire de camions...

Le principal propriétaire foncier dans le périmètre du projet des Bassins à flot est le Port de Bordeaux. Environ deux tiers du périmètre du programme d'aménagement d'ensemble (PAE) de 160 hectares s'étend sur les propriétés foncières du port : les plans d'eaux des bassins, leurs abords, appelés « plaque portuaire », quelques terrains épars et l'ensemble des terrains à l'arrière de la base sous-marine, héritages

d'une réserve foncière dédiée à l'agrandissement des bassins à flot qui n'a jamais eu lieu. Le Port est également un propriétaire immobilier. Il possède des entrepôts portuaires disséminés sur ses propriétés. Il a entrepris, en 2000, la rénovation et la conversion en restaurants et bureaux du plus vaste de ces entrepôts, le G2, situé au bord d'un des bassins. En 2004, le Port est à l'initiative, avec le promoteur immobilier Eiffage, de la rénovation de ses entrepôts sur la rive gauche de la Garonne en centre commercial. Ce projet immobilier se situe en dehors du périmètre du projet des Bassins à flot mais il témoigne de l'ambition du Port, au début des années 2000, de se positionner en acteur de l'immobilier. Cependant, le Port ne réalise pas d'autres opérations d'envergure après ces deux projets de reconversion d'entrepôts et sa situation administrative est bouleversée à partir de 2008. D'abord, le statut de Grand Port Maritime, établissement public d'État chargé de la gestion d'un port maritime, est introduit par la loi : c'est la fin du statut de Port Autonome. Les conséquences sont diverses et variées mais en ce qui concerne les aspects fonciers, la réforme de 2008 revêt une importance déterminante : elle organise le transfert de la pleine propriété des emprises foncières de l'État, c'est-à-dire du domaine public, vers ces nouveaux établissements, qui ne sont plus simples gestionnaires. De plus, l'État se retire de toutes sortes d'activités portuaires, qui doivent donc être financées par les établissements publics directement. Dans le cas du Grand Port Maritime de Bordeaux, cela accroît significativement la pression sur les épaules des dirigeants locaux face à la stagnation, voire au déclin de l'activité portuaire, et donc des recettes. Le Port se retrouve alors incité à une gestion commerciale de sa propriété foncière pour en maximiser la valorisation. Cette valorisation ne passerait pas forcément par des cessions foncières mais plutôt par le développement d'activités nouvelles sur les terrains portuaires qui permettraient d'en tirer des recettes, et donc une valorisation de nature patrimoniale⁵.

La Ville et la CUB ne sont propriétaires que de très peu de parcelles : aucune stratégie d'acquisition foncière publique n'a été mise en place suite au déclin des activités industrielles dans le quartier, dès les années 1980. La politique foncière menée par la Ville ou la CUB est qualifiée par différents chercheurs « d'opportuniste⁶ » et de « timide⁷ », c'est-à-dire réalisée au coup par coup, sans vision stratégique d'ensemble ou de planification à moyen ou long terme, en plus d'être parcimonieuse et économe. La situation foncière s'explique donc en partie par les décisions politiques passées. En 2011, la maîtrise foncière publique (Ville et CUB réunies) est d'environ 15% dans le périmètre du projet⁸.

⁵ Marion Magnan, « Le domaine portuaire, entre protection et valorisation : l'ambiguïté de la notion d'utilité publique au prisme du droit domanial », *Flux*, 2016, n° 103-104, p. 72-86.

⁶ Patrice Godier, *Fabrication de la ville contemporaine : processus et acteurs. Le cas de l'agglomération bordelaise*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Bordeaux II, Bordeaux, 2009, 342 p. : p. 115.

⁷ Matthieu Gimat, *Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'intervention publique en faveur des HLM (2004-2014)*, Thèse de doctorat en aménagement de l'espace, urbanisme et géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 2017, 692 p. : p. 484.

⁸ Source : appel d'offres pour une mission d'architecte-urbaniste conseil pour le PAE des Bassins à flot diffusé par la CUB le 15 mars 2011.

1.1.2. Des dynamiques foncières importantes dans la deuxième moitié des années 2000

Un projet d'urbanisme aux Bassins à flot est développé par la Ville et par la CUB dès 1996. Des études sont conduites par l'agence d'urbanisme de Bordeaux, l'A'Urba et la création d'une ZAC est rapidement envisagée. L'aménageur Bordeaux Métropole Aménagement, est la SEM missionnée par la CUB pour poursuivre les études et un architecte-urbaniste développe un plan-guide pour donner forme à un projet de requalification du secteur des Bassins à flot. Le développement d'un projet par l'intercommunalité et la commune est de notoriété publique, ce qui dissipe l'incertitude politique de réalisation d'un projet, malgré un portage politique du projet peu affirmé. Une entreprise sociale pour l'habitat (ESH), c'est-à-dire un bailleur social, voit dans cette situation une opportunité d'acquisitions foncières : dans la mesure où ni la commune ni l'intercommunalité et son aménageur n'achètent de parcelles dans le secteur des bassins à flot. Ce bailleur social a fait l'acquisition de vastes emprises dans le secteur des bassins à flot, et ce dès 2007. Depuis 2006 et l'arrivée de son nouveau directeur général⁹, l'objectif de ce dernier est d'augmenter sensiblement le patrimoine du bailleur par la production de nouveaux logements (de 300 à 1 000 par an) ainsi que ses réserves foncières, y compris en réalisant du portage foncier¹⁰, c'est-à-dire attendre le moment jugé opportun, parfois de nombreuses années après l'achat, pour développer un projet sur les emprises foncières acquises. La stratégie mise en place par cette ESH repose également sur la volonté de jouer le rôle d'aménageur : acquérir les emprises foncières, les équiper (en les raccordant aux réseaux, en les dépolluant si nécessaire) et les revendre à des promoteurs immobiliers qui y réaliseront des opérations immobilières avec des logements sociaux acquis en VEFA-HLM¹¹ ou des opérations immobilières directement réalisées par elle :

Donc si vous voulez vous développer à hauteur de 1 000 ou 1 200 logements par an, il vous faut du foncier. Le foncier des établissements fonciers et dans les ZAC publiques, sur lesquelles vous n'avez pas l'assurance d'avoir le foncier, ça ne m'intéressait pas. Sur les Bassins à flot, j'ai compris qu'on pouvait, en un temps court, acheter du foncier. (Entretien avec le directeur général de l'ESH entre 2006 et 2012, projet des Bassins à flot, avril 2017)

Contrairement aux promoteurs immobiliers, les finances et le patrimoine du bailleur, complétés par son accès à diverses sources de financement dédiées à la production de logements sociaux – prêts Gaïa sur le long terme par la Caisse des Dépôts par exemple – sont utilisés par le directeur général pour acheter les terrains sans conditions suspensives, c'est-à-dire sans attendre l'obtention des autorisations administratives, ce à quoi sont souvent contraints les promoteurs immobiliers.

⁹ En poste entre 2006 et 2012.

¹⁰ Selon le directeur général de l'ESH de 2006 à 2012, entretien en avril 2017.

¹¹ La vente en l'état futur d'achèvement HLM (VEFA-HLM) est une procédure permettant à un bailleur social d'acheter des logements dans des opérations immobilières dont il n'est pas maître d'ouvrage.

Ces acquisitions sont menées en même temps que les études pour le développement du projet par la SEM Bordeaux Métropole Aménagement, entre 1997 et 2008, qui fait face, selon lui, à un blocage de la Ville de Bordeaux qui ne tient pas qu'à des raisons économiques mais également à des raisons liées à la forme urbaine :

La Ville réfléchissait à un projet sous forme de ZAC avec BMA. Mais ça n'avancait pas. Pourquoi ça n'avancait pas côté Ville ? Parce que BMA disait que pour faire une ZAC classique d'initiative publique, c'est toujours 3 étages en moins que la ZAC privée correspondante. Parce que la puissance publique craint le qu'en dira-t-on. Elle l'accepte sur un PLU assez haut mais elle ne va pas le définir dans un plan de ZAC. BMA avait un projet et la conclusion qu'il lui fallait un paquet de millions que la Ville n'avait pas. (Entretien avec le directeur général de l'ESH entre 2006 et 2012, projet des Bassins à flot, avril 2017)

Cette stratégie d'acquisition foncière est donc conditionnée à une double prise de risque : risque administratif et juridique pour ce qui concerne les autorisations d'urbanisme ; risque économique et financier pour ce qui concerne le portage et l'évolution de la valeur des terrains. Cependant, le bailleur social a conscience de la faiblesse du risque commercial de son acquisition : la proximité des terrains avec le centre-ville de Bordeaux et les évolutions du marché local du logement le rendent confiant dans son investissement : « *Que voulez-vous qu'il m'arrive ? Que je ne construis pas sur des terrains aux Bassins à flot ?* » (Entretien avec le directeur général de l'ESH entre 2006 et 2012, projet des Bassins à flot, avril 2017). Il considère également que le risque politique de blocage d'un projet sur ces terrains est faible, malgré les hésitations de la Ville de Bordeaux. Par ailleurs, le risque est d'autant plus faible selon le directeur général de l'ESH que la Ville de Bordeaux, la CUB et son entreprise entretiennent d'étroites relations au sujet de la politique du logement à Bordeaux. Ce directeur général occupait auparavant les mêmes fonctions au sein d'un autre bailleur social local, filiale du groupe 3F : il insiste sur sa proximité, la longévité et la qualité de ses relations avec le maire de Bordeaux, A. Juppé, et différents responsables de l'aménagement à la Ville et à la CUB depuis la fin des années 1990 :

J'ai commencé à travailler avec les équipes de la Ville et aussi le Maire dès mon arrivée comme directeur général de [ESH filiale du groupe 3F] en 1997, il venait d'être élu. Donc on se connaît. Avec Alain Juppé, le dialogue est simple : moi je suis un technicien, lui est un politique. Je lui dis comment je peux et lui me dit... C'est un grand patron : voilà les instructions et vous suivez avec les équipes. Il a eu des gens de grande qualité dont je salue l'ensemble des idées mais également le souhait de progresser, d'être exigeant et pas juste de développer des mètres carrés. On s'est bien entendu. (Entretien avec le directeur général de l'ESH entre 2006 et 2012, projet des Bassins à flot, avril 2017)

Les relations qu'il entretient avec ces acteurs clés nourrissent sa confiance dans ses choix d'acquisitions foncières qui, du point de vue de la rationalité économique de l'entreprise, c'est-à-dire la capacité à faire du profit, paraissent pertinents selon lui : « *Nous on a acheté de grandes parcelles à un prix un peu supérieur payé par les HLM, c'est-à-dire 200 euros. On a acheté à 300 euros et on en revend la moitié*

à 400 euros. » (Entretien avec le directeur général de l'ESH entre 2006 et 2012, projet des Bassins à flot, avril 2017).

Cette ESH s'est donc positionnée comme un acteur incontournable pour la coproduction d'un projet aux Bassins à flot. La stratégie foncière mise en place par cet acteur n'a pas été empêchée par les pouvoirs publics, que ce soit par le recours au droit de préemption ou, *a priori*, en en faisant la demande de façon informelle au directeur général de l'ESH.

1.1.3. Les acteurs publics locaux renoncent à la maîtrise foncière publique

Comme je l'ai présenté dans le chapitre précédent, plusieurs décisions prises par la Ville de Bordeaux et la CUB agissent comme déclencheurs du projet d'urbanisme des Bassins à flot tel qu'il est développé actuellement, et ce depuis 2009. Parmi ces décisions, celle de se passer de la maîtrise foncière publique est un choix de régulation qui découle du refus politique d'engager les sommes qui auraient dû être investies dans des acquisitions foncières massives. Cette décision traduit également que les acteurs publics locaux prennent acte de la dynamique foncière en cours aux Bassins à flot, dans la mesure où le bailleur social qui a acheté de vastes emprises a donné lieu à un mouvement d'acquisitions foncières par les promoteurs immobiliers, et qu'ils n'entendent pas s'y opposer. Voyant cette dynamique sur le site du projet comme une opportunité pour le faire advenir, ils s'emploient plutôt à encourager et inciter les promoteurs à travers la doctrine de l'urbanisme négocié et la sélection de l'architecte-urbaniste Nicolas Michelin pour la conception d'un nouveau projet qui pourra être réalisé rapidement. La doctrine de l'urbanisme négocié contient un volet d'action foncière en allégeant les règles incluses dans le plan local d'urbanisme, et en particulier les règles limitant la densité. Les acteurs publics entendent susciter un regain d'intérêt des promoteurs immobiliers pour le foncier dans le secteur des bassins à flot afin d'enclencher rapidement la requalification du quartier. Le directeur de l'aménagement à Bordeaux Métropole relate ainsi cette décision, alors qu'il était directeur de l'aménagement à la Ville de Bordeaux et était un des éléments moteurs pour la réalisation du projet, malgré les réticences de la communauté urbaine :

On s'est dit, d'accord, on n'a pas beaucoup d'argent, on n'a aucune maîtrise foncière, on a des terrains pollués, on n'a pas une très grande volonté de la communauté urbaine puisqu'elle n'a jamais voulu préempter. (Directeur de l'aménagement à Bordeaux Métropole, projet des Bassins à flot, août 2017)

Un promoteur immobilier relate ainsi la façon dont le message passé par la Ville et la CUB, à savoir l'abandon de leur intention de procéder à la maîtrise foncière et l'incitation faite aux promoteurs pour qu'ils achètent les terrains, a été entendu :

On suivait tout ça bien sûr. La ZAC qui n'a pas abouti depuis 10 ans, le travail de Grumbach etc. Et finalement le travail de Michelin qui arrive en disant que ça ne sera pas une ZAC, la métropole n'a plus de sous et qui met en place un PAE et cet urbanisme négocié : « Les promoteurs allez-y, négociez des charges foncières ». L'urbanisme négocié, c'est bien par certains aspects, pour d'autres, ce qui est un peu troublant, c'est qu'il n'y a pas de plafond, pas de garantie de prix maîtrisés sur les charges foncières. C'est un peu la concurrence pure et dure. Donc par rapport à une ZAC, où les prix sont quand même maîtrisés, là ce n'est pas le cas. Faut en avoir conscience, comme chaque système il a ses avantages et ses inconvénients. L'inconvénient c'est le risque d'envolée des prix sur les charges foncières parce qu'il y aura toujours un ou deux promoteurs pour pratiquer une forte surenchère. (Entretien avec le directeur général d'une filiale locale d'un promoteur d'envergure nationale, juillet 2017)

Dans le cadre de l'urbanisme négocié impulsé par les pouvoirs publics, les promoteurs se saisissent des opportunités foncières dans la mesure où les incertitudes politiques et techniques sur le développement d'un projet ont été levées, en plus de l'assouplissement réglementaire. Les conséquences de cette décision posent de nouveaux enjeux pour les acteurs publics locaux en charge du projet en régie :

On commençait à avoir plein de promoteurs qui grenouillaient partout. On avait deux soucis : qu'ils respectent les exigences écrites nulle part et la question de la spéculation foncière qui était assez impressionnante. Ils étaient 3-4 promoteurs sur certaines parcelles et ils se tapaient la bourre et à monter le prix du foncier sur des valeurs hallucinantes [...] Les appétits sont infinis. La procédure est financière [le programme d'aménagement d'ensemble], ce n'est pas une procédure d'aménagement. C'était le défaut du truc, c'était son enjeu. Quelque part, l'enjeu quand on fait de l'urbanisme négocié, la négociation suppose de taper du poing sur la table, chose que les élus n'avaient pas du tout anticipé. Pour eux, négocié voulait dire que les choses se négociaient entre services, qu'on leur présentait le truc et que tout était géré en amont. Toutes les difficultés étaient aplanies et que c'était bon. (Entretien avec le chef de projet à la CUB jusqu'en 2011, projet des Bassins à flot, janvier 2017)

Si les acteurs publics locaux ne s'appuient pas sur la maîtrise foncière publique pour la régulation de la coproduction le projet, comment faire face au phénomène de spéculation sur les prix du foncier, entraîné par la concurrence entre les promoteurs, qui peut mettre à mal la production d'une offre de logements abordables ? Comment procéder aux divisions et remembrements fonciers, parfois nécessaires à la production des opérations immobilières ? Et comment aménager les espaces publics du projet d'urbanisme, qui doivent être réalisés en grande partie sur le domaine public du Grand Port Maritime de Bordeaux ?

1.2. Au Grand Parc, une situation foncière caractéristique de l'urbanisme d'extension

Le projet du Grand Parc à Bondoufle est un projet d'extension urbaine : il s'étend sur des terrains agricoles ouverts à l'urbanisation suite à la fermeture de la base aérienne 217 de Brétigny-sur-Orge, effective en 2011, mais décidée par l'État depuis 2006. La levée du plan d'exposition au bruit (PEB),

couvrant tout le périmètre du projet à l'ouest de la commune de Bondoufle, permet d'ouvrir à l'urbanisation ces terrains agricoles. Des études sont alors réalisées afin de définir un projet d'urbanisme sur cet espace non urbanisé. L'AFTRP est chargée par la Direction départementale de l'équipement (DDE) de réaliser ces études. 80 % des 48 hectares sur lesquels le projet du Grand Parc s'étend appartiennent à l'État : il s'agit de terrains issus de la réserve foncière constituée dans le cadre de la construction de la ville nouvelle d'Évry. L'AFTRP assure la gestion de ces terrains depuis leur acquisition et, à l'issue des études urbaines qu'elle a réalisées, elle est autorisée par l'État à racheter l'ensemble des terrains afin d'y développer un projet d'urbanisme. La propriété d'une grande majorité des emprises foncières sur lesquelles se développe le projet constitue un avantage significatif pour l'AFTRP lors de la consultation pour le choix de l'aménageur car elle permet à l'aménageur de promettre une mise en œuvre rapide du projet, un enjeu important pour les acteurs publics dans un contexte d'incitation à une production rapide et massive de logements en Île-de-France et à Bondoufle en particulier, en carence de logements sociaux au regard de la loi SRU¹². L'aménageur peut donc procéder à l'aménagement des terrains, c'est-à-dire l'équipement en réseaux et le découpage en lots (figure 20), en fonction du projet d'urbanisme conçu : contrairement aux Bassins à flot, il n'y a aucun enjeu de recomposition foncière. La situation foncière dans le projet du Grand Parc illustre la situation qui a caractérisé l'urbanisme d'extension de la deuxième moitié du XX^e siècle en France et qui continue à exister malgré le développement croissant de projets en renouvellement urbain depuis les années 1990 et le mot d'ordre « zéro artificialisation nette » de la fin des années 2010.

Dans le cas de ce projet, la maîtrise foncière publique est un héritage de la politique foncière menée lors de la constitution de la ville nouvelle. Cet héritage permet, alors qu'une opportunité de valorisation se présente, d'enclencher rapidement le processus de transformation de ces terrains. L'AFTRP choisit d'acquérir la totalité du foncier, ce qui ne représente pas une opération très coûteuse alors que l'établissement possède déjà 80 % des emprises foncières, acquises auprès de l'État, ce dernier encourageant par ce biais la construction de logements dans la région. Les dernières parcelles sont acquises grâce à la déclaration d'utilité publique du projet par l'État en 2012. La maîtrise foncière de l'intégralité des emprises du projet permet à l'AFTRP d'envisager un bilan d'aménagement rentable. Elle permet également une mise en œuvre rapide sur les terrains que l'aménageur possède déjà. Enfin, elle permet aussi également d'influencer la programmation immobilière résidentielle et la conception urbaine et architecturale des projets immobiliers qui seront développés par les promoteurs immobiliers grâce aux cahiers des charges de cession des terrains. En somme, cette situation foncière donne une position *a priori* avantageuse à l'aménageur dans la coproduction avec les promoteurs immobiliers.

¹² Loi n°2000-1208, votée en décembre 2000.

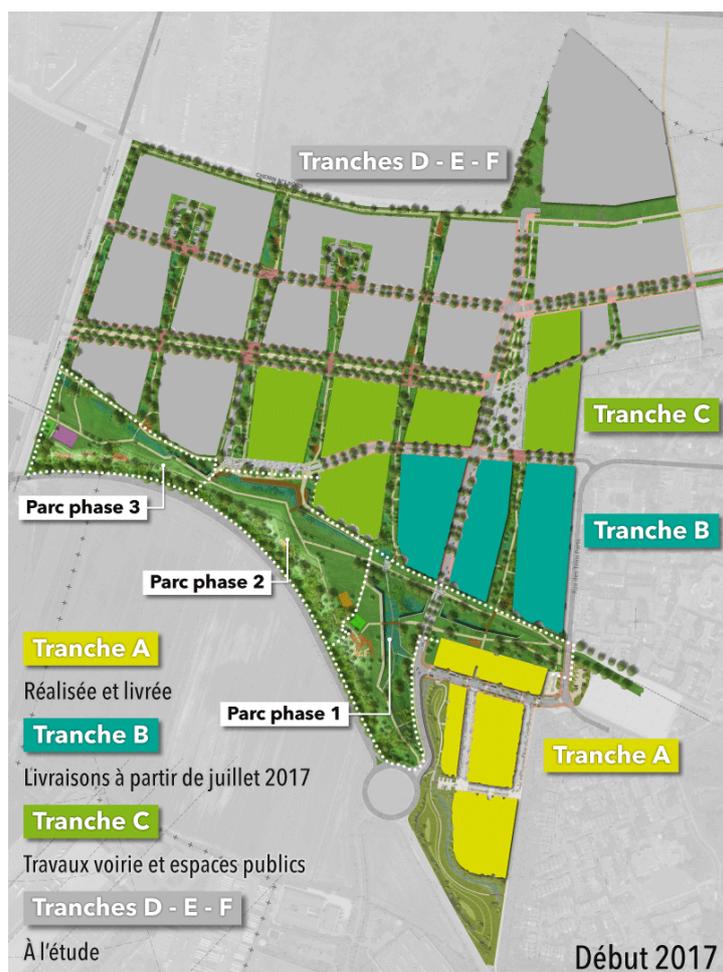


Figure 20 – Tranches successives et îlots du projet du Grand Parc, 2017
 (Source : Grand Paris Aménagement)

1.3. Au Quartier Camille Claudel, propriété foncière publique morcelée et urbanisme d'extension

Le projet du Quartier Camille Claudel à Palaiseau est également un projet d'extension urbaine dont le site se trouve à proximité directe de terrains déjà urbanisés, plus ou moins récemment. La majorité des emprises nécessaires à la réalisation du projet sont des propriétés publiques mais elles sont morcelées entre différents propriétaires : la commune de Palaiseau, la communauté d'agglomération, le syndicat mixte de l'Yvette et de la Bièvre, le département, la sous-préfecture de Palaiseau, la région, les ministères de l'Équipement, de la Défense et de l'Agriculture (du fait de la présence de l'École Polytechnique, d'un ancien fort abritant l'Office National d'Études et de Recherche Aérospatiale (ONERA) et de centres de recherche agrologique) et la SEM Scientipôle Aménagement (dont le capital est notamment doté en foncier dans le secteur du futur Quartier Camille Claudel, depuis sa création en 2006). Quelques parcelles dans le périmètre du projet appartiennent à des propriétaires privés. La

communauté d'agglomération du Plateau de Saclay (CAPS), en charge de la politique foncière et de la politique d'aménagement dans le territoire, entend s'appuyer sur ses propres réserves foncières et sur celles des autres acteurs publics, souvent acteurs d'État, pour procéder à la maîtrise foncière publique du périmètre du projet. Pour la CAPS, la coopération entre l'ensemble de ces acteurs est donc nécessaire car elle conditionne la maîtrise foncière publique qu'elle souhaite obtenir pour réaliser le projet. La priorité donnée à la construction de logement est établie, notamment à travers le vote du PLU de Palaiseau en 2006 et celui de la déclaration d'intérêt communautaire de l'opération en 2007.

La SEM Scientipôle Aménagement remporte l'appel d'offres pour la concession de l'aménagement du projet en 2010. L'aménageur est le relai de la politique foncière de la CAPS et de la Ville de Palaiseau pour le projet. En effet, lors de sa création souhaitée par la CAPS et les onze communes qui forment cette communauté d'agglomération, le capital de cette société anonyme d'économie mixte a été doté en foncier, et notamment des parcelles situées dans le périmètre du projet du Quartier Camille Claudel, et pas seulement en capitaux financiers. Cette dotation en foncier a permis de réduire l'incertitude quant à l'attribution de la concession d'aménagement à Scientipôle Aménagement, lui donnant *a priori* un avantage substantiel.

Malgré l'atonie de la production urbaine dans le territoire de la CAPS jusqu'au milieu des années 2000, la communauté d'agglomération et quelques communes qui la composent mettaient en œuvre une politique foncière qui consistait à constituer des réserves importantes sur le plateau de Saclay, espace considéré comme la seule réserve d'urbanisation à grande échelle possible, justifiée par la nécessité de bâtir des logements sociaux :

La politique foncière de l'époque concernait quasiment exclusivement le foncier vide sur le plateau de Saclay, c'était le plus facile à acquérir. On achetait aussi en pressant que les toutes petites communes au nord en auraient besoin pour les logements locatifs sociaux. On a encore des fonciers de 2004-2005 qu'on donne à bail aux bailleurs sociaux. On aide à la fois les communes et on ne se défait pas de cette capacité. La politique foncière était vraiment créatrice d'un actif fort. (Entretien avec le responsable du service Habitat et études urbaines à la communauté d'agglomération Paris-Saclay, responsable du service urbanisme à la Ville de Palaiseau entre 2002 et 2007, projet Quartier Camille Claudel, février 2020)

L'aménageur s'est appuyé sur ses réserves pour poursuivre les acquisitions foncières nécessaires sur les emprises du projet. Cependant, une partie des emprises foncières nécessaires à la réalisation du projet porté par la CAPS et la Ville de Palaiseau appartient à différents acteurs publics d'État alors que l'État a entrepris la création de l'Opération d'intérêt national (OIN) Paris-Saclay en 2006¹³, dont le projet

¹³ L'OIN Paris-Saclay désigne la transformation urbaine d'une partie du plateau de Saclay afin d'y installer de multiples établissements d'enseignement supérieur et de recherche, des institutions de recherche ainsi que des logements et des équipements publics.

du Quartier Camille Claudel ne fait pas partie. Scientipôle Aménagement propose à l'État d'échanger des terrains qu'il possède dans le périmètre de l'OIN contre des terrains permettant de faire progresser sa maîtrise foncière du site du projet du Quartier Camille Claudel :

La politique foncière de la SEM a facilité les choses avec les échanges-acquisitions avec l'État. Ça a décoincé la partie foncière. (Responsable du service Habitat et études urbaines à la communauté d'agglomération Paris-Saclay, responsable du service urbanisme à la Ville de Palaiseau entre 2002 et 2007, projet Quartier Camille Claudel, février 2020).

C'est donc la combinaison entre une politique publique foncière au long cours mise en œuvre par les collectivités et la CAPS et l'opportunité que constitue l'OIN que la négociation entre l'ensemble des acteurs se met en place pour permettre la maîtrise foncière publique souhaitée pour le développement du projet du Quartier Camille Claudel. Le choix de la maîtrise foncière publique permet le financement des équipements publics du projet, une fois les charges foncières cédées aux promoteurs. Enfin, cela permet d'avoir un pouvoir d'influence sur les projets immobiliers à développer.

La situation du Quartier Camille Claudel se rapproche donc, en ce qui concerne les choix de l'action foncière des acteurs publics, du cas du projet du Grand Parc.

2. Du parcellaire aux lots à bâtir : les problèmes de recompositions foncières

Dans le modèle de l'aménagement public, l'un des enjeux de l'action foncière est de procéder aux divisions et/ou remembrements des parcelles foncières dans le périmètre du projet afin de constituer des lots, conformément aux plans conçus par l'urbaniste coordinateur, et mis à la vente sous la forme de charges foncières. Les divisions et les remembrements du foncier permettent aux pouvoirs publics de tracer le réseau viaire souhaité et délimiter les emprises du domaine public des emprises privées. Cet enjeu de divisions et remembrements des parcelles se pose dans une majorité des projets d'urbanisme : soit le réseau viaire est à créer, ce qui impose souvent des découpages fonciers, réalisés par les acteurs publics locaux ou l'aménageur ; soit le réseau viaire est existant mais considéré comme inadapté au projet d'urbanisme. Les cas étudiés sont, au regard de ces enjeux, dans des situations différentes.

2.1. Les recompositions foncières au Grand Parc et au Quartier Camille Claudel : le recours aux procédures connues

Dans les projets du Grand Parc à Bondoufle et du Quartier Camille Claudel, en extension urbaine, le réseau viaire est à réaliser entièrement dans la mesure où les projets se développent sur des terres agricoles dédiées à la culture. L'enjeu des divisions et remembrements fonciers pour tracer le réseau viaire et les lots à bâtir ne pose pas de problème de coproduction avec les promoteurs immobiliers car les opérations nécessaires sont réalisées avant l'entrée des promoteurs immobiliers dans le jeu de la coproduction.

Dans le cas du Grand Parc, une ZAC est créée et permet à l'aménageur, qui dispose de la maîtrise foncière, de procéder aux recompositions foncières. Ainsi, l'AFTRP a décidé du réseau viaire et des emprises des lots à céder conformément au plan d'urbanisme dont elle est chargée de la mise en œuvre dans le cadre de la concession d'aménagement. L'ensemble de ces procédures s'inscrit dans le modèle de l'aménagement public. Dans le cas du Quartier Camille Claudel, l'aménageur est également propriétaire des parcelles sur lesquelles le projet est coproduit mais ne crée pas de ZAC pour intervenir sur le foncier. L'aménageur procède à la commercialisation des charges foncières réparties entre les lots qu'il a défini (figure 21). Les promoteurs immobiliers du groupement s'appuient, eux, sur les permis de construire valant division pour procéder aux divisions foncières entre leurs projets immobiliers quand ils sont développés sur le même lot.

Dans les cas de ces deux projets, les recompositions foncières ne sont pas sources de problèmes ni de blocages pour la coproduction du projet, ce qui s'explique principalement par la maîtrise foncière

2.2. Aux Bassins à flot, adapter le projet à la structure foncière

L'absence de maîtrise foncière publique et le choix politique d'un projet d'urbanisme économe des ressources publiques ayant le moins possible recours à des acquisitions foncières sont deux contraintes qui pèsent sur l'action foncière et sur les moyens à mobiliser dans le projet des Bassins à flot. Puisque le parcellaire et le réseau viaire ne peuvent être adaptés à un projet préconçu, comme dans le cas du Grand Parc de Bondoufle ou du Quartier Camille Claudel, ou comme le projet de ZAC piloté par Bordeaux Métropole Aménagement sur le plan-guide d'A. Grumbach finalement abandonné, l'architecte-urbaniste coordinateur N. Michelin conçoit un plan d'urbanisme qui s'appuie sur la structure foncière existante et ne la transforme quasiment pas : la mise en œuvre du projet ne nécessite pas d'acquisition foncière publique massive préalable aux transformations. Peu de nouvelles voiries sont envisagées dans le plan-guide, en dehors de sentes piétonnes qui découpent les grandes emprises foncières qui composent le parcellaire du secteur. L'action sur la structure foncière du projet revient alors plutôt à une non-action, perçue comme la seule solution pour la mise en œuvre du projet aux yeux de la Ville et de la Métropole.

Enfin, le plan-guide prévoit la réalisation des projets immobiliers sous la forme de macro-lots de plusieurs centaines de logements, adaptés aux parcelles telles qu'elles existent (figure 22). S'il doit y avoir des recompositions foncières au sein de ces macro-lots, ou si les promoteurs immobiliers veulent réunir plusieurs parcelles pour constituer un macro-lot, ils devront porter eux-mêmes l'ensemble des démarches et procédures. La réalisation des projets immobiliers sous la forme de macro-lots au sein de projets d'urbanisme trouve, selon J. Lucan, son origine dans le projet de la ZAC Seguin-Rives-de-Seine à Boulogne-Billancourt au début des années 2000¹⁴. Pour lui, elle permet une exécution rapide, des formes de mutualisation, notamment sur les parkings et une diversité architecturale et programmatique prônée par les acteurs de l'urbanisme aujourd'hui¹⁵. Dans le cas du projet des Bassins à flot, elle permet également aux acteurs publics en charge du projet de se lancer dans la coproduction du projet avec les promoteurs immobiliers en engageant peu de dépenses publiques en action foncière. Cependant, comme nous le verrons, la réalisation des sentes piétonnes, l'un des partis-pris urbanistiques du quartier fortement défendu par la maîtrise d'ouvrage urbaine, traversant les macro-lots, c'est-à-dire des emprises foncières privées, soulèvera quelques problèmes fonciers entre la CUB et les promoteurs immobiliers.

¹⁴ J. Lucan, *Où va la ville aujourd'hui ?*, *op. cit.*

¹⁵ *Ibid* : p. 101.

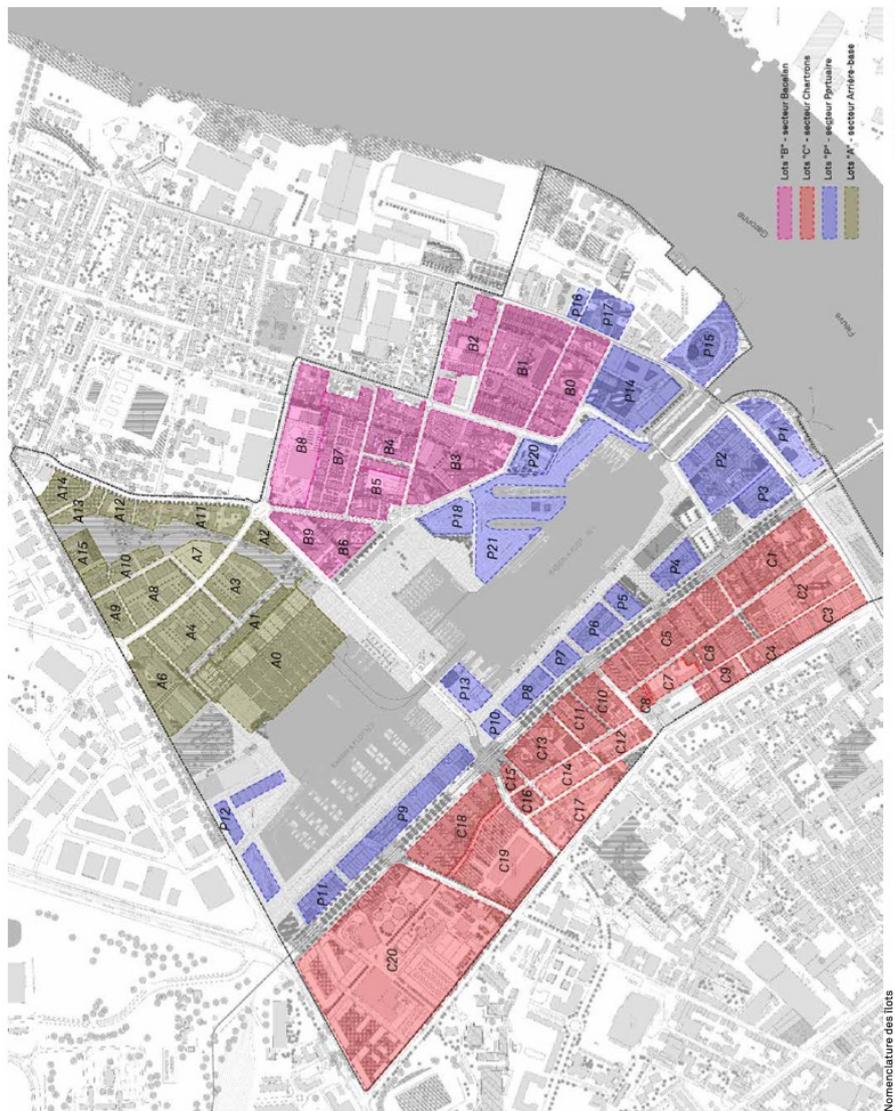


Figure 22 – Des îlots à la mesure des emprises foncières originelles, 2017
 (Droits réservés Bordeaux Métropole et ANMA)

3. Production de logements abordables et action foncière

Le calcul du bilan financier d'un projet immobilier repose sur la méthode du compte-à-rebours¹⁶, qui lie le prix du foncier au projet immobilier à développer sur l'emprise. Dans le contexte actuel de hausse importante des prix du foncier, et en particulier dans les métropoles, cette dépense peut avoir une influence importante sur les prix de vente des logements dans les projets d'urbanisme. Dans les projets des Bassins à flot, du Grand Parc et du Quartier Camille Claudel, les acteurs publics qui en sont à l'initiative fixent tous l'objectif d'une production d'une offre de logements abordables, que ce soit des logements sociaux, des logements en accession aidée ou des logements dits libres. Comment l'action foncière des acteurs publics locaux se joue-t-elle en faveur de la production d'une offre de logements abordables ?

3.1. Agir contre la spéculation foncière aux Bassins à flot : l'action foncière de la maîtrise d'ouvrage urbaine

La concurrence installée entre les promoteurs immobiliers pour l'acquisition d'emprises foncières aux Bassins à flot conduit à un phénomène de spéculation foncière dès l'année 2010 :

Le promoteur était allé voir le propriétaire alors qu'il avait déjà été contacté par un autre et il lui avait fait une proposition importante. Après il me dit, ça y est j'ai obtenu l'accord, c'est bon, ils vont partir. J'ai demandé à quel prix. C'était 400 ou 500 euros le m² ! Je lui ai dit que c'était complètement fou, qu'est-ce que vous allez sortir à ce prix-là ! Je lui ai dit qu'il fallait absolument le faire baisser. (Entretien avec un responsable de l'aménagement à la CUB jusqu'en 2014, projet des Bassins à flot, avril 2017)

On se demande ce qu'on fait : on préempte ? Si on commence à préempter, on se dit que ça va être l'enfer. On va dans le trou noir, rien que le coût du foncier et des évictions on ne pourra pas assumer (Entretien avec un responsable de l'aménagement opérationnel à Bordeaux Métropole, projet des Bassins à flot, juillet 2017)

J'ai alerté par note en mettant un bilan promoteur factice dans lequel j'avais calculé qu'avec les participations à 100 euros/m² pour de l'accession libre en participations, avec le coût du foncier à plus de 800 euros comme ils le proposent, le bilan économique montrait qui pouvait acheter à la fin... (Entretien avec le chef de projet CUB jusqu'en 2011, projet des Bassins à flot, janvier 2017)

Ces extraits montrent que la maîtrise d'ouvrage urbaine constate le phénomène de spéculation foncière et considère qu'il s'agit d'un problème pour la production d'une offre de logements abordables. Les acteurs vont alors tenter d'agir sur la production d'une offre de logements abordables par l'action foncière.

¹⁶ J. Comby, « Les utilisations du "compte à rebours" », art cit.

3.1.1. L'action foncière par les instruments réglementaires

La maîtrise d'ouvrage urbaine peut s'appuyer sur des instruments réglementaires pour lutter contre la spéculation foncière. Ces outils sont, d'une part, les déclarations d'intention d'aliéner (DIA) et, d'autre part, le droit de préemption urbain (DPU). Les DIA permettent à la Ville d'être informée de l'intention de la vente d'un bien par son propriétaire, avec le prix de vente. La CUB dispose également du droit de préemption, c'est-à-dire la possibilité, dans certaines conditions, d'acheter à la place de l'acquéreur déclaré dans la DIA, et tenter de faire baisser le prix demandé par le vendeur. Le droit de préemption fait partie des instruments considérés comme le « *revolver sous la table* » détenu par la maîtrise d'ouvrage urbaine dans le cadre de l'urbanisme négocié. Comme le montre l'un des extraits cités ci-dessus, le droit de préemption n'est guère sollicité par les acteurs publics, principalement pour des raisons financières. Dès lors, la menace est censée avoir une valeur dissuasive. Elle sert plutôt à faire pencher le rapport de force dans les négociations directes avec les propriétaires fonciers et les promoteurs immobiliers mises en œuvre par la maîtrise d'ouvrage urbaine.

3.1.2. L'action foncière par la restriction de la concurrence sur le marché

L'action publique foncière cherche d'abord à faire baisser les prix du foncier. Des négociations ont été menées avec les propriétaires de terrain dans le périmètre du projet dans le but de les convaincre de baisser leur prix de vente ou de refuser une offre faite par un promoteur et considérée comme trop élevée. Les propriétaires fonciers ont parfois été invités à négocier dans le cadre de l'Atelier des Bassins, lors duquel la maîtrise d'ouvrage présentait les enjeux du projet d'urbanisme pour tenter de les convaincre.

Face à cette dynamique de spéculation, la maîtrise d'ouvrage urbaine décide de convoquer l'ensemble des promoteurs immobiliers bordelais et instaure une règle visant à dissuader les promoteurs de faire une offre à un propriétaire déjà démarché par un autre promoteur :

Déjà pour ralentir [les promoteurs immobiliers], on les avait tous réunis. On leur avait dit de nous dire quels étaient les propriétaires avec lesquels ils étaient en contact. On avait noté tout ça et on leur avait interdit d'aller voir des propriétaires qui ont déjà été contactés par d'autres pour éviter la spéculation. (Entretien avec un responsable de l'aménagement à la CUB jusqu'en 2014, projet des Bassins à flot, avril 2017)

De cette façon, la maîtrise d'ouvrage urbaine cherche à contraindre les acteurs du marché et à mettre en œuvre les principes d'un marché amoindri¹⁷, c'est-à-dire un marché pas totalement libre, tentant ainsi d'empêcher l'ensemble des promoteurs de faire des offres, sans toutefois que cette initiative n'ait de valeur réglementaire.

¹⁷ Dominique Lorrain, « La ville et les marchés : ce qui change au début du 21^{ème} siècle », *EspaceTemps.net [En ligne]*, 2013.

3.1.3. L'action foncière par recompositions foncières

L'autre levier de négociation directe avec les promoteurs immobiliers se joue dans le cadre du dispositif de coordination et d'élaboration de l'Atelier des Bassins, dont l'un des principes est de suivre le processus d'élaboration des projets immobiliers. La maîtrise d'ouvrage cherche à résoudre les problèmes au cas par cas. Dans l'exemple suivant, la maîtrise d'ouvrage urbaine joue sur le découpage des parcelles en lots pour organiser la répartition différente des logements, et notamment des logements sociaux :

Quand les promoteurs achètent des terrains, selon qu'ils sont malins ou pas dans la négociation, il y en a qui vont le payer cher et d'autres moins cher. Mais nous, on voudrait que les prix de sortie soient relativement harmonieux. Il y a des cas aux Bassins à flot où un promoteur avait acheté très cher et on sentait bien que c'était compliqué pour lui de faire des logements sociaux. L'autre n'avait pas acheté cher et on leur a dit de s'arranger pour le nombre de logements sociaux : on va faire un grand ilot au lieu d'en faire deux et débrouillez-vous. On a obligé les bailleurs et les promoteurs à se parler. Cela ne fonctionnait pas comme ça avant. (Entretien avec le directeur général de l'aménagement de Bordeaux Métropole, projet des Bassins à flot, août 2017)

En procédant ainsi, c'est-à-dire en proposant aux promoteurs immobiliers de répartir les coûts entre des lots différents, elle évite un blocage qui aurait pu empêcher la réalisation du projet immobilier et permet l'avancement de la mise en œuvre du projet.

3.1.4. L'action foncière par un acteur intermédiaire

Un autre levier mobilisé par la maîtrise d'ouvrage urbaine repose sur les bonnes relations que les acteurs qui la composent entretiennent avec le directeur général de l'ESH qui a acquis de nombreux terrains dans le périmètre du projet. Selon M. Gimat¹⁸, les propriétés foncières du bailleur social représentent 120 000 m², soit 35 % de la surface prévue dans la programmation des logements. Le bailleur et la maîtrise d'ouvrage urbaine ne tiennent pas à construire uniquement des logements sociaux sur ces emprises : une telle concentration spatiale n'est pas souhaitée et le bailleur a besoin de rentabiliser ses acquisitions foncières en en revendant une partie aux promoteurs. L'ensemble des acteurs trouve donc un intérêt dans une coopération pour la production de projets immobiliers mêlant logements sociaux et logements libres sur ces emprises. Malgré leurs bonnes relations et leurs contacts réguliers, la Ville et la CUB ont exprimé leur inquiétude quant à ce montage donnant un grand pouvoir au bailleur social car les projets immobiliers à développer sur ces emprises comportent plusieurs centaines de logements. De plus, le prix de vente des charges foncières par le bailleur est déterminant pour la production d'une offre de logements abordables et pour rentabiliser ses acquisitions foncières, les profits étant utilisés pour produire de nouveaux logements. Pour convaincre les acteurs publics, le bailleur social et le promoteur qui a acheté certaines parcelles ont alors financé des études pour le développement de ces projets

¹⁸ M. Gimat, *Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'intervention publique en faveur des HLM (2004-2014)*, op. cit.

immobiliers, en ayant recours à l'architecte-urbaniste coordinateur pour la conception architecturale d'une partie des constructions. Cela a permis d'obtenir l'accord des acteurs publics, tant au niveau du programme de logements, jugé compatible avec leurs attentes qu'au niveau des choix architecturaux, conçus par l'architecte-urbaniste coordinateur, déjà assistant à maîtrise d'ouvrage de la CUB :

Les charges foncières au départ, les premiers terrains qui ont été maîtrisés, ils n'ont pas été maîtrisés très cher. On dit ça avec du recul quand on voit les prix qui se sont pratiqués 5 ou 6 ans après. Au départ, c'était un peu un pari. Il fallait croire dans le quartier et on était précurseurs. Plus tard, quand il y a eu un engouement général, quand tout le monde s'est mis à essayer de signer les fonciers, la surenchère a été très importante et les prix se sont envolés. (Entretien avec le directeur général d'une filiale locale d'un promoteur d'envergure nationale, juillet 2017)

Vincent Feltesse et Alain Juppé s'interrogeaient pour savoir comment ça allait être : [le promoteur immobilier acquéreur des charges foncières] et moi avions financé deux études d'urbanisme d'ilots tests. Ces ilots tests sont denses mais j'ai trouvé que le principe de la diversité architecturale, le principe des parkings [non-enterrés] et le principe des sentes, dont certaines sont très réussies, permettraient un succès. (Entretien avec le directeur général de l'ESH entre 2006 et 2012, projet des Bassins à flot, avril 2017)

Les deux projets produits par le bailleur social et le promoteur représentent 1 083 logements et ont été parmi les premiers à être conçus dans le périmètre, à partir de 2009-2010. Quelques autres projets immobiliers coproduits et dans le même ordre de grandeur en nombre de logements ont été initiés dans les premiers temps de la réalisation du projet d'urbanisme. Ils illustrent les mécanismes de coopération entre le bailleur social et les promoteurs immobiliers.

Le premier projet compte 602 logements, c'est le deuxième plus important de tout le périmètre à ce jour en nombre de logements. Il prend place sur les terrains d'un ancien concessionnaire de poids-lourds et d'artisans du bâtiment. Le promoteur immobilier a acquis une partie des terrains de l'emprise à ses conditions habituelles, c'est-à-dire l'obtention des autorisations d'urbanisme nécessaires. Cependant, la réalisation du projet n'était pas garantie du fait d'une parcelle non maîtrisée et pour laquelle aucune condition suspensive de la vente n'était acceptée. Le promoteur immobilier s'est donc tourné vers le bailleur social, avec lequel il coproduisait déjà une opération :

Par exemple, sur l'ilot [x], on leur a donné la quote-part de logement social, les 150 logements parce qu'il y avait un tout petit bout de foncier qu'il fallait absolument avoir dans l'emprise foncière et qu'il fallait acheter sans condition suspensive d'obtention du permis de construire, ce que nous ne pouvons pas faire. Eux [le bailleur social] l'ont fait et donc on a réussi grâce à eux à remembrer l'ilot et en contrepartie ils ont bénéficié de la quote-part sociale de l'ilot. (Entretien avec le directeur général de la filiale locale d'un promoteur d'envergure nationale, projet des Bassins à flot, juillet 2017)

L'autre projet comprend la réalisation de plus de 480 logements. Dans ce cas, l'ESH a endossé le rôle d'aménageur pour l'ensemble de l'opération d'environ 50 000 mètres carrés. Pour lui, ce rôle d'aménageur à grande échelle permet une meilleure rentabilité pour cette grande emprise foncière. Pour le promoteur immobilier qui a acheté des charges foncières dans cette opération, le bilan financier est positif au regard de la situation de spéculation foncière qui touche l'ensemble des emprises foncières à acquérir dans le périmètre du projet dès 2010 : « *On a eu la chance de travailler avec des charges foncières, on va dire correctes, pas trop élevées. Il n'empêche que je suis très étonné des prix pratiqués aux Bassins à flot, devenus très importants* » (Entretien avec le directeur général de la filiale locale d'un promoteur d'envergure nationale, projet des Bassins à flot, juillet 2017).

L'action foncière qui permet la coproduction de ces projets se joue entre l'ESH et les promoteurs immobiliers, en dehors de l'action de la CUB et de la Ville de Bordeaux, si l'on excepte les effets des documents d'urbanisme. Les modalités de coopération entre le bailleur social et les promoteurs immobiliers sont proches de celles des projets immobiliers dans le diffus, et ces derniers ont déjà pu coopérer ponctuellement dans ce type de projets. Le directeur général de l'ESH qui possède de nombreux terrains aux Bassins à flot devient moteur dans l'organisation d'une coopération régulière entre acteurs privés de l'immobilier engagés dans le projet, même si cela se déroule de façon relativement informelle avant de donner lieu à la création de l'association des promoteurs immobiliers des Bassins à flot. À leurs débuts, les rencontres ont pour objet, d'une part, la régulation de la surenchère foncière et, d'autre part, la programmation des opérations immobilières, objet abordé dans le chapitre suivant. Les acteurs privés se structurent pour agir collectivement sur la question foncière et l'initiative du directeur général de l'ESH est reconnue par les promoteurs immobiliers car il parvient à « *fédérer les gens et à faire corps* » (entretien avec le directeur général d'une filiale locale d'un promoteur d'envergure nationale, projet des Bassins à flot juillet 2017), ce qui revient à atténuer la concurrence « *pure et dure* » évoquée par ailleurs. Selon le directeur général de l'ESH, les accords passés entre son entreprise et les promoteurs immobiliers trouvent parfois leur équilibre en dépassant le cadre du seul projet des Bassins à flot. Il donne l'exemple d'un cas de négociation concernant un projet immobilier à Bordeaux qui aboutit grâce à des intérêts partagés dans un projet immobilier situé à Bayonne. Les acteurs de l'immobilier utilisent l'ensemble de leurs opérations pour faire levier dans les négociations dans la mesure où les Bassins à flot constituent un projet qui promet une rentabilité importante à leurs yeux, qu'elle soit financière ou liée à la réputation et à l'image de ce projet d'urbanisme situé au cœur de la métropole bordelaise.

3.1.5. L'action foncière par la densité

Le dernier moyen d'action foncière mobilisé par la maîtrise ouvrage urbaine du projet des Bassins à flot est celui de la densité. Dans le contexte d'urbanisme négocié dans le projet des Bassins à flot, le coefficient d'occupation des sols (COS), permettant de fixer des niveaux de densité dans le PLU, a été

désactivé. La loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové, dite ALUR¹⁹, votée en 2014, abroge le coefficient des sols, dans le but d'inciter à la densité dans les constructions. La densité est un levier pour la rentabilité d'une opération immobilière : augmenter la densité rend un projet immobilier un peu plus rentable pour le promoteur. Ce levier est largement mobilisé par les promoteurs pour maximiser le rendement d'un projet, et en particulier quand le foncier coûte cher. Aux Bassins à flot, la maîtrise d'ouvrage urbaine a mis en place une situation dans laquelle le règlement d'urbanisme ne lui permet pas de maîtriser la densité des projets des promoteurs. Cependant, au nom de la composition urbaine et des conseils de l'architecte-urbaniste coordinateur, elle ne tient pas à accepter une densité maximale sur toutes les parcelles. Des négociations s'engagent donc lors des réunions de suivi de la conception des projets et conduisent parfois la maîtrise d'ouvrage urbaine à accepter des densités importantes à la demande des promoteurs immobiliers afin d'éviter une situation de blocage :

C'est à ce moment que la négociation devient plus tendue, quand le promoteur a acheté [des terrains] à un prix trop élevé ça devient trop tendu et potentiellement c'est bloquant. C'est là qu'on finit par être amenés à accepter plus de densité parce que quand on voit comment c'est exigé, un moment il va dire je ne peux pas. (Entretien avec le directeur général de l'aménagement de Bordeaux Métropole, projet des Bassins à flot, août 2017)

L'action foncière de la maîtrise d'ouvrage urbaine a donc des conséquences sur la forme urbaine dans le but d'éviter le blocage des projets ou des prix de vente des logements trop élevés. Le tableau à la page suivante (tableau 9) récapitule le montage d'un projet immobilier par un promoteur immobilier. Le promoteur cherche à acquérir plusieurs parcelles contiguës pour y développer des logements. Le développement montre que l'incertitude des acquisitions foncières, à négocier avec les propriétaires, joue sur le niveau de densité du projet. Malgré une opposition plusieurs fois exprimée, la maîtrise d'ouvrage urbaine finit par accepter une surface de plancher (SDP) bien plus élevée que ses premières estimations pour ces parcelles. De plus, elle accepte la création de parking enterré, alors que ce type de parking n'a quasiment jamais été accepté dans le projet des Bassins à flot.

¹⁹ Loi n°2014-366

| Atelier | Date | Projet développé sur les deux lots |
|---------------|----------------|--|
| Atelier n° 82 | Septembre 2016 | État d'avancement de la conception : les parkings enterrés sont présentés comme la condition <i>sine qua non</i> pour le maintien des activités sur place par le promoteur immobilier alors que l'Atelier des Bassins s'oppose aux parkings souterrains sur l'ensemble du projet. |
| Atelier n° 84 | Novembre 2016 | Le promoteur immobilier signale que « <i>l'acquisition foncière est en cours</i> ». La question des parkings est toujours posée, d'autant plus qu'une des activités souhaite créer un parking sur sa parcelle. |
| Atelier n° 85 | Décembre 2016 | Des « <i>accords de principe</i> » ont été donnés par la quasi-totalité des propriétaires selon le promoteur immobilier. État d'avancement de la conception : 6680 m ² SDP |
| Atelier n° 87 | Février 2017 | Le promoteur immobilier souhaite déposer le permis de construire dans les 6 mois à venir. Questions foncières non mentionnées. |
| Atelier n° 88 | Mars 2017 | État d'avancement de la conception architecturale : consentement de l'Atelier pour enterrer les parkings. Densité trop importante selon l'architecte-urbaniste coordinateur. |
| Atelier n° 89 | Avril 2017 | Le promoteur immobilier signale que les propriétaires sont « <i>très contents</i> » mais toujours pas de signature. Objectif de dépôt de permis maintenu par le promoteur immobilier avant l'été. État d'avancement de la conception architecturale : densité encore trop importante selon l'architecte-urbaniste coordinateur. |
| Atelier n° 91 | Juin 2017 | Un propriétaire d'une parcelle se retire du projet développé par le promoteur immobilier car il a reçu une offre plus intéressante d'un autre promoteur pour l'achat de son terrain. Un autre propriétaire, toujours en faveur du projet en cours de développement, accompagne le promoteur immobilier à l'Atelier des Bassins dans le but de prouver la bonne foi de ce dernier face aux acteurs publics et à l'architecte-urbaniste coordinateur. Décision : une réunion hors de l'Atelier sera organisée par Bordeaux Métropole avec l'ensemble des propriétaires « <i>afin de marquer la présence de l'autorité publique</i> » dit le chef de projet de Bordeaux Métropole. État d'avancement de la conception : 7000 m ² SDP validés par les collectivités quand l'étude de faisabilité initiale de l'architecte-urbaniste coordinateur proposait 5100 m ² SDP. |

Tableau 9 – Tableau synthétique des négociations foncières pour un projet immobilier en 2016-2017 dans le projet des Bassins à flot

(Source : données personnelles issues du carnet de terrain)

Par rapport à l'action foncière permise dans le modèle de l'aménagement public, l'action foncière déployée par la maîtrise d'ouvrage urbaine du projet des Bassins à flot est beaucoup plus complexe :

elle repose sur une coopération entre davantage d'acteurs, ce qui augmente les risques de divergences et de blocage, elle paraît beaucoup plus incertaine dans ses résultats, ne pouvant pas compter ou se refusant à des mesures coercitives. Enfin, elle a des conséquences urbaines qui peuvent être importantes, notamment sur la densité.

3.2. Au Grand Parc, l'aménageur contre l'enchère foncière

La livraison de la première phase du projet d'urbanisme du Grand Parc à Bondoufle connaît un retard important, des problèmes de commercialisation des logements (le rythme de commercialisation est trop lent et la clientèle visée, les jeunes ménages bondouflois, n'achète pas) comme je l'ai présenté dans le chapitre précédent. L'AFTRP, aménageur du projet, estime que les problèmes de commercialisation s'expliquent par les prix de mise en vente trop élevés des logements produits par le promoteur immobilier engagé dans la première phase. Parmi les moyens d'action foncière, l'aménageur choisit de remettre en question le système des enchères foncières lorsqu'il commercialise ses charges foncières.

Le projet du Grand Parc est une ZAC avec maîtrise foncière publique de l'aménageur. La cession des charges foncières aux promoteurs pour la réalisation des projets immobiliers permet le financement des équipements publics dont l'aménageur est maître d'ouvrage. Le montant des charges foncières est donc une donnée importante pour l'équilibre du bilan d'aménagement puisqu'elles constituent les recettes. Face aux problèmes rencontrés dans la première phase du projet, l'AFTRP mise sur une transformation des rapports de coproduction avec les promoteurs immobiliers. Cela paraît d'autant plus justifié au regard des promoteurs immobiliers qu'ils sont directement concernés par le problème de commercialisation. La transformation de leurs rapports les amène à se focaliser sur le prix de mise en vente des logements comme l'objectif qui conditionne les choix pour l'élaboration des projets, et donc notamment celui du montant de la charge foncière :

À l'origine de la tranche A [la première phase du projet], on avait procédé à un partenariat avec le promoteur immobilier qui a fixé son prix de marché [pour la mise en vente des logements], moyennant quoi il nous versait une charge foncière. Là on s'est dit : on se réinterroge et on veut imposer aux opérateurs un prix de sortie. Le prix de vente au mètre carré pour les acquéreurs du logement, sans savoir in fine à combien on allait atterrir au niveau du foncier. (Entretien avec le chef de projet Grand Paris Aménagement, projet du Grand Parc, septembre 2019)

Par cette démarche, l'aménageur accepte de s'exposer à un risque financier en négociant le montant des charges foncières avec les promoteurs immobiliers dans le but de mettre en vente les logements produits dans la deuxième phase à un prix inférieur à ceux de la première phase.

On a pris le parti de se dire : la donnée exigée, c'est le prix de sortie. La corrélation pour la rentabilité d'une opération d'aménagement, c'est trois données : le prix de sortie, le coût de construction du prix du bâtiment, le foncier. Au lieu de dire, le foncier c'est tant, et donner des

préconisations pour la suite et laisser les risques à l'opérateur, on a fait l'inverse sur la tranche B [la deuxième phase du projet]. On leur a dit que ce qui nous importait était qu'ils sortent un produit, encadré avec telle et telle règle sur la typologie du logement, les formes urbaines, etc., d'avoir ce prix [de vente des logements] moyen de 3 200 euros et, in fine, de voir dans leur bilan à combien ils sortaient en charge foncière. On a pris un risque et on a eu un décalage d'environ 30 euros entre ce qu'on avait perçu à la tranche A et ce qu'on a perçu pour la tranche B. (Entretien avec le chef de projet Grand Paris Aménagement, projet du Grand Parc, septembre 2019)

Les promoteurs immobiliers acceptent cette démarche nouvelle car l'aménageur est prêt à donner des gages en baissant le niveau des charges foncières. Par ailleurs, les promoteurs intervenant dans le projet du Grand Parc sont de petites entreprises, ce qui permet un contact direct entre l'aménageur et la direction de ces entreprises de promotion immobilière. L'aménageur a ainsi pu convaincre plus facilement les promoteurs immobiliers du bien-fondé et de la pertinence de sa proposition pour résoudre le problème de commercialisation et stimuler l'attractivité du projet.

Nous verrons qu'au regard des attentes de l'aménageur pour une commercialisation plus rapide des logements dans le cadre du projet du Grand Parc, la méthode a porté ses fruits, permettant une commercialisation plus rapide et un prix de mise en vente des logements correspondant à l'objectif fixé, ce que nous allons aborder dans le chapitre suivant. Par ailleurs, le décalage de 30 euros dans le montant final des charges foncières ne compromet pas la réalisation des équipements publics par l'aménageur, même si les recettes baissent. Cependant, alors que l'aménageur craignait que les promoteurs immobiliers ne s'engagent pas pour la réalisation des phases ultérieures, l'attractivité du projet pour les promoteurs immobiliers se trouve renforcée grâce au succès de commercialisation des logements et à la baisse du montant des charges foncières.

Le cas de la ZAC du Grand Parc de Bondoufle souligne le fait que l'enchère foncière, c'est-à-dire le processus qui conduit un aménageur à accepter les offres les plus élevées de la part des promoteurs pour céder ses charges foncières, peut nuire à la coproduction du projet. Pour R. Maurice, qui a étudié la production de logements dans le cadre de ZAC dans le Grand Lyon, métropole attractive pour les grands groupes de promotion immobilière, les collectivités et leurs bras armés aménageurs œuvrent désormais pour mettre en œuvre le cadre le plus favorable possible aux financements privés dans les projets d'urbanisme : « Moins la collectivité laisse de marges de manœuvre aux promoteurs, moins ils ont la possibilité d'engager une course à l'enchère la plus élevée sur l'achat du bien foncier. C'est pourquoi les aménageurs comme les promoteurs immobiliers souhaitent limiter le pouvoir discrétionnaire des collectivités, afin de ne pas retomber dans ce qui fut nommé dans les années 1960 « urbanisme à l'escopette », où *“les maîtres d'ouvrages publics, c'est-à-dire l'État et les communes, avaient toute latitude pour fixer l'objet des participations des promoteurs”*²⁰. La ZAC n'est pas le seul outil juridique

²⁰ Joël Cossardeaux, « Les demandes abusives des villes sanctionnées », *Les Échos*, 4 septembre 1999.

et financier mobilisable pour créer de telles règles du jeu, mais elle fait partie des montages identifiés par les professionnels de l'aménagement et par les collectivités territoriales comme un des plus adaptés pour réguler "la guerre à l'enchère foncière", donc pour permettre de concentrer les ressources des acteurs privés sur des questions plus qualitatives : recherche de diversité dans l'offre immobilière, de qualité environnementale du bâti ou encore de respect de la morphologie et de l'identité des quartiers²¹ ». Si la pertinence de ces propos s'applique à la situation dans le Grand Lyon, le contexte de Bondoufle me conduit à quelques précisions. Le but de l'AFTRP est effectivement de ne pas céder à l'enchère foncière dans le cadre du projet du Grand Parc. Cependant, l'attractivité du projet d'urbanisme pour les promoteurs immobiliers n'est pas très importante, ce qui compromet la réalisation du projet d'urbanisme. Dès lors, l'aménageur n'abandonne pas totalement ses ambitions de qualité architecturale ou environnementale, mais il doit d'abord s'assurer de la coproduction du projet, y compris en acceptant de voir ses recettes baisser. Ce qui, de prime abord, semble aller contre son intérêt est une stratégie qui permet de mener à bien le projet en posant des contreparties aux promoteurs immobiliers : un prix de vente pour une clientèle ciblée. L'AFTRP crée bien les conditions pour favoriser l'investissement des promoteurs immobiliers, ce que R. Maurice qualifie d'action publique « régulatrice », opposé à une action publique « aménageuse ». Il me semble que le cas du projet du Grand Parc met en évidence que l'action publique y est à la fois régulatrice et aménageuse par nécessité : régulatrice pour stimuler l'attractivité du projet et assurer sa mise en œuvre jusqu'à son terme ; aménageuse car stimuler l'attractivité ne suffit pas complètement : l'aménageur doit également accepter de revoir ses recettes à la baisse. Cependant, on peut souligner que l'AFTRP a acquis le foncier dans des conditions financières avantageuses, ce qui lui offre des marges de manœuvre afin de diminuer ses attentes sur le montant des charges foncières. Cela souligne la différence qui peut exister entre les finalités et les modalités de la régulation par un même procédé et donc de l'importance de la variable contexte.

3.3. Au Quartier Camille Claudel, un encadrement précis de la cession des charges foncières

Dans le cas du Quartier Camille Claudel, la production rapide d'une offre de logements abordables s'appuie sur la maîtrise foncière du foncier sur lequel est développé le projet. Scientipôle Aménagement est propriétaire des emprises. Aucune ZAC n'est mise en place mais la cession des charges foncières aux promoteurs immobiliers reste très encadrée par l'aménageur. En effet, on peut trouver un tableau du montant des charges foncières attendu par l'aménageur dans la consultation pour la cession des charges foncières. Le montant des charges foncières est modulé en fonction du type de logements à construire, de 270 euros par mètre carré pour les logements sociaux les plus subventionnés à 555 euros par mètre carré pour les logements dits libres. Ces montants ne sont pas prescriptifs mais ils sont perçus

²¹ R. Maurice, « L'inversion des rôles ? Aménageurs, promoteurs immobiliers et pouvoirs publics dans la régulation des ZAC du Grand Lyon », art cit.

comme des prix planchers par les promoteurs immobiliers. Pour l'aménageur, s'agit-il d'un moyen de contrôle de la surenchère foncière ou un moyen de se donner la certitude d'une rentabilité minimale ? Les charges foncières ont été acquises par un groupement de puissants promoteurs immobiliers d'envergure nationale, ce qui pourrait indiquer que seul un groupement de ce calibre pouvait absorber un tel coût du foncier. Quoi qu'il en soit, l'achat par un groupement permet aux promoteurs qui le composent d'amortir plus facilement le coût du foncier par rapport à une situation où chaque lot est acheté par un promoteur différent, tout en apportant suffisamment satisfaction sur les demandes de l'aménageur relatives aux prix de vente des logements et à la capacité à produire l'offre attendue.

4. Production des espaces publics et action foncière

La production des espaces publics ne pose pas une question de coproduction dans tous les cas. Dans les projets du Grand Parc et du Quartier Camille Claudel, les aménageurs exercent la maîtrise d'ouvrage pour la production des espaces publics et des équipements publics sur des emprises foncières dont ils sont propriétaires. Le financement de ces ouvrages est assuré, dans une grande partie, par les recettes tirées de la vente des charges foncières aux promoteurs immobiliers. Les aménageurs réalisent les équipements publics selon les temporalités décidées par eux en amont du développement du projet. Ces modalités de production des équipements publics s'appuient sur la maîtrise foncière publique et, dans le cas du Grand Parc, d'une ZAC. Elles ne posent pas de problème particulier de coproduction avec les acteurs privés et n'appellent donc pas de régulation spécifique.

En revanche, dans le projet des Bassins à flot, la production des espaces publics pose des problèmes de coproduction entre la maîtrise d'ouvrage des espaces publics, l'intercommunalité, et les promoteurs immobiliers et le Grand Port Maritime de Bordeaux (GPMB). Les problèmes posés relèvent avant tout de questions foncières : l'intercommunalité n'est pas propriétaire des emprises sur lesquelles elle entend produire des espaces publics, selon le plan d'urbanisme élaboré par l'architecte-urbaniste coordinateur.

4.1. Le cas de la promenade autour des bassins à flot

La production d'espaces publics autour des bassins est l'un des principaux objectifs du programme d'équipements publics du projet des Bassins à flot, équipement qui doit susciter un engouement pour le projet et en faire l'identité selon les acteurs publics. La maîtrise d'ouvrage urbaine souhaite réaliser une promenade piétonne autour des bassins, dans la continuité du réaménagement des quais de la rive gauche de la Garonne. Les bassins et cette promenade sont présentés par les acteurs publics comme le grand parc dont le quartier n'est pas doté : un espace vaste et ouvert qui doit constituer une aménité centrale dans la réalisation du projet. La promenade se situe sur le pourtour des bassins, espace appelé « plaque portuaire » par les acteurs, et s'étend sur des emprises foncières qui appartiennent au Grand Port Maritime de Bordeaux (GPMB). La coopération entre la CUB et le Port est donc nécessaire pour mener à bien ce projet. Les modalités de réalisation envisagées par la CUB passent par une cession du foncier du Port à l'intercommunalité, avant que cette dernière ne procède à l'aménagement des espaces publics. Comme je l'ai déjà souligné, le Port se trouve, à la fin des années 2000, à un tournant dans son statut et dans son activité en déclin.

C'est dans ce contexte tendu pour le GPMB que se développe le projet d'urbanisme des Bassins à flot. La coopération entre GPMB, la Ville et Bordeaux Métropole s'engage favorablement à la réalisation du projet d'urbanisme puisqu'un accord est passé pour la cession à titre gratuit à Bordeaux Métropole des

terrains entourant les bassins. Mais l'arrivée d'une nouvelle direction au GPMB change la donne en 2011. Face à la baisse de l'activité du port et à l'incertitude quant à son avenir, le GPMB restructure une partie de son activité. Le foncier, qui était jusqu'alors une opportunité économique impensée par les instances dirigeantes du Port, devient une manne financière à exploiter, au risque de compromettre le projet d'urbanisme des Bassins à flot. La direction du Port porte désormais un nouveau regard sur ses propriétés foncières. D'une part, il s'agit d'un patrimoine qui assure des revenus substantiels :

Un des positionnements de la nouvelle direction à son arrivée était de dire qu'on arrêtaient de vendre les bijoux de famille pour maintenir voire augmenter un niveau de recettes régulières qui soit liées à la valorisation du foncier. C'est un élément non négligeable dans la mesure où le foncier tout compris, si on ne parle que de la mise à disposition des emprises foncières, ça représente à peu près 13 millions d'euros de recettes par an sur un chiffre d'affaires global du Port qui varie entre 38-40 et 50 millions d'euros. (Entretien avec le responsable du département de l'aménagement foncier, direction de la stratégie et du développement, Grand Port Maritime de Bordeaux, projet des Bassins à flot, juillet 2017)

D'autre part, ces emprises foncières deviennent des opportunités pour attirer de nouvelles activités rémunératrices pour le Port, c'est la vision stratégique. Ce retournement dans le rapport au foncier entraîne une restructuration de l'organigramme et des activités du Port : le GPMB ne se contente plus d'une simple activité gestionnaire de son foncier mais adopte une approche à la fois patrimoniale et d'investisseur. Ainsi, le département de la gestion immobilière devient le département de l'aménagement foncier. Ces évolutions dans les activités du Port conduisent à une situation de blocage quant à la cession des emprises foncières pour la réalisation de la promenade le long des bassins. Au moment de l'enquête, en 2016-2017, les travaux d'aménagement de la promenade autour des bassins n'ont pas encore débuté et les relations entre Bordeaux Métropole et le Port sont interrompues pendant plusieurs mois. Les modalités de coopération entre les deux institutions n'ont toujours pas été définies, ne permettant pas la réalisation de la promenade autour des bassins.

4.2. Le cas des sentes paysagères dans le projet des Bassins à flot

L'architecte-urbaniste coordinateur propose dans le plan-guide la création de « sentes paysagères » (figures 23 et 24). Ce sont des venelles piétonnes et intégrées au domaine public, aménagées en régie par Bordeaux Métropole. Elles conduisent des marges du secteur au bord des bassins en traversant les grands îlots. Aucune de ces venelles ne bénéficie d'un emplacement réservé dans le plan de zone du PLU mais elles sont néanmoins présentes parmi les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), rubrique non réglementaire du PLU. Les acteurs publics ont donc entrepris de négocier la cession de ces emprises. Par conséquent, seuls les coûts liés à l'aménagement de ces sentes sont assumés par les la maîtrise d'ouvrage urbaine au PAE (coûts de création de la voirie, éclairage public, mobilier urbain). Les négociations pour la cession de ces emprises par les promoteurs immobiliers sont parfois difficiles dans les cas où ces derniers ont acheté le terrain à un prix élevé :

Comme ils [les promoteurs immobiliers] avaient acheté ce foncier hyper cher à des propriétaires privés, ils voulaient au moins le récupérer pour améliorer leur bilan. Sur ça je n'ai jamais lâché. Si on avait lâché sur ça, on avait prévu des sommes relativement minimes dans la programmation du PAE pour les sentes, en se disant qu'on aurait tout ça gratuitement. Quand il a fallu lâcher le foncier gratuitement, il y a eu plein d'interventions [de promoteurs immobiliers] auprès de Juppé, auxquelles je n'assistais pas. Juppé a toujours tenu bon (...) Tant qu'on ne commençait pas les travaux, ils ne pouvaient pas accéder à leur immeuble donc ils étaient coincés mais c'était dur (...) Si on l'achetait [le foncier destiné aux sentes], on faisait capoter le PAE. (Entretien avec un responsable de l'aménagement à la CUB jusqu'en 2014, projet des Bassins à flot, avril 2017)

S'il n'y a pas eu d'acquisition du foncier qui a conduit à la création des sentes, le foncier n'a néanmoins pas été cédé gratuitement par les promoteurs immobiliers à la collectivité, du fait de l'interdiction de cette pratique en 2010. Selon J. Grosbellet, dans la mesure où la collectivité ne pouvait plus mettre en place la cession dans le permis de construire, « il faut donc négocier l'assiette foncière des sentes, c'est-à-dire compenser le manque à gagner pour le promoteur en lui donnant plus de constructibilité²² ». C'est donc par négociation avec les promoteurs propriétaires des terrains que la collectivité s'assure de la création des sentes, l'un des choix d'aménagement fondamentaux du projet d'urbanisme.

²² Jean Grosbellet, *La ville accélérée et ses acteurs. Anatomie du projet urbain des Bassins à flot à Bordeaux*, Thèse de doctorat en aménagement de l'espace, urbanisme, Université Paris-Ouest Nanterre La Défense, Nanterre, 2016, 464 p. : p. 263.



Figure 23 – Sente des Radoubs aux Bassins à flot, mai 2017
(Source : Antoine Pauchon)



Figure 24 – Sente de la Nancy aux Bassins à flot, juin 2017
(Source : Antoine Pauchon)

Conclusion

Ce chapitre montre les contrastes de l'action foncière entre les trois cas. Les cas des projets du Grand Parc à Bondoufle et du Quartier Camille Claudel à Palaiseau s'inscrivent dans le modèle de l'aménagement public au regard de la propriété foncière. Dans les deux cas, l'aménageur est propriétaire des emprises foncières sur lesquelles développer le projet. La régulation de la coproduction s'inscrit alors dans la procédure de la ZAC pour le cas du Grand Parc et dans le cadre de simples cessions de charges foncières à Palaiseau.

Le cas du Grand Parc montre que la maîtrise foncière publique peut conduire indirectement à des problèmes de coproduction, comme lorsqu'elle suscite l'enchère foncière dans un contexte d'attractivité limitée du projet pour les promoteurs immobiliers. L'aménageur s'est engagé dans la négociation du montant des charges foncières dont le but est de garantir un certain prix de mise en vente des logements, quitte à faire baisser les recettes issues de la cession du foncier. Nous verrons dans le chapitre suivant comment la variable de prix de mise en vente des logements joue aussi sur la régulation de la coproduction par la programmation immobilière.

Le choix des acteurs publics locaux en charge du projet des Bassins à flot de ne pas acquérir le foncier est loin d'être synonyme d'absence d'action foncière. Au contraire, ce choix se heurte à la complexité de l'action foncière à mener en situation de renouvellement urbain face à la multiplicité des propriétaires. Si ce choix permet, à court terme, de déclencher la réalisation rapide du projet tout en permettant des économies substantielles à la Communauté urbaine, l'action foncière se révèle difficile à mener car les leviers à la disposition des acteurs publics sont relativement restreints et souvent dépendants d'autres acteurs. Cela peut aboutir à des situations favorables au regard de la coproduction, comme dans le cas de projets immobiliers produits rapidement et dont les prix du foncier permettent a priori de répondre aux attentes des acteurs publics locaux en matière de logement abordable. En revanche, la coopération avec d'autres acteurs peut s'avérer plus difficile et entraîner les acteurs publics à des concessions importantes, comme sur la densité des opérations, voire être à l'origine de situation de blocage, comme pour la production des espaces publics. On touche donc là une des limites de l'urbanisme négocié tel qu'il est mis en place à Bordeaux : une organisation qui semble efficace pour produire les logements, même si certains risques doivent être acceptés, comme celui de la densité, car la coproduction engage des promoteurs immobiliers ayant intérêt à une production rentable ; une organisation qui semble à la peine pour la production des espaces publics, ne dégageant de profits pour personne.

La situation de l'action foncière aux Bassins à flot illustre bien la montée en puissance des promoteurs immobiliers dans la coproduction des projets d'urbanisme, à l'initiative des acteurs publics. Cependant, il convient de distinguer ce projet d'autres projets d'urbanisme sans maîtrise foncière publique dans

lesquels les promoteurs acquièrent le foncier. Ainsi, la situation aux Bassins à flot est très différente de projets d'urbanisme dans lesquels l'intégralité des emprises foncières d'un projet sont acquises par un seul promoteur à un seul propriétaire, comme les cas étudiés par P. Citron dans sa thèse²³, ou dans le cas de récents projets d'urbanisme d'envergure comme sur l'ex-site PSA à Asnières-sur-Seine, aménagé par le promoteur Nexity. Ce type de projet concentre le pouvoir dans les mains des promoteurs immobiliers et, par conséquent, réduit fortement l'incertitude sur le développement du projet par rapport à des situations où la maîtrise foncière complète est plus difficile à obtenir en raison du morcellement, menaçant la réalisation des projets immobiliers et, ce faisant, du projet d'urbanisme, comme aux Bassins à flot. La situation des Bassins à flot illustre une configuration amenée à se reproduire de plus en plus régulièrement dans les métropoles : l'augmentation des prix du foncier rendra de plus en plus difficile la maîtrise foncière de vastes emprises par un seul acteur. Dans des situations de marchés du logement dynamiques, il y a fort à parier que les promoteurs pousseront à une densité importante de logements de façon à assurer la rentabilité des projets immobiliers après avoir acquis le foncier à un prix élevé. Cela annonce des défis importants pour la régulation de ce type de projets par les acteurs publics locaux.

Dans le chapitre suivant, nous allons nous pencher sur un autre instrument de la régulation de la coproduction publique et privée des projets d'urbanisme à dominante résidentielle : la programmation immobilière résidentielle.

²³ P. Citron, *Les promoteurs immobiliers dans les projets urbains. Enjeux, mécanismes et conséquences d'une production urbaine intégrée en zone dense*, op. cit.

Chapitre 6 – La régulation de la coproduction publique et privée des projets d’urbanisme à dominante résidentielle par la programmation immobilière résidentielle

Introduction

Ce chapitre a pour objet la régulation de la coproduction publique et privée des projets d’urbanisme à dominante résidentielle par la programmation immobilière résidentielle. La programmation est une activité dont le rôle dans les processus de production urbaine a évolué au cours des soixante dernières années¹. Cette activité consiste à élaborer le programme d’un projet d’urbanisme ou d’un ouvrage. Le programme d’un projet d’urbanisme est le document qui indique les objets urbains à coproduire (des espaces publics, des équipements publics, des bureaux, des commerces, etc.) et en donne les caractéristiques avec plus ou moins de précision. Dans le cadre de cette thèse, je me concentre en particulier sur la programmation immobilière résidentielle, c’est-à-dire sur l’activité d’élaboration du programme de logements, à l’échelle du projet d’urbanisme et à l’échelle des immeubles à bâtir.

¹ Jodelle Zetlaoui-Léger, « La programmation architecturale et urbaine : émergence et évolutions d’une fonction », *Les Cahiers de la recherche architecturale et urbaine*, 2009, n° 24-25, p. 143-158.

L'activité de programmation immobilière résidentielle se trouve au croisement des politiques publiques du logement et des marchés du logement. Le programme de logements d'un projet d'urbanisme peut permettre aux acteurs publics locaux d'appliquer concrètement leur politique publique du logement en pesant sur la définition des caractéristiques des logements à produire, en fonction des objectifs politiques poursuivis : la part de logements sociaux, de logements libres et logements dédiés à l'accession aidée, de maisons ou d'appartements, les typologies (studio, T1, T2, etc.) ainsi que la surface des logements. L'ensemble de ces caractéristiques peuvent être saisies par les communes et les intercommunalités pour la mise en œuvre de la politique locale du logement. Dès lors, ces dernières chercheront à contraindre les promoteurs immobiliers qui produisent les logements ou bien négocier avec eux pour influencer le programme de logements des projets immobiliers. Les intérêts des acteurs publics doivent donc être confrontés à ceux des promoteurs immobiliers pour comprendre les rapports de force qui peuvent peser sur les négociations du programme de logements, qui peut avoir un poids déterminant dans la rentabilité d'un projet immobilier. Cela peut donner lieu à des situations de conflits entre promoteurs et acteurs publics locaux si leurs intérêts divergent², et donc perturber la coproduction du projet. Comme l'action foncière, la programmation est alors utilisée comme un instrument de régulation de la coproduction publique et privée dans les projets étudiés, mais les acteurs publics locaux mobilisent des leviers et des moyens différents selon les cas. C'est ce que je vais donner à voir et analyser dans ce chapitre.

Je vais d'abord revenir sur les situations contrastées entre chaque cas au regard des politiques du logement, des marchés du logement et de la programmation : quels sont les enjeux de la régulation dans chaque cas ? Comment se structurent les rapports de force entre les acteurs publics et les promoteurs immobiliers dans l'activité de programmation ? Dans les trois cas, les acteurs publics locaux et les aménageurs cherchent à réguler la coproduction en intervenant sur la définition des prix des logements et sur la construction d'une offre diversifiée.

² Valérie Sala-Pala, « Logement » dans Romain Pasquier, Sébastien Guigner et Alistair Cole (eds.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 312-318 ; J.-C. Driant, *Les politiques du logement en France*, *op. cit.*

1. Politiques du logement, marchés du logement et programmation : des situations contrastées

Dans les projets étudiés, la programmation ne se déploie pas dans des contextes qui se valent car ils dépendent des enjeux des politiques locales du logement ainsi que du marché local du logement. Dans quelle mesure ces données du contexte pèsent-elles sur l'élaboration du programme et sur sa mise en œuvre dans les projets du Grand Parc, des Bassins à flot et du Quartier Camille Claudel ?

1.1. Le Grand Parc à Bondoufle : vers un programme élaboré collectivement

J'ai déjà exposé le problème de la commercialisation des logements produits lors de la première phase du développement du projet du Grand Parc. L'aménageur cherche à résoudre ce problème en transformant le processus de production. Cela passe par l'action foncière, comme je l'ai montré dans le chapitre précédent, en négociant le montant des charges foncières avec les promoteurs immobiliers. Dans la mesure où le problème de commercialisation s'explique principalement par le prix de vente des logements, l'aménageur entreprend, à travers les ateliers de co-conception qu'il met en place, de se saisir de la programmation pour résoudre ce problème, dans le but de produire « le bon produit au bon prix ».

1.1.1. Le programme et ses enjeux dans le projet du Grand Parc

Dans le projet du Grand Parc à Bondoufle, le programme de logements est fixé dans le cadre de la ZAC. 2 000 logements environ doivent être construits sur les 48 hectares de la ZAC, dont 30 % de logements sociaux. La réalisation du projet s'inscrit dans un phasage, c'est-à-dire un calendrier de réalisation progressive, en plusieurs tranches. Les deux premières phases, sur lesquelles portent l'enquête, correspondent à 583 logements (1^{ère} phase : 241 logements ; 2^{ème} phase : 342 logements).

Ce projet d'urbanisme répond à deux enjeux, définis par la politique locale du logement. D'une part, la Ville de Bondoufle doit construire des logements car elle se trouve en situation de carence au regard de l'article 55 de la loi SRU³, qui fixe à 20 % puis à 25 % la part de logements sociaux dans la commune. En 2012, la commune de Bondoufle ne compte que 11 % de logements sociaux. Cette situation de carence existe depuis l'ouverture à l'urbanisation des terrains sur lesquels se développent le projet du Grand Parc, auparavant non urbanisables en raison de leur proximité avec la base aérienne de Brétigny-sur-Orge. D'autre part, la commune cherche à développer une offre de petits logements (T2 et moins) de façon à permettre aux jeunes ménages de s'installer dans la commune.

³ Loi n°2000-1208, votée en décembre 2000.

1.1.2. Un marché local du logement à l'attractivité limitée

Revenir sur l'échec de la commercialisation des logements produits lors la première phase contribue à mettre en lumière les problèmes que les acteurs doivent gérer à travers la programmation pour coproduire le projet du Grand Parc. Ces problèmes touchent le marché du logement à Bondoufle. D'abord, ce marché est atone, c'est-à-dire qu'il est peu dynamique et se caractérise par un faible taux de vacance, un petit nombre de transactions immobilières et par une faible construction de logements neufs depuis les années 1990. L'un des enjeux du projet du Grand Parc de Bondoufle, dont Grand Paris Aménagement prend la mesure seulement après la réalisation de la première tranche de logements, est de reconstituer un marché de l'immobilier résidentiel dans la commune, c'est-à-dire travailler aussi bien sur l'offre de logements (quels types de logements et à quel prix ?) que sur les besoins (pour qui construire des logements ?).

L'autre caractéristique du marché du logement, dans la continuité de l'enjeu de reconstitution du marché immobilier, est l'attractivité limitée de la commune de Bondoufle en dehors de ses propres habitants et de ceux de quelques communes aux alentours. Cette attractivité limitée se vérifie également pour les promoteurs immobiliers selon le chef de projet Grand Paris Aménagement. C'est ainsi que le problème de commercialisation des logements produits dans le cadre du projet du Grand Parc concerne aussi bien les promoteurs que l'aménageur. En effet, si les promoteurs ne vendent pas les logements, ou au rabais, l'attractivité du projet en souffre. Pourtant, de nombreux logements restent à construire, et qui plus est dans un temps contraint. L'échec de la commercialisation met donc en péril la réalisation-même du projet :

Le fait qu'un opérateur ne vende pas, ça sclérose toutes les autres ventes par ailleurs, ça freine le marché, les opérateurs n'ont pas envie de venir. C'est une mauvaise presse pour une opération, pour un maire qui s'inscrit dans des objectifs de réalisation, qui a 5 ans pour défendre sa stratégie à l'échelle des locaux. En plus, pour cette opération, il ciblait que cette opération devait déjà répondre à un besoin local. C'est dans notre intérêt que les logements se vendent. Ce n'est pas dans notre intérêt qu'une opération sorte mais ne se vende pas. Même si ce n'est pas notre vrai risque, puisqu'en effet, on aura vendu le terrain, on aura touché la cession, en même temps c'est nous qui prenons le risque que l'opération fonctionne. Si au bout de 17 000 mètres carrés, l'équivalent de la tranche A, on ne vendait plus rien alors qu'on a 150 000 mètres carré à sortir... En plus, un contrat sur 15 ans ça fait vivre une structure, ce sont des enjeux qui nous dépassent. (Entretien avec le chef de projet Grand Paris Aménagement, projet du Grand Parc, septembre 2019)

Le programme de logements dans le projet du Grand Parc doit donc surmonter ces deux problèmes afin de garantir que la commercialisation des logements ne se retrouve pas à nouveau en situation d'échec : recréer un marché du logement et stimuler l'attractivité de Bondoufle, pour les promoteurs immobiliers mais aussi pour de futurs habitants. Grand Paris Aménagement entend faire face à ces problèmes en transformant la méthode d'élaboration du programme de logement à partir de la deuxième phase, dans le cadre des ateliers de « co-conception » et de la « commercialisation partenariale ». Le chef de projet

du Grand Parc au sein de Grand Paris Aménagement l'affirme : « *Pour maîtriser la programmation, il fallait changer les modes de faire* » (Entretien avec le chef de projet Grand Paris Aménagement, projet du Grand Parc, août 2016).

1.2. Aux Bassins à flot : l'urbanisme négocié et la programmation

Le programme du projet d'urbanisme des Bassins à flot est fixé dans le programme d'aménagement d'ensemble (PAE), créé en mars 2010 par la Communauté urbaine de Bordeaux (CUB). L'élaboration du programme représente un enjeu de financier, le PAE étant un outil fiscal qui permet de collecter des participations financières auprès des constructeurs pour la réalisation des équipements publics. Comment les enjeux de la politique locale du logement et la situation du marché du logement bordelais influencent-ils la programmation ?

1.2.1. Le programme et ses enjeux dans le projet des Bassins à flot

5 400 logements environ doivent voir le jour sur les 160 hectares du périmètre du PAE. Cela représente environ 60 % des constructions nouvelles. La part de logements sociaux avoisine 40 % des logements à produire. Pour le logement social, sont programmés 25 % de logements sociaux financés par des prêts locatifs à usage social (PLUS) et des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), les deux catégories destinées aux ménages les moins aisés, 7,5 % de logements sociaux financés par des prêts locatifs sociaux (PLS). 6,5 % de logements sont programmés en accession modérée, ce qui signifie que les ménages acquéreurs peuvent, sous certaines conditions, bénéficier d'aides publiques. Par conséquent, un peu plus de 60 % des logements produits dans le cadre du projet des Bassins à flot seront des logements en accession libre. Certains logements ont été labellisés par la Ville de Bordeaux ou par Bordeaux Métropole pour permettre à leurs acquéreurs de bénéficier de certaines subventions sous conditions de ressources, en plus de l'accès au prêt à taux zéro mis en place par l'État. Aucun phasage, c'est-à-dire la définition d'un calendrier de réalisation progressive des logements, n'est prévu dans le cadre du projet. Le programme du projet prévoit également la construction de locaux d'activités tertiaires, de commerces, d'activités industrielles et nautiques, d'équipements d'intérêt collectif et d'équipements publics. Ces derniers doivent être réalisés sous quinze années, date de clôture du PAE des Bassins à flot.

À la fin des années 2000, la politique du logement portée par la CUB et par la Ville de Bordeaux est celle de la métropole millionnaire à l'horizon 2030 et de l'augmentation de la part de logements sociaux dans la commune de Bordeaux, en carence au regard de la loi SRU⁴. Dès lors, le programme de logements du projet des Bassins à flot est une réponse à l'enjeu quantitatif de la métropole millionnaire ainsi qu'au problème de l'étalement urbain dans l'agglomération bordelaise, en proposant en parallèle

⁴ Loi n°2000-1208, votée en décembre 2000.

une construction massive de logements en situation de renouvellement urbain dans le centre-ville. Contrairement au projet du Grand Parc, le projet d'urbanisme des Bassins à flot ne vient pas répondre à un besoin précis par les types de logements à produire, mis à part pour les logements sociaux.

Le programme du projet a également un enjeu financier à travers la mise en place du PAE. Le PAE est un instrument fiscal qui permet le financement des équipements publics par la perception de taxes sur les constructions dans le périmètre, en fonction de la surface construite. Dans le cadre d'un PAE, les communes ou les intercommunalités peuvent fixer librement le montant des participations payées par les constructeurs. Elles peuvent moduler ce montant en fonction du programme, et ainsi, à partir de la fiscalité définie pour chaque programme, orienter les constructeurs.

Dans le cas des Bassins à flot à Bordeaux, le PAE créé par la CUB prévoit des participations d'un montant moyen de 77 euros par mètre carré bâti, soit environ 15 000 euros par logement. Le montant des participations est modulé : de 30 euros par mètre carré de logement social PLUS/PLAI à 110 euros pour les logements en accession libre, dans le but de ne pas pénaliser voire inciter à la production de logements sociaux :

Afin de tenir compte de l'esprit de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain, du PLH et du plan d'urgence pour le logement d'une part, et des enjeux urbains de ce territoire d'autre part, il est proposé de moduler les participations en :

- *allégeant la participation pour les programmes de logements aidés (PLAI, PLUS, PLS, accession sociale réalisée par les bailleurs et accession modérée réalisée par les promoteurs) ainsi que pour les petits commerces (moins de 1000 m² de SHON) et activités industrielles ;*
- *dispensant les équipements d'intérêt collectif*
- *faisant participer davantage les programmes de logements non aidés, les grands commerces (plus de 1000 m² de SHON) et les activités tertiaires*

Source : délibération 2010-136 du conseil communautaire de la Communauté Urbaine de Bordeaux, mars 2010

Le projet des Bassins à flot tel qu'il est développé à partir de 2009 par la CUB et son architecte-urbaniste conseil prévoit des volumes de constructibilité bien plus importants que le projet abandonné en raison, notamment, du déficit de son bilan financier. Dans le cas des Bassins à flot, l'urbanisme négocié suscite une inflation des surfaces afin de rendre possible la coproduction du projet. Les recettes engrangées par l'intercommunalité sont donc plus importantes pour le financement des équipements et le niveau de constructibilité plus important est source d'attractivité pour les promoteurs immobiliers car il permet d'envisager une rentabilité plus importante.

1.2.2. Un marché local du logement attractif

À son démarrage, le projet des Bassins à flot n'est pas très attractif pour les Bordelais en raison de l'image du quartier. La commercialisation des premiers logements produits par les promoteurs immobiliers en souffre et ne connaît pas vraiment le succès escompté auprès de la population locale. Le retournement de l'image négative du quartier est d'ailleurs l'objectif que se donnent les promoteurs immobiliers à la création de l'association des promoteurs immobiliers des Bassins à flot (API). Pour écouler ces premiers logements et donner à voir le démarrage de la transformation du secteur des Bassins à flot après une dizaine d'années d'atermolements, les promoteurs immobiliers misent finalement sur l'attractivité du marché bordelais du logement à l'échelle nationale à travers les logements défiscalisés⁵, comme le souligne le directeur d'une filiale bordelaise d'un promoteur immobilier d'envergure nationale lors d'une réunion de l'Atelier des Bassins en avril 2017. Les premiers logements produits aux Bassins à flot, boudés par les Bordelais, ont pu être vendus à des investisseurs locaux qui n'occupent pas les logements ou à des propriétaires n'ayant aucune idée de la localisation du bien acquis, puisque le marché des logements destinés aux investisseurs est national.

Le quartier est devenu progressivement plus attractif aux yeux des bordelais, permettant la mise en œuvre de la politique locale du logement souhaitée par la CUB. Cependant, l'attractivité du projet des Bassins à flot pour les investisseurs ne s'est pas démentie depuis la fin des années 2000, si bien que les acteurs publics locaux considèrent cela comme un problème. En effet, aux yeux de la maîtrise d'ouvrage urbaine, le dynamisme du marché bordelais du logement pousse les promoteurs immobiliers à produire trop de logements commercialisés dans le cadre de dispositifs de défiscalisation afin de maximiser la rentabilité de leurs projets immobiliers. Le problème soulevé par la Ville de Bordeaux et Bordeaux Métropole porte sur les caractéristiques de ces logements défiscalisés : de petits logements (du studio au T2 et peu spacieux), plus rentables à la location pour les propriétaires, et dont les prestations seraient de moins bonne qualité, étant destinés à la location. La multiplication de « résidences-services » aux Bassins à flot (résidences pour étudiants ou pour seniors) atteste du succès des logements destinés aux investisseurs. La Ville de Bordeaux et Bordeaux Métropole considèrent que la multiplication de ces logements va à l'encontre de la politique locale du logement, dont l'un des objectifs est de loger des familles de propriétaires-occupants dans la ville centre de l'agglomération.

⁵ « Ces dispositifs bénéficient aux ménages qui achètent un bien immobilier neuf et s'engagent à le louer pour une période déterminée. Ils entendent donc encourager les particuliers à préférer l'investissement immobilier à d'autres types de placements. Mais ils profitent aussi (et surtout) aux entreprises du secteur immobilier [...] L'acquisition d'un logement neuf en défiscalisation permet à un contribuable de déduire de ses impôts un amortissement correspondant à un pourcentage du prix d'acquisition du logement, à condition de s'engager à le mettre en location pendant un nombre d'années fixé par le dispositif. Selon les dispositifs, des conditions variables sont ajoutées. Des montants de plafonds de loyers peuvent être fixés ou certaines conditions relatives aux ressources maxima des locataires peuvent être stipulées », in Julie Pollard, *L'État, le promoteur et le maire. La fabrication des politiques du logement*, Paris, Sciences Po Les Presses, 2018, 211 p. : p. 90-93.

L'activité de programmation des logements, que ce soit l'élaboration du programme ou sa mise en œuvre, fait donc l'objet d'une situation où les intérêts des acteurs publics locaux en charge du projet sont opposés à ceux des promoteurs immobiliers. Le phénomène de l'investissement locatif n'empêche pas, à proprement dire, la coproduction du projet d'urbanisme : il n'en menace pas la coproduction comme c'est le cas du problème de commercialisation à Bondoufle. Cependant, la volonté de maîtrise de ce phénomène et de ses conséquences fait l'objet de toute l'attention des acteurs publics locaux dans l'activité de programmation. L'ampleur de l'investissement locatif reste néanmoins difficile à cerner pour ces derniers car ils ne disposent pas d'informations précises. Selon la direction de l'habitat de la Ville de Bordeaux, jusqu'à 80 % des 216 logements d'une opération bâtie en 2014 ont été commercialisés *via* un dispositif de défiscalisation. Dans le contexte de l'urbanisme négocié, où la maîtrise d'ouvrage urbaine ne dispose que de peu de moyens pour contraindre les promoteurs immobiliers, quels leviers peut-elle actionner pour agir sur le programme de logements aux Bassins à flot ?

1.3. Le Quartier Camille Claudel : répondre à une demande forte dans un marché bloqué

Le programme de logements du projet Quartier Camille Claudel à Palaiseau est défini de façon assez précise par l'aménageur en amont de la diffusion de l'appel d'offres de cession des charges foncières. L'aménageur utilise alors la cession des charges foncières, qui donne lieu à un contrat entre lui et les promoteurs immobiliers, pour donner des règles précises sur les logements à produire. Les règles portent en particulier sur la répartition des typologies de logements et sur le prix de vente moyen attendu. Par ailleurs, la part de logements sociaux dans le projet a fait l'objet de négociations avec la région Île-de-France. L'ensemble des prescriptions de programme remises au groupement de promoteurs en charge de la production des projets immobiliers sont donc assez précises.

1.3.1. Le programme du projet du Quartier Camille Claudel et ses enjeux

Le programme prévoit la réalisation de 2 500 logements sur environ 20 hectares. La part de logements sociaux à produire est de 40 %. Le projet du Quartier Camille Claudel comporte 500 logements temporaires, c'est-à-dire des logements étudiants ou des logements destinés à des chercheurs en séjour de recherche. Les promoteurs immobiliers réalisent l'intégralité des logements sans phasage temporel.

Les logements produits dans le cadre du projet du Quartier Camille Claudel doivent permettre de répondre à une forte demande, en lien avec le développement des activités sur le plateau de Saclay. La part de 40 % de logements sociaux dans le projet ne s'est pas imposée dès le démarrage du projet. Comme je l'ai souligné dans le chapitre 3, la production de logements, et notamment de logements

sociaux, est une priorité des politiques publiques de nombreux acteurs franciliens, notamment l'État et la région Île-de-France. À partir de 2009, l'appel à projets Nouveaux Quartiers Urbains (NQU) mis en place par la région Île-de-France a pour but d'accompagner des projets d'urbanisme de la région qui remplissent certaines conditions environnementales et programmatiques par le versement de subventions – les subventions sont surtout destinées à approfondir les études préalables sur tel ou tel sujet. La communauté d'agglomération du Plateau de Saclay, en charge de la compétence habitat et logement dans le territoire, présente un dossier. C'est suite à l'expertise du dossier par les services de la région Île-de-France que l'EPCI est invité à augmenter considérablement la part de logements sociaux dans le projet du Quartier Camille Claudel, ce à quoi se soumet la communauté d'agglomération en portant à 40 % la part de logements sociaux dans la programmation des logements dans le quartier et se voit finalement attribuer la subvention :

En effet, dès les premiers coups de crayon, on a été en lien avec la région. À cette époque elle faisait de gros efforts pour augmenter le volume et la qualité de la construction en région parisienne. À l'époque c'était une des premières éditions de Nouveaux Quartiers Urbains et c'est la CAPS qui a porté la candidature. On a transpiré. On a présenté la première fois une ébauche de projet qui a été fortement critiquée. Ils nous ont obligé de réaliser beaucoup plus de logements locatifs sociaux et de densifier. C'est devenu 40 % à la fin. Au début, comme c'était une ébauche, on avait dû dire 25 %. Ils nous ont forcé à augmenter. (Entretien avec la responsable Habitat et études urbaines à la communauté d'agglomération Paris-Saclay, projet Quartier Camille Claudel, février 2020)

1.3.2. Un marché local du logement bloqué

Le marché local du logement à Palaiseau est bloqué. Cela signifie que l'importante demande ne parvient pas à trouver satisfaction dans l'offre de logements disponibles, comme je l'ai exposé dans le chapitre 3. Les acteurs du projet du Quartier Camille Claudel rappellent souvent que Palaiseau compte deux emplois par logement, ce qui traduit selon eux un besoin important. Ce contexte de marché bloqué et de forte demande représente un avantage pour les promoteurs immobiliers dans le rapport de force avec les acteurs publics locaux et l'aménageur. En effet, les promoteurs ont conscience que la commercialisation des logements qu'ils produisent ne connaîtra a priori que peu d'obstacles en raison de la forte demande. Dès lors, comment peuvent agir les acteurs publics locaux et l'aménageur pour peser sur le programme des projets immobiliers mis en œuvre par le groupement de promoteurs, notamment pour s'assurer que les prix de vente des logements ne seront pas trop élevés face à l'opportunité d'une rentabilité importante pour les promoteurs immobiliers ?

2. Définir le prix des logements

La définition du prix des logements est le premier levier que les acteurs publics locaux cherchent à actionner pour mettre en œuvre leur politique grâce au programme de logements dans les projets. Le prix des logements est bien sûr librement fixé par les promoteurs immobiliers mais il peut faire l'objet d'une négociation. Selon quels termes peut s'ouvrir cette négociation ? Sur quelles données s'appuient les différents acteurs pour peser dans cette négociation ?

2.1. Au Grand Parc, la solvabilité des ménages fait consensus entre aménageur et promoteurs immobiliers pour définir le bon produit au bon prix

Dans le cas du Grand Parc à Bondoufle, le problème de commercialisation des logements de la première tranche trouve son explication, selon Grand Paris Aménagement, dans les prix de mise en vente des logements, trop élevés pour le marché local. L'aménageur cherche donc à revoir les prix de mise en vente des logements à la baisse de façon à ce que cette nouvelle offre permette de rencontrer la demande locale et qu'elle soit donc commercialisée plus rapidement, conformément à la volonté de la direction de Grand Paris Aménagement :

À l'origine de la tranche A [la première phase], on avait procédé à un partenariat avec un promoteur immobilier qui a fixé son prix de marché, moyennant quoi il nous versait une charge foncière [...] Pour la tranche B [la deuxième phase], on a travaillé avec un assistant à maîtrise d'ouvrage spécialisé dans les questions de marché et d'immobilier. Il avait fait un travail sur le type de produits, le type de logements, le type de ménages, qui achète, etc. On en était arrivé, à partir de cette analyse croisée de plusieurs données dans plusieurs villes, que le bon prix de sortie moyen c'était 3 200 euros. Ça allait être un challenge puisque sur la tranche A, on était plutôt à 3 500-3 600 euros en fonction des maisons et du collectif. On a pris le parti de se dire : la donnée exigée, c'est le prix de sortie. (Entretien avec le chef de projet Grand Paris Aménagement, projet du Grand Parc, septembre 2019)

2.1.1. Un processus ouvert

Dans le chapitre précédent, j'ai montré comment l'aménageur s'appuyait sur le prix de vente de ses charges foncières pour faire baisser le prix de vente des logements. L'autre levier actionné par l'aménageur et son AMO expert des marchés immobiliers, le bureau d'études Adéquation, repose directement sur la négociation des prix de vente des logements dans le cadre des ateliers de co-conception. Pour engager cette négociation, Grand Paris Aménagement finance les études produites par son AMO. Ces études fournissent des données précises sur le marché local du logement et sur les ménages ciblés dans ce projet, en particulier leur solvabilité. Ce travail sur la solvabilité est beaucoup plus solide et détaillé que dans l'étude de marché commandée par le promoteur qui a réalisé la première phase du projet du Grand Parc. Les données produites par Adéquation permettent aux promoteurs d'envisager une commercialisation plus rapide, et donc plus rentable, grâce à un prix ajusté au marché et fixé en amont, ce qui va également dans l'intérêt de l'aménageur.

La négociation sur les prix de vente des logements se fait dans le cadre des ateliers de co-conception. D'abord, la présentation des logements à bâtir est réalisée par l'aménageur sans s'appuyer sur les habituelles fiches de lot contenant des indications précises de programmation, d'insertion urbaine des bâtiments et de prescriptions architecturales. En lieu et place de ces fiches de lot qui visent à prescrire le programme, l'aménageur communique un découpage prévisionnel des lots susceptible d'évoluer en fonction de la conception des opérations immobilières, une étude capacitaire, c'est-à-dire une évaluation de la surface de plancher à bâtir et sa traduction en nombre de logements ainsi qu'un bilan de la première phase du projet, comportant des données sur la programmation et sur la commercialisation. L'aménageur laisse donc une situation très ouverte et peu contraignante pour les promoteurs immobiliers. Cette méthode doit conduire, selon l'aménageur, à créer une responsabilité partagée entre promoteurs et aménageur quant à la programmation en rendant son élaboration plus ouverte :

En tranche B [deuxième phase], les promoteurs étaient très interrogatifs. C'était très nouveau dans le mode de faire pour eux. Le fait qu'un aménageur soit le plus transparent possible très en amont, les associer en amont, ils étaient plutôt contents d'être associés très tôt. De voir qu'on n'était pas à l'abri de revoir notre plan masse en disant qu'il y avait peut-être quelque chose qu'on n'avait pas vu. D'ailleurs, sur la tranche B on a démarré avec une copie blanche, sans fiche de lot. On avait un test de capacité. (Entretien avec le chef de projet Grand Paris Aménagement, projet du Grand Parc, septembre 2019)

L'offre remise par les promoteurs immobiliers doit donc viser un prix de mise en vente des logements, contenir la surface de plancher à bâtir et la programmation envisagée en nombre de logements, types de logements (présence ou non de VEFA-HLM), typologies et surfaces des logements, modalités de construction des parkings (aériens ou enterrés). Il s'agit d'une rupture dans les pratiques de l'aménageur qui, traditionnellement, à cette étape, attend des promoteurs immobiliers une offre sur la charge foncière, c'est-à-dire le prix que le promoteur est prêt à dépenser, selon son bilan prévisionnel, pour acquérir les droits à construire.

L'aménageur et les promoteurs immobiliers acceptent conjointement de considérer la solvabilité des ménages comme critère principal dans l'élaboration du programme de logements et du prix de vente. Dans la mesure où l'aménageur fournit les études de marché aux promoteurs et qu'il est prêt à négocier le montant des charges foncières, les promoteurs immobiliers acceptent de fournir les bilans financiers synthétiques des projets. La négociation est donc rendue possible par le partage des informations clés par l'ensemble des acteurs qui y prennent part et par leur objectif commun d'optimisation du prix de vente des logements. La solvabilité des ménages et le partage des bilans financiers constituent les règles du jeu partagées par tous pour satisfaire les intérêts de chacun : la rentabilité et la commercialisation rapide des logements pour les promoteurs immobiliers ; la commercialisation rapide, gage d'attractivité

de l'opération et de son avancement, et la réponse aux besoins locaux pour l'aménageur, la commune de Bondoufle et la communauté d'agglomération.

2.1.2. Le rôle de l'expert en marchés immobiliers

L'aménageur a sollicité les conseils d'un expert en marchés immobiliers pour accompagner l'élaboration du programme de la deuxième phase. En plus de fournir des études de marché qui doivent guider la définition des prix de sortie fixés par les promoteurs, cet expert rend un avis sur les programmes proposés par les promoteurs :

Dans le cadre de son travail d'animation lors des ateliers de co-conception, on démarrait par là : on annonçait aux promoteurs, dès le premier atelier, que le sujet principal c'était le marché et les prix. La tranche B c'est ça qu'on attend, tel prix pour telle raison. En tranche A, il s'est passé ça et là le but est de vendre en 10 mois maximum avec un lancement commun, mettre en place une stratégie commune de lancement commercial. Il tient un ou deux ateliers avec nous et participe à des échanges one-to-one entre les opérateurs et nous quand il s'agit de cadrer et rentrer dans les bilans. Il nous a accompagné à déchiffrer les bilans de promotion. (Entretien avec le chef de projet Grand Paris Aménagement, projet du Grand Parc septembre 2019)

Le rôle de l'expertise est d'analyser les propositions de programmation remise par les promoteurs immobiliers à l'issue du premier atelier. L'évaluation consiste à produire une synthèse à destination de l'aménageur à partir des offres remises. Cette synthèse compile les critères importants pour l'aménageur : la répartition entre maisons individuelles et logements collectifs, les typologies des logements et leurs prix de sortie des logements à partir d'estimation des surfaces. Ces différentes données sont ensuite mises en perspective avec les caractéristiques du marché du logement à Bondoufle et dans le territoire de la communauté d'agglomération ainsi qu'avec les données issues de la première phase. Son analyse du marché du logement met en lumière un problème : le programme élaboré par les promoteurs immobiliers est insuffisamment varié et les logements sont trop chers, même si les prix sont inférieurs à la première phase. Dès lors, l'expert recommande de focaliser l'offre sur les ménages « du début de la classe moyenne » : 60 % des ménages du territoire de l'intercommunalité bénéficient d'un budget compris entre 127 000 euros et 223 000 euros pour l'achat.

Ainsi l'AMO expert en programmation fait principalement porter ses critiques sur les prix des logements à la vente, à partir du principe déjà évoqué faisant de la solvabilité des ménages la clé de la définition du programme immobilier résidentiel. Il formule ses critiques à partir du marché du logement à l'échelle de Bondoufle et à l'échelle du territoire de la communauté d'agglomération. Comme on peut le voir ci-après, les pistes d'amélioration portent quant à elles sur la diversification de l'offre de logements, en typologies et en surfaces, tant pour répondre de façon la plus précise possible aux besoins des ménages du territoire que pour limiter la concurrence entre les promoteurs immobiliers.

Les prix au m² envisagés sont élevés, près de 3.400 €/m² pour les maisons et pour les logements intermédiaires parking inclus (3.200 €/m² hors parking), proches de ceux pratiqués par Icade en 1^{ère} tranche. Ce qui conduit à des shab par typologies - 39 m² pour les T2, 57 m² pour les T3, 73 m² pour les 4P, 87 m² pour les 5P – trop compactes pour le marché de la CAECE. Ce afin de « rentrer » dans des prix unitaires permettant de servir en logements intermédiaires de 128 à 179 K€ les ménages compris entre les 3^{ème} et 4^{ème} déciles de revenus.

Si ces surfaces compactes sont devenues les « standards » en zones de marché tendu en Ile-de-France, elles ne sont pas encore « acceptées » dans les marchés de moyenne couronne, comme la CAECE. Il conviendrait de faire évoluer le positionnement vers des produits plus grands de 3 à 4 m² pour le même prix unitaire. Ou de proposer les mêmes typologies, environ 200 €/m² moins cher, pour concerner des ménages de moindres revenus.

Ce problème de positionnement « prix » est particulièrement prégnant pour les maisons de 5P envisagées, dont les surfaces et les prix unitaires recoupent ceux pratiqués jusqu'à ce jour sans véritable succès par Icade en 1^{ère} tranche. La maison plus compacte de 73 m² est en soi une typologie intéressante pour le marché, mais plutôt à moins de 220 K€, qu'aux 250 K€ envisagés.

Source : extrait de l'analyse de la programmation d'une opération immobilière de la tranche B du projet d'urbanisme du Grand Parc, AMO expert en programmation.

Ces critiques sont transmises aux promoteurs immobiliers qui sont libres de les prendre en compte : l'aménageur ne dispose que d'un pouvoir d'influence et non d'un pouvoir coercitif. L'aménageur transmet également les préconisations de l'expert qui contiennent notamment « une ventilation préconisée par gammes de prix pour la promotion immobilière ». Ces données indiquent le nombre de logements à réaliser en fonction du prix au mètre carré. Elles sont largement prises en compte et mises en œuvre par les promoteurs immobiliers, et avec succès (voir le tableau 9), pour plusieurs raisons. D'abord, le travail de l'expert est considéré comme solide et pourvoyeur d'informations fiables qui profitent à l'ensemble des acteurs. Ces informations apportent une sécurité aux promoteurs immobiliers quant à la pertinence de leurs bilans financiers, et donc une sécurité quant à la marge qu'ils peuvent réaliser. De plus, comme on l'a vu dans le chapitre précédent, l'aménageur est prêt à revoir le prix des charges foncières. Les promoteurs prennent cela comme la preuve de l'engagement de l'aménageur à leurs côtés face au problème de commercialisation. Je montrerai dans la section suivante comment les données sur la solvabilité des ménages visés par l'offre de logements permettent également d'influer sur la diversité de l'offre de logements, à la suite des recommandations de l'aménageur et de son AMO.

| | Première phase <i>dite Tranche A</i> | Deuxième phase <i>dite Tranche B</i> | Troisième phase <i>dite Tranche C</i> |
|---|--|---|---|
| Nombre de logements | 239 | 337 | 500 |
| Part de logements sociaux | 32,3 % | 30 % | 30 % |
| Surface | 6,2 hectares dont 2,6 hectares de parc | 8 hectares dont 3,5 hectares de parc | 9,8 hectares dont 2,1 hectares de parc |
| Surface à bâtir | 16 445 m ² SHON | 22 561 m ² SDP | 32 500 m ² SDP |
| Architecte-urbaniste coordinateur | Mission de coordination architecturale et urbaine confiée à Attitudes Urbaines (programmistes) | Bécard Map | Bécard Map |
| Nombre de promoteurs immobiliers | 1 | 5 | 8 |
| Nombre de bailleurs sociaux | 1 | 1 | 2 |
| Ateliers de co-conception | | 1/mois entre septembre 2014 et mars 2015 | À partir de mai 2016 |
| Prix de mise en vente des logements libres | 3 560 €/m ² TTC avec parking | 3 130 €/m ² TTC avec parking | |
| Période de commercialisation | À partir de juin 2013 13 lots restant en février 2016 | À partir de juin 2015 14 lots restant en mars 2017 | À partir de juin 2017 |
| Rythme de commercialisation | 3,3 logements par mois | 12 logements par mois | |
| Livraison | Juin 2015 – mars 2016 | Septembre 2017 – juin 2018 | |

Tableau 10 – Phases de réalisation du projet du Grand Parc et succès de la nouvelle méthode d'élaboration du programme
Réalisation personnelle

2.2. Aux Bassins à flot, négociation difficile entre promoteurs et maîtrise d'ouvrage urbaine

Le contexte du marché des Bassins à flot donne un avantage aux promoteurs immobiliers dans le rapport de force avec la maîtrise d'ouvrage urbaine. En effet, le marché étant plus attractif, les profits pour les promoteurs immobiliers sont potentiellement plus importants. Cependant, comme je l'ai montré dans le chapitre précédent, les prix du foncier aux Bassins à flot représentent une contrainte importante pour les promoteurs immobiliers : la recherche de rentabilité n'est donc pas forcément si aisée pour les promoteurs, qui cherchent à défendre leur marge. Dans cette situation, l'intervention de la Ville de Bordeaux et de Bordeaux Métropole sur les prix de vente des logements constitue une bataille dans laquelle elles ne disposent pas de beaucoup d'armes face à la recherche de rentabilité des promoteurs.

La maîtrise d'ouvrage urbaine s'appuie sur les instruments de l'urbanisme négocié pour tenter d'influencer les promoteurs sur le prix de vente des logements. La « Convention de partenariat et d'engagement pour la qualité et l'innovation du projet urbain des Bassins à flot » recommande des prix de vente uniquement pour les logements subventionnés (accession sociale et modérée). Le prix des logements dits libres est laissé à l'appréciation des promoteurs immobiliers :

Il est recommandé au signataire d'atteindre pour chaque îlot les objectifs du PAE en termes d'accession sociale et modérée à la propriété, définies respectivement par des coûts de sortie inférieurs à 2 500 euros et 2 750 euros TTC par m² de surface habitable. En cas de difficulté avérée pour atteindre les taux ci-dessus, il est recommandé au signataire de fournir un effort particulier sur des logements à coûts maîtrisés permettant de développer l'accession à la propriété, pour un coût de sortie inférieur à 3 000 euros TTC par m² de surface habitable. Le signataire se rapprochera des services de la Ville de Bordeaux afin de prendre connaissance des dispositifs d'aides à l'accession mis en place par celle-ci et s'engage à les intégrer à sa réflexion

Source : convention de partenariat et d'engagement pour la qualité et l'innovation du projet des Bassins à flot

Contrairement au projet du Grand Parc à Bondoufle, la solvabilité des ménages suscite plutôt un conflit entre les acteurs publics et les promoteurs immobiliers. Elle ne permet pas d'ouvrir de négociation entre eux car les données liées aux études de marché sur la solvabilité des ménages confortent les promoteurs immobiliers dans la production de logements de petites surfaces, ce qui constitue un problème pour la Ville et la Métropole. Pour les promoteurs immobiliers bordelais et l'instance qui les représente (Fédération des promoteurs immobiliers – FPI), la définition de la superficie moyenne des logements est considérée comme une de leurs prérogatives : l'élaboration du programme fait partie intégrante de leur métier et ils sont opposés à ce que les acteurs publics interviennent sur ce critère. Selon la FPI, la bonne surface d'un logement est équivalente à la solvabilité des clients et les promoteurs immobiliers produisent ou font produire un large panel d'études afin de disposer d'estimations solides de la

solvabilité des ménages et ainsi orienter leur production. Concrètement, les promoteurs immobiliers construisant aux Bassins à flot livrent des T2 de 39 mètres carrés en moyenne. Pour la direction de l'habitat de Bordeaux Métropole ainsi que pour l'équipe en charge du pilotage du projet des Bassins à flot, la surface des logements ne saurait être strictement corrélée à la solvabilité des ménages, au risque de compromettre ce qui est considéré comme une bonne qualité d'usage des logements. La Ville de Bordeaux, confrontée à la multiplication des logements de petite surface dans les années 2000, avait fixé des surfaces de référence en fonction des logements. Cependant, ces données n'étaient pas prescriptives et la Ville tentait de les faire appliquer aux promoteurs immobiliers par la négociation. Ces pratiques ont été reprises par Bordeaux Métropole dans les projets d'urbanisme. Si les acteurs publics ne parviennent pas à ouvrir la négociation sur le prix de vente des logements avec les promoteurs immobiliers, nous verrons que ces derniers parviennent à agir de façon plus concluante sur les typologies et les surfaces des logements, ce qui peut constituer un moyen d'action détourné sur les prix.

2.3. Au Quartier Camille Claudel, les termes de la négociation sont fixés en amont

Le cas du Quartier Camille Claudel montre une situation différente du Grand Parc et des Bassins à flot. Il n'y a pas de problème de commercialisation des logements car une forte demande existe et la rentabilité des projets immobiliers semble acquise avant même le lancement du projet. Le rapport de force semble donc être largement en faveur des promoteurs immobiliers. Cependant, l'aménageur est également propriétaire des emprises sur lesquelles se développe le projet. Cette situation offre donc deux leviers à l'aménageur. D'une part, cela lui permet d'envisager la vente des charges foncières à un prix suffisamment attractif pour les promoteurs immobiliers pour que ces derniers acceptent les contraintes sur le programme de logements à produire sans que leur marge ne soit trop réduite. D'autre part, l'aménageur utilise la cession des charges foncières et les contrats auxquels elle donne lieu pour préciser ses attentes pour le prix des logements à produire :

Il est demandé un engagement sur les prix de sortie des logements libres et encadrés. À ce jour et dans les conditions actuelles du marché immobilier, les prix encadrés des logements ont été fixés provisionnellement à 3 800 €/m² TTC. Les prix de marché seront fixés en concertation avec le concédant. Ce prix moyen sera un objectif à atteindre en fin de projet. Le principe consiste à laisser aux opérateurs une souplesse dans la détermination de ce prix tout au long du phasage du projet. Une clause de rencontre sera prévue pour permettre de trouver les solutions de poursuite de l'opération en cas de difficulté.

Source : appel d'offres de charges foncières, Quartier du lycée Camille Claudel, Scientipôle Aménagement, septembre 2011

Le prix envisagé par les aménageurs est annoncé avant même la cession des charges foncières, avec la possibilité d'être révisé si les promoteurs en font la demande. La différence avec le projet des Bassins à flot est la clarté des termes du débat : les contrats de cession des charges foncières permettent aux acteurs

publics d'annoncer en amont les règles du jeu à respecter. Ce jeu ouvert réduit l'incertitude et donne un fondement à la coopération entre les acteurs.

On observe donc que l'urbanisme négocié, tel qu'il est mis en place aux Bassins à flot, ne permet pas de négociation alors que les procédés beaucoup plus rigides employés par l'aménageur dans le Quartier Camille Claudel permettent aux acteurs publics de parvenir à mettre en œuvre les objectifs de la politique locale du logement. Néanmoins, deux différences qui tiennent au processus de production des logements et au contexte local peuvent contribuer à expliquer une négociation plus facile au Quartier Camille Claudel qu'aux Bassins à flot. D'abord, la production de l'intégralité du projet par un groupement de promoteurs produit un effet de masse qui améliore sans doute la rentabilité des projets immobiliers des promoteurs. Ensuite, la commercialisation des logements dans le cas du Quartier Camille Claudel a permis de sécuriser très tôt la vente d'un grand nombre de logements par les promoteurs immobiliers :

- Les entreprises installées sur le plateau de Saclay, comme Danone ou Thalès, ont réservé des logements pour leurs salariés alors même que la commercialisation n'avait pas démarré.
- L'ensemble des logements sociaux sont produits par les promoteurs en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA-HLM), soit 40 % des 2 000 logements. Les promoteurs ont donc la certitude que ces logements seront achetés à un prix défini par les bailleurs sociaux.

Ces deux éléments donnent une vision très claire de la commercialisation aux promoteurs immobiliers puisqu'ils concernent près de la moitié des logements produits. Dès lors, les termes de la négociation entre aménageur et promoteurs immobiliers sont beaucoup moins affectés par l'incertitude qui peut exister dans le cas des Bassins à flot, malgré un marché du logement très dynamique. Scientipôle Aménagement parvient également à peser sur la production d'une offre de logements diversifiée.

3. Construire une offre de logements diversifiée

Que cela soit dans le cas du projet du Grand Parc à Bondoufle, des Bassins à flot ou du Quartier Camille Claudel, l'attente pour produire une offre de logements diversifiée est forte. Cette attente est justifiée différemment selon les projets et sa mise en œuvre dans le programme de logements ne repose pas sur les mêmes leviers. Une offre diversifiée repose à la fois sur le type de logements (différents types de logements sociaux et logements libres), sur la forme (collectif, intermédiaire, au sens architectural du terme, ou individuel), sur la typologie (du studio aux grands logements) ou encore sur la surface des logements.

3.1. Au Grand Parc, la coopération entre aménageur et promoteurs immobiliers pour la construction d'une offre de logements diversifiée

Dans le cadre du projet du Grand Parc, la diversification de l'offre de logement doit permettre, selon l'aménageur, de surmonter le problème de commercialisation en reconstituant un marché local et en limitant la concurrence entre les promoteurs immobiliers.

3.1.1. La construction d'une offre de logements diversifiée pour reconstituer le marché local du logement

La reconstitution du marché immobilier local est l'objectif que se donne l'aménageur pour régler le problème de commercialisation des logements. L'ambition de la reconstitution du marché immobilier local grâce à la production d'une offre de logements diversifiée est formulée lors des changements managériaux au sein de l'AFTRP dans l'année 2013. Les enquêtés rapportent une anecdote à ce sujet, souvent énoncée par l'un des responsables au sein de l'établissement : celle de l'analogie entre l'offre de logements avec un magasin de chaussures. Ce responsable compare les logements produits dans le cadre des projets d'urbanisme à des chaussures dans un magasin. Le succès du magasin serait fondé sur la diversité des chaussures proposées : du haut-de-gamme aux prix bon marché, des escarpins aux baskets de sport en passant par les sandales et autres mocassins, des modèles pour les enfants et la disponibilité de toutes les pointures. Selon cet aménageur, le succès d'un projet d'urbanisme à dominante résidentielle tiendrait à la variété des logements commercialisés, afin qu'un large panel de clients trouve chaussure à leur pied. Pour garantir cet objectif, l'aménageur ainsi que l'ensemble de la maîtrise d'ouvrage urbaine doivent s'impliquer directement dans l'activité de programmation.

La construction d'une offre variée est donc impulsée par l'aménageur du projet du Grand Parc. L'aménageur ne dispose pas d'expérience ni du savoir-faire en interne pour produire cette offre

diversifiée. Grand Paris Aménagement s'appuie sur le bureau d'études Adéquation, spécialisé dans la programmation en tant qu'assistant à maîtrise d'ouvrage :

La mission qu'on leur a confiée portait sur comment on insuffle le marché. Sur la tranche B, il y avait 330 logements, dont 30 % de social, sur 9 hectares. Les questions portaient sur quel type de produits. Tous ces sujets il fallait qu'on les travaille. Il y a eu un travail en articulation avec l'architecte coordinateur et l'AMO programmation, afin d'arriver à une typologie variée, un épannelage correct. Ils ont eu une mission spécifique sur le produit. (Entretien avec le chef de projet Grand Paris Aménagement, projet du Grand Parc, septembre 2019)

C'est à partir du prix de vente des logements et des coûts de construction que le programme varié est conçu. Le programme des logements dans les projets immobiliers du Grand Parc répond au principe de la diversité dans le but de satisfaire un panel de clients le plus large possible, dans l'esprit du magasin de chaussures cher à la direction. La diversité porte, comme l'explique l'architecte-urbaniste coordinateur du projet, sur les typologies et sur les surfaces des logements produits par les promoteurs :

On offre une gamme de prix où on répond non pas à des typologies classiques : on ne vend pas du T1, T2, T4, on est en train de vendre du 53, 55, 57, 59, 63 m². Ça multiplie les fourchettes de prix auxquels ont accès les acquéreurs. Si j'ai deux gamins et que je veux m'acheter un T3, on le paie au mètre carré, donc s'il fait 57 et qu'on ne peut pas le payer au prix du mètre carré, je suis obligé de passer au T2 et là tout d'un coup j'ai 43 mètres carrés, donc je n'arrive pas à me loger. Là le principe c'est d'avoir des grand T2, des petits T3, etc. (Entretien avec l'architecte-urbaniste coordinateur du Grand Parc de Bondoufle, projet du Grand Parc, juillet 2019)

L'élaboration de ce programme diversifié se fait dans le cadre des ateliers de co-conception mis en place par Grand Paris Aménagement et auxquels les promoteurs immobiliers participent, dans le même temps que la définition du prix de vente puisque ces deux paramètres dépendent l'un de l'autre. La participation des promoteurs immobiliers à ces ateliers est acquise dans la mesure où les promoteurs sont confrontés, de la même façon que l'aménageur, au problème de la commercialisation qui compromet la coproduction du projet.

3.1.2. La concurrence entre promoteurs immobiliers comme risque

La diversification des types de logements produits permet également de réduire la concurrence entre les promoteurs immobiliers dans le cadre de la commercialisation des logements. Réduire la concurrence entre les promoteurs immobiliers n'est pas une priorité pour Grand Paris Aménagement, mais cela a pu servir ses objectifs, comme le chef de projet de l'aménageur du Grand Parc à Bondoufle le souligne : la diversification de l'offre a bénéficié à l'ensemble des acteurs en permettant une commercialisation rapide :

« Il fallait avoir des grilles de prix [de commercialisation des logements] travaillées pour que chacun y trouve son compte et que tout le monde écoule, d'une manière ou d'une autre, son stock. Cela a extrêmement bien marché » (Entretien avec le chef de projet Grand Paris Aménagement, projet du Grand Parc, septembre 2019)

Les grilles de prix permettent la construction d'une offre diversifiée en mettant en œuvre un programme complémentaire, qui se trouve un moyen efficace pour réguler la coproduction du projet en évitant des situations de concurrence entre les promoteurs immobiliers. Dans l'une des notes d'analyse de la programmation d'une opération de logement, l'AMO programmation encourage la construction d'une offre variée car la concurrence entre promoteurs peut présenter un risque pour la commercialisation. Les promoteurs souscrivent à cette demande pour gérer les risques qui pourraient peser sur la rentabilité de leurs projets, ce qui bénéficie à l'aménageur qui poursuit son objectif de diversifier de l'offre de logements pour une réalisation plus rapide du projet, conformément à la demande politique :

Attention aux T4 de 80 m², ressortant à un prix unitaire moyen de 227 K€, en concurrence frontale avec les logements de même taille et typologie qui seront proposés par les autres opérateurs dans les formes intermédiaires. [...] Il nous paraît « dangereux » d'avoir au sein de la même tranche près de 140 logements en concurrence frontale, concentrés sur 2 typologies uniquement, aux mêmes prix unitaires. L'un et/ou l'autre des projets devront diversifier leur offre, à choisir dans l'éventail de couples surfaces/prix proposés page précédente.

Source : note d'analyse du programme de la deuxième phase du projet du Grand Parc de Bondoufle, Grand Paris Aménagement

La définition du prix des logements et la construction d'une offre variée dans le cadre des ateliers de co-conception permettent à Grand Paris Aménagement de tenir ses objectifs de commercialisation pour les logements produits dans le cadre de la deuxième phase. D'une part, le prix de sortie moyen des logements produits dans la deuxième phase du projet d'urbanisme du Grand Parc est de 3 130 euros le mètre carré, parking inclus, contre 3 560 euros pour les logements de la première phase. D'autre part, le rythme de commercialisation est également un succès aux yeux de l'aménageur : sur les 195 logements mis en vente en juin 2015, 96 sont vendus en février 2016, ce qui représente 12 logements vendus par mois, contre 3,3 logements vendus par mois pour la première tranche.

La nouvelle démarche d'élaboration du programme est considérée comme un succès par l'aménageur, mais également par les promoteurs immobiliers impliqués dans la deuxième phase. L'aménageur a souhaité systématiser le recours à cette organisation par ateliers pour l'élaboration collective de la programmation immobilière résidentielle à partir d'études de marché approfondies : cette démarche est désormais élevée au rang de « méthode » et s'applique à d'autres projets d'urbanisme conduits par l'aménageur dans le but d'établir des programmes de logements fidèles à la formule « le bon produit au bon prix » souvent évoquée par les acteurs du projet du Grand Parc. Par ailleurs, ce succès a entraîné un

regain d'attractivité du Grand Parc de Bondoufle pour les promoteurs immobiliers dans les phases ultérieures.

3.2. Aux Bassins à flot, un enjeu partagé mais conflictuel

Si la négociation avec les promoteurs engagés dans le projet des Bassins à flot sur les prix de vente des logements est source de conflits et ne débouche pas sur un accord entre les promoteurs et la Ville de Bordeaux et la Métropole, ces dernières réussissent davantage à peser sur l'élaboration d'un programme varié dans les projets immobiliers. L'offre de logements variée est un enjeu pour les promoteurs immobiliers qui cherchent à gérer leur concurrence dans la commercialisation des logements aux Bassins à flot.

3.2.1. Le rapport de force entre maîtrise d'ouvrage urbaine et promoteurs immobiliers pour la construction d'une offre de logements variée

Dans le cadre de l'urbanisme négocié, la maîtrise d'ouvrage urbaine ne dispose pas de moyens de contrainte sur la programmation, comme c'est le cas lors de cessions de charges foncières par des acteurs publics. La Ville de Bordeaux et Bordeaux Métropole ont alors utilisé le montant des participations demandées aux promoteurs immobiliers dans le cadre du PAE pour encourager la production de logements sociaux et de logements en accession modérée. Ils se sont également appuyés sur la « Convention de partenariat et d'engagement pour la qualité et l'innovation du projet urbain des Bassins à flot » pour tenter d'influencer les promoteurs immobiliers dans la définition du programme. Ce document n'a pas de pouvoir coercitif dans la mesure où il n'est pas opposable. Il précise :

Il est recommandé au signataire de proposer des logements de taille, de prix et d'accessibilité différents. L'attention du signataire est particulièrement attirée sur le rapport typologie/surface des logements qui devra permettre à l'occupant, propriétaire ou locataire, de bénéficier d'un espace suffisant dans chaque pièce et donc d'une surface globale confortable. La surface habitable des logements devra donc être à même de permettre le respect de cet objectif. Il en est particulièrement ainsi pour les T2 et les T3 dont les surfaces ne devraient pas être inférieures respectivement à 45 et 65 m² habitables en moyenne.

Source : convention de partenariat et d'engagement pour la qualité et l'innovation du projet des Bassins à flot

D'après le chef de projet des Bassins à flot à Bordeaux Métropole, cette recommandation a fait l'objet d'importantes contestations des promoteurs immobiliers et constituait le principal élément de blocage pour la signature de cette convention. Cela souligne l'importance de ce problème pour les promoteurs immobiliers, car il touche directement à la rentabilité des opérations immobilières, les logements de petite surface étant les plus profitables.

La maîtrise d'ouvrage urbaine s'appuie également sur le Plan local d'urbanisme (PLU) qui, faute de pouvoir prescrire des surfaces minimales en fonction des typologies de logement, les indique : 30 m² pour les T1, 45 m² pour les T2, 65 m² pour les T3, 80 m² pour les T4 et plus de 80 m² pour les T5. De plus en plus de communes ou d'intercommunalités indiquent les surfaces minimales pour les typologies de logements, notamment dans des chartes promoteurs⁶, en particulier dans les situations de marché local du logement les plus tendues, la pression pour la rentabilité de l'opération conduisant souvent les promoteurs immobiliers à proposer des surfaces inférieures à ces seuils.

La maîtrise d'ouvrage urbaine tente de peser sur le programme des projets immobiliers dans le cadre de l'Atelier des Bassins, au cours duquel les projets immobiliers sont présentés régulièrement, de l'acquisition des terrains jusqu'au dépôt du permis de construire puis lors des chantiers. Ce suivi rapproché est censé pallier l'absence de prescriptions qui seraient issues du contrat de cession des terrains. Tout au long de l'élaboration des projets immobiliers, qui amène le promoteur immobilier à le présenter face à la maîtrise d'ouvrage urbaine entre 3 et 6 fois, le programme de logements est jugé par le chef de projet de Bordeaux Métropole lors de chaque rencontre, dans le but de contrôler, influencer voire négocier le programme. Le chef de projet explique contrôler en particulier le taux de logements sociaux – et la répartition PLAI/PLS/PLUS –, la part de chaque typologie de logements et la surface des logements. Dans la plupart des projets immobiliers, la part de logements sociaux est relativement bien respectée, ce que Bordeaux Métropole contrôle avec l'avancement du projet. Le développement du projet des Bassins à flot sous la forme de macro-lots donne lieu à un suivi de la production des logements sociaux à l'échelle des macro-lots, aménagés par plusieurs promoteurs et/ou bailleurs sociaux. Le suivi de la production des logements sociaux prend en compte les mutualisations réalisées entre promoteurs et bailleurs à l'échelle des macro-lots :

[L'agent de la Ville de Bordeaux en charge du contrôle de la programmation] *livre les conclusions de ses rendez-vous avec les différents porteurs de projets : les objectifs du PAE sont tenus, au macro-lot. Sur les permis on compte environ 1 100 logements sociaux sur les 3 500 logements délivrés, soit 30 %, la mixité fonctionne. Néanmoins, il faut vérifier que la réalisation est conforme, notamment par le biais des agréments programmés. Pour la catégorie PLS/AS, on est à 10 % soit au-delà des objectifs. La catégorie PLUS/PLAI est juste conforme aux objectifs et on constate un déficit d'accession modérée. Le recouplement avec les agréments délivrés par La Cub correspond aux permis.*
[Cas de deux macro-lots détenus par le même promoteur immobilier] : *on constate une part plus faible de logements en accession modérée, et la programmation effective en PLS/AS dépendra de la programmation possible sur les lots du bailleur social, avec une divergence importante entre les objectifs à remplir et la faisabilité... Sur ce point, il est décidé d'envoyer un courrier pour rappel des objectifs généraux du PAE à respecter au niveau du macro-lot. Si ces objectifs ne peuvent être tenus, [le promoteur immobilier] devra réaliser les m² ailleurs.*

Source : compte-rendu de l'Atelier des Bassins n°55, mars 2014, Ville de Bordeaux, CUB, ANMA.

⁶ C. Hervé, *Les chartes promoteurs en Île-de-France. Un nouvel outil pour l'encadrement des promoteurs immobiliers par les collectivités locales*, op. cit.

L'extrait ci-dessus montre que le problème ne provient pas, en général, de la réalisation de la part de logements sociaux mais plutôt de sa répartition. Grâce à ce suivi de la programmation, la maîtrise d'ouvrage urbaine peut inciter les promoteurs à réaliser les logements sociaux dans une autre opération.

Pour ce qui concerne la part de chaque typologie et la surface des logements, la maîtrise d'ouvrage urbaine peut tenter d'infléchir la tendance jusqu'au dépôt du permis de construire :

[Les promoteurs immobiliers] n'arrivent plus avec leur programmation toute faite, ils discutent un pied d'immeuble, le commerce, ils discutent de tout. Ils ont compris que l'architecture est un sujet mais ce n'est pas le sujet qu'on aborde en premier. On aborde d'abord la programmation, la faisabilité et après, en fonction de la programmation, on peut être souple sur la densité si la programmation est intéressante. C'est-à-dire que l'urbanisme négocié c'est bien ça : on négocie, c'est gagnant-gagnant. Je prends un exemple : le promoteur qui dit, je suis désolé, j'ai acheté mon terrain tellement cher je suis obligé de faire des T3 de 45 m², on va dire non, on demande 60 m². Au bout d'un moment on va se mettre d'accord mais on veut qu'ils soient traversants et qu'il y ait un balcon sur lequel on peut mettre une table et 4 chaises, ce que spontanément ils ne feraient pas. Ils vont dire oui puis ils vont essayer de ne pas le faire dans le permis, donc il faut surveiller le permis et le permis modificatif. Le changement, c'est que ça nous oblige nous dans l'administration à ouvrir les termes d'une négociation qui est presque argent contre confort alors qu'avant, je pense qu'avant, c'était une épreuve de force et que si le politique passait derrière, l'administration cédaient. Alors qu'aujourd'hui ce n'est pas ça. Le promoteur doit céder à nos exigences et on doit dans certains cas accepter les siennes mais on le discute, on le négocie. (Entretien avec le directeur général de l'aménagement à Bordeaux Métropole, projet des Bassins à flot, août 2017)

L'extrait ci-dessus montre qu'une négociation sur le programme peut s'ouvrir entre la maîtrise d'ouvrage urbaine et les promoteurs immobiliers. Cette négociation peut conduire la Ville de Bordeaux et Bordeaux Métropole à accorder au promoteur la possibilité de produire davantage de logements sur la parcelle, afin de garantir la rentabilité du projet, conduisant donc à augmenter sa densité dans la mesure où il s'engage à une « programmation intéressante », c'est-à-dire un programme qui fera varier le plus possible les typologies de logements en respectant les surfaces minimales recommandées par les acteurs publics. En plus de la négociation directe avec les promoteurs avant le dépôt du permis, la maîtrise d'ouvrage urbaine contrôle la mise en œuvre du programme élaboré dans le cadre de l'Atelier des Bassins, comme il est mentionné dans l'extrait ci-dessus ; j'y reviendrai.

La demande d'une offre variée dans le programme de logements peut être source de tension voire de conflits avec les promoteurs quand cette demande complique, selon le promoteur, la commercialisation des logements et pèse sur la rentabilité des projets immobiliers :

On sait ce que notre clientèle attend et vers quoi aller pour mieux vendre, pour être politiquement clair. On fuit tous les duplex, triplex, les formes urbaines un peu atypiques. Moi j'ai fait la maison verte [des « maisons » situées sur les toits d'immeubles de logements

collectifs]. *J'ai mis 14 mois pour la vendre. Quand vous y allez c'est mon plus bel appartement. Il est peut-être cher mais on a fait une immense terrasse avec un séjour, la terrasse fait les 4 façades autour du séjour, il y a une petite passerelle et le coin chambres. Le propriétaire a presque 2 maisons, un coin chambres, une passerelle et un salon qui a 4 façades sur une terrasse au 6^{ème} étage. C'est sympa, une maison sur le toit. Franchement, c'est pas parti comme des petits pains. Trop cher... Si j'étais trop cher il y a 1 an et demi, aujourd'hui c'est donné. Le bobo parisien, je le vendrais 20 fois mais c'est la première fois le plus dur. Les duplex j'en ai fait un petit peu, je ne suis pas friand. Le logement on le maîtrise bien.* (Entretien avec le directeur d'une filiale locale d'un promoteur immobilier d'envergure nationale, projet des Bassins à flot, juillet 2017)

Cet extrait rend compte de la difficulté à laquelle fait face la maîtrise d'ouvrage urbaine face à la demande d'une offre variée. Les logements considérés comme « atypiques », fortement demandés par la Ville de Bordeaux et la métropole dans le but de singulariser l'identité du projet d'urbanisme et de pousser les promoteurs immobiliers à sortir d'une production de logements considérés comme « standardisés » sont peu appréciés par les promoteurs immobiliers. Le promoteur immobilier remet en cause la légitimité de l'intervention de la Ville et de la Métropole sur l'élaboration du programme et sur les caractéristiques des logements, au nom de sa connaissance du marché et de la clientèle locale. La négociation sur le programme entre les acteurs publics et les acteurs privés révèle bien le fossé entre les logiques des acteurs : les acteurs publics cherchent des habitants qui occupent les logements alors que les promoteurs immobiliers cherchent des clients qui achètent les logements.

L'autre levier avec lequel la maîtrise d'ouvrage urbaine agit sur l'élaboration du programme de logements est le contrôle des permis de construire et des permis de construire modificatifs. La délivrance des autorisations d'urbanisme est l'une des armes de la maîtrise d'ouvrage urbaine qui lui donne du pouvoir dans le cadre de l'urbanisme négocié. En l'absence de règles opposables, les bonnes relations entre l'ensemble des acteurs peuvent donc influencer les décisions, comme je l'ai déjà souligné. D'abord, dans le cadre d'une commission de pré-instruction des permis de construire qui vise à sécuriser l'instruction du permis de construire pour le promoteur, la maîtrise d'ouvrage urbaine pousse ces derniers à la plus grande précision dans le permis de construire, document créant des décisions irréversibles que la Ville et la Métropole cherchent à contrôler. La direction de l'habitat de Bordeaux Métropole donne son avis sur le programme de logements tel qu'il est présenté, par exemple :

[Le chef de projet des Bassins à flot à Bordeaux Métropole] *transmet les observations de la Direction de l'habitat. La surface des T2 est trop petite. Pour rappel, des surfaces minimales sont à respecter : 30 m² pour les T1, 45m² pour les T2, 65 m² pour les T3, 80 m² pour les T4 et au-dessus de 80 m² pour les T5.*

Il semble qu'il y a trop de logements mono-orientés (à vérifier).

La surface des loggias devra être précisée.

Le projet sera revu et précisé conformément aux observations de la Commission. La demande de permis de construire sera prochainement déposée.

Source : compte-rendu de la commission des avant-projets, Bordeaux Métropole, décembre 2016

Ces commissions de pré-instruction des permis permettent à Bordeaux Métropole de faire pression sur les promoteurs avant d'examiner formellement leur demande de permis de construire. Mais le programme n'est pas définitivement fixé par cette autorisation d'urbanisme : il est possible de faire la demande d'un permis de construire modificatif dans le but d'amender le permis de construire initial. Cette étape est souvent délicate pour le promoteur, d'autant plus quand il souhaite apporter des modifications sur la programmation et que ces modifications contribuent à gommer la diversité des logements proposés. Dans l'extrait ci-dessous, tiré d'un compte-rendu d'observation personnel de l'Atelier des Bassins en janvier 2017, un promoteur immobilier présente une demande de permis modificatif à la maîtrise d'ouvrage urbaine en présence de l'élue de la Ville de Bordeaux à l'urbanisme. Ce promoteur tente de faire accepter sa demande par l'Atelier des Bassins avant de la déposer formellement :

Le promoteur dit rencontrer des problèmes de commercialisation des grands logements. Normalement, on ne peut pas transformer les grands logements en petits logements. Il propose le découpage de 4 logements dans son opération (mise en commercialisation en 09/2013, livrée en 12/2015, restent 2 logements, temps de commercialisation moyen pour T4, T5 : 18 à 19 mois). Selon son expérience, ils expliquent que les grands logements se vendent mal. Je ne me rappelle plus qui a fait la remarque mais les logements en question sont assez mal situés, beaucoup de vis-à-vis et vue pas exceptionnelle. L'élue à l'urbanisme, ancienne architecte : « Si vous les placez mal au départ... ». Le promoteur critique les principes de programmation de logements de Bordeaux Métropole : 25 % de grands logements serait un taux qui excède les possibilités des derniers étages. Il a apporté les plans de modifications qu'il propose et les déplie devant l'architecte-urbaniste coordinateur qui réagit : « Les terrasses de 4 m², on ne peut même pas s'installer ! ». Le directeur général de l'aménagement de Bordeaux Métropole : « On était habitué à mieux avec vous ! ». L'adjointe regarde la programmation portée au permis de construire et les effets du découpage des grands logements : « Presque 50 % de T2, je ne suis pas d'accord, je ne veux pas que ça crée de précédents [...] A. Juppé est très sensible à la question ». L'adjointe et le directeur général de l'aménagement à Bordeaux Métropole refusent la division des T5 : « Vendez-les moins cher ! 3700€/m² avec parking pour les grands logements, c'est très cher vue la position ».

Source : extrait d'un compte-rendu personnel d'observation de l'Atelier des Bassins, janvier 2017

Cet extrait montre que le risque d'un détournement de la programmation par les promoteurs immobiliers doit être pris en compte sur le moyen terme par la maîtrise d'ouvrage du projet. En effet, environ quatre années se sont écoulées depuis l'accord du permis de construire. Le problème de commercialisation que le promoteur dit rencontrer ne se pose pas immédiatement. La construction d'une offre variée de logements occasionne beaucoup plus de conflits dans le projet des Bassins à flot que dans le projet du Grand Parc, ce qui s'explique par la différence des rapports de force entre les acteurs du projet. Alors que le problème de commercialisation des logements dans le cas du Grand Parc touche et réunit l'ensemble des acteurs, le décalage entre les demandes de la maîtrise d'ouvrage urbaine et la recherche de rentabilité des promoteurs immobiliers créent des conflits entre eux. Le contexte de la coproduction du projet peut sans doute contribuer à expliquer ce décalage entre les deux projets. Aux Bassins à flot,

ce n'est pas la réalisation du projet qui est menacée : les acteurs publics n'ont pas les moyens d'empêcher les promoteurs immobiliers d'entreprendre et les promoteurs immobiliers ont conscience de se trouver dans un marché du logement dynamique qui leur permet de vendre facilement leur production, notamment à des investisseurs. Dès lors, un rapport de force doit être suscité par la maîtrise d'ouvrage urbaine pour tenter d'imposer ses demandes et sa politique du logement, en s'appuyant sur les autorisations d'urbanisme.

3.2.2. Les promoteurs immobiliers s'organisent pour gérer leur concurrence

L'association des promoteurs immobiliers des Bassins à flot (API) a été créée en 2012 dans le but de « développer la notoriété » du projet d'urbanisme des Bassins à flot. Douze promoteurs en sont membres, c'est-à-dire la quasi-intégralité des promoteurs immobiliers intervenant dans le projet. Si l'objectif affiché et la fonction première de cette association sont de réaliser des actions de communication pour accompagner la commercialisation des logements et la mise en œuvre du projet en général, elle officialise les relations informelles qu'entretenaient les promoteurs immobiliers et le principal bailleur social intervenant dans la production des programmes immobiliers dans le quartier. L'API a servi de lieu d'échanges entre les promoteurs immobiliers sur les différents programmes de logements, notamment au sujet des « résidences services », c'est-à-dire des résidences proposant des services visant un public particulier, comme les seniors, les étudiants, les jeunes travailleurs. Plusieurs programmes de ce type ont vu le jour aux Bassins à flot⁷. Pour les promoteurs immobiliers, il s'agissait de s'entendre sur la répartition de ces programmes dans le projet d'urbanisme, en évitant une multiplication de la même offre ou la production de programmes ayant une fonction identique côte à côte. Les promoteurs endossent ce rôle en l'absence d'un instrument de régulation globale de la programmation comme une ZAC qui, dans son plan, peut définir plus précisément les programmes attendus et leurs localisations, comme le souligne ce promoteur immobilier :

Quand il y a une ZAC, c'est la maîtrise des charges foncières, une réflexion d'ensemble sur tout ce qui est équipements, réseaux, voirie et c'est tout ce dont on a parlé : la vision globale. Si aux Bassins à flot on avait tous décidé de faire des résidences services seniors parce que c'est très à la mode, il serait peut-être sorti 25 résidences services seniors alors qu'un quartier comme ça ne peut pas les absorber. Il y a quand même besoin d'avoir une vision globale pour mixer les produits, les équipements, les logements sociaux, l'accession à prix maîtrisés... Ils [Bordeaux Métropole] l'ont fait mais il faut affiner. C'est vrai que là on voit ce ne sont pas des aménageurs. (Entretien avec le directeur général d'une filiale d'un promoteur immobilier d'envergure nationale, projet des Bassins à flot, juillet 2017)

⁷ Ces résidences services sont par ailleurs l'un des fers de lance de la production de logements défiscalisés et suscitent beaucoup d'interrogations au sein de Bordeaux Métropole : une fois le bâtiment livré, qui en sera le gestionnaire ? Comment faire si un gestionnaire se retire brutalement ? Quelle pérennité pour ces équipements privés, supports d'investissements, une fois celui-ci rentabilisé ?

L'urbanisme négocié en vigueur aux Bassins à flot se traduit par une répartition des tâches dans laquelle les acteurs de la maîtrise d'ouvrage urbaine délaissent des activités qui, classiquement, leur revenaient, comme la communication ou le travail sur le programme avant l'intervention des promoteurs immobiliers. Les promoteurs immobiliers trouvent alors un intérêt à coopérer de manière plus approfondie sur des sujets qui leur échappaient auparavant, comme la question de la « vision d'ensemble » évoquée dans l'extrait ci-dessus. La question de la concurrence potentielle entre différents programmes immobiliers, mais aussi celle de la communication sur le projet d'urbanisme, constituent des problèmes considérés comme suffisamment sérieux pour justifier l'organisation collective des promoteurs immobiliers dans le cas du projet des Bassins à flot. L'association des promoteurs immobiliers est alors le support de la coopération des promoteurs immobiliers afin de s'atteler à ces tâches relativement nouvelles pour eux. Elle matérialise la montée en puissance des promoteurs immobiliers dans les fonctions liées à l'aménagement, et cela sous l'impulsion des choix effectués par la maîtrise d'ouvrage urbaine publique, se désengageant de certaines activités qui lui revenait traditionnellement. Si les évolutions contemporaines de la production urbaine tendent à écarter la réalisation des grands projets d'urbanisme dans le cadre de ZAC, les phénomènes à réguler, eux, demeurent et les promoteurs immobiliers inventent des mécanismes de régulation qui les servent et cela constitue une tendance forte pour la coproduction publique et privée dans les années à venir.

3.3. Au Quartier Camille Claudel, l'aménageur contraint les promoteurs immobiliers à la construction d'une offre diversifiée

Les attentes de l'aménageur sont précisées dès l'appel d'offres pour la cession des charges foncières, diffusé en 2011. La cession des charges foncières est donc conditionnée à un programme précis :

La surface moyenne des logements collectifs a été prévisionnellement arrêtée à 70 m². La surface moyenne des logements individuels groupés a été prévisionnellement arrêtée à 105 m². En réponse aux enjeux communaux, le programme de l'opération favorisera la production de logements de type T3/T4. La répartition projetée est la suivante, elle est susceptible d'évolution en fonction des attentes du marché : T1 : 5 à 10 % maxi, T2 : 20 à 25 % maxi, T3 : 25 à 30 % maxi, T4 : 30 à 35 % maxi, T5 : 10 % maxi. Dans le cadre de la mise en œuvre d'un véritable parcours résidentiel, ce projet d'aménagement comprend volontairement un pourcentage de 40 % de logements locatifs sociaux. Cet engagement devra être respecté a minima. Il est nécessaire de rendre attractif le Quartier du Lycée Camille Claudel pour les primo-accédants et les petits ménages (d'une, deux ou trois personnes). Il faut pouvoir proposer une offre plus diversifiée à destination d'une clientèle plus locale. Pour concilier mixité des formes de logements, densité horizontale et offre diversifiée, nous nous appuyerons sur des solutions architecturales innovantes telles que l'habitat individuel dense (HID), mis à jour par l'étude réalisée en 2008 par le CSTB.

Source : appel d'offres de charges foncières, Quartier du lycée Camille Claudel, Scientipôle Aménagement, septembre 2011

Les prescriptions données par l'aménageur sont relativement précises mais, contrairement, aux deux autres cas, ne s'étendent pas jusqu'à la surface des logements à produire, laissée à l'appréciation des promoteurs immobiliers. La part importante de logements sociaux ne fait pas débat pour sa réalisation, dans le cas du Quartier Camille Claudel comme dans les autres. Le groupement de promoteurs immobiliers réalisera l'intégralité des logements sociaux, grâce au dispositif de VEFA-HLM, c'est-à-dire que les promoteurs immobiliers construisent les logements sociaux avant de les céder à un bailleur social. Ce dispositif permet également une sécurisation en amont de l'écoulement de la part de logements sociaux, ce qui est certainement de nature à favoriser l'acceptation des autres contraintes par les promoteurs immobiliers.

Conclusion

Dans les trois cas étudiés, la programmation immobilière résidentielle est mobilisée comme un instrument pour la régulation de la coproduction du projet d'urbanisme. Les acteurs publics locaux cherchent à influencer la diversité de l'offre de logements et le prix de vente des logements, ce qui ne peut se faire sans la coopération des promoteurs immobiliers. Ce chapitre montre cependant des situations très contrastées entre les trois projets, ce qui met en évidence plusieurs éléments quant au recours à la programmation comme instrument de régulation.

D'abord, la confrontation entre les cas montre que la négociation du programme entre acteurs publics locaux et promoteurs immobiliers est très dépendante du contexte de coproduction, et en particulier de l'attractivité du marché du logement. Plus ce marché est attractif, moins les promoteurs immobiliers sont enclins à négocier le programme des projets immobiliers car la commercialisation des logements sera moins susceptible de rencontrer des obstacles qui pourraient gêner la coproduction du projet. Les situations contrastées entre les trois cas d'études sont édifiantes. Dans un contexte de marché détendu comme à Bondoufle, d'autant plus après l'échec de la commercialisation des logements de la première tranche, la négociation entre l'aménageur, qui agit pour le compte des acteurs publics locaux, et les promoteurs immobiliers est beaucoup plus facile à lancer dans la mesure où les marges de manœuvre consenties par chacun des acteurs de la coproduction sont beaucoup plus importantes. D'un côté, l'aménageur consent à revoir à la baisse les charges foncières qu'il perçoit pour la vente des emprises sur lesquelles se développe le projet et fournit, à ses frais, des connaissances cruciales à l'élaboration du programme. De l'autre côté, les promoteurs immobiliers acceptent de négocier le programme dans sa diversité et dans son prix en coopérant avec l'aménageur et entre promoteurs immobiliers. Cela permet une commercialisation bien plus rapide des logements donc, en d'autres termes, une rentabilité qui correspond aux bilans de promotion pour les promoteurs et une production rapide qui permet à l'aménageur de mieux contrôler les temps de production. Dans les contextes beaucoup plus attractifs de Bordeaux et de Palaiseau, les promoteurs sont moins enclins à négocier dans les mêmes termes qu'à Bondoufle car les perspectives de rentabilité sont meilleures, quand bien même les prix du foncier sont supérieurs. Si Scientipôle Aménagement peut, à Palaiseau, s'appuyer sur la cession des charges foncières pour contraindre les promoteurs sur certains paramètres du programme, la Ville de Bordeaux et Bordeaux Métropole entrent en négociation avec les promoteurs immobiliers en ayant recours au fameux « *revolver sous la table* » de l'urbanisme négocié : la menace sur la délivrance des autorisations d'urbanisme. La négociation se joue donc sur la qualité de leur réputation, que les promoteurs immobiliers souhaitent préserver auprès de Bordeaux Métropole et de la Ville de Bordeaux, dans un marché en pleine explosion où les opportunités sont nombreuses et où ces acteurs seront amenés à travailler ensemble à nouveau.

Le cas du Grand Parc à Bondoufle montre également que le modèle de l'aménagement public, malgré le pouvoir qu'il donne aux acteurs publics, ne suffit pas en lui-même à assurer la coproduction du projet avec les promoteurs immobiliers. Dans ce cas, c'est en prenant certaines libertés avec ce modèle de l'aménagement public que les acteurs ont pu coproduire le projet, en misant sur la négociation avec les promoteurs immobiliers plutôt que se reposer sur la contrainte pour élaborer le programme et « le bon produit au bon prix ». Le cas des Bassins à flot, fer de lance de l'urbanisme négocié, montre que cette doctrine ne remet pas en question la nécessité, pour les acteurs publics, de négocier le programme de logements. Qui plus est, cette négociation est rendue plus difficile en l'absence des instruments de l'aménagement public, et surtout en l'absence de maîtrise foncière publique. Le cas du Quartier Camille Claudel permet de comprendre que, plus que les instruments de l'aménagement public comme la ZAC et ses fiches de lot prescriptives, une relative maîtrise du programme de logements passe par la maîtrise foncière et par les contrats de cession des charges foncières.

La programmation constitue donc un levier plus ou moins puissant de régulation en fonction des cas, l'attractivité des marchés du logement jouant à plein dans la négociation du programme et, dans une moindre mesure, les outils d'urbanisme qui permettent aux acteurs publics de contraindre les promoteurs. Dans le chapitre suivant, nous allons voir comment la conception urbaine et architecturale et son organisation peuvent réguler la coproduction publique et privée des projets d'urbanisme à dominante résidentielle.

Chapitre 7 – La régulation de la coproduction publique et privée des projets d’urbanisme à dominante résidentielle par la conception urbaine et architecturale

Introduction

La conception urbaine et architecturale est l’activité qui consiste à faire les choix qui façonnent les transformations matérielles de l’espace, ici dans le cadre d’un projet d’urbanisme. Cela concerne tant les bâtiments à construire, domaine de la conception architecturale, que les espaces entre ces bâtiments, publics ou non. Dans ce chapitre, je vais m’intéresser à la fois à la conception architecturale des bâtiments de logements et des logements eux-mêmes, produits par les promoteurs immobiliers ou par les bailleurs sociaux, ainsi qu’à la conception urbaine, que je définis comme la conception des espaces dans lesquels s’insèrent les édifices à réaliser. J’ai fait le choix de distinguer la programmation immobilière résidentielle (chapitre 6) de la conception urbaine et architecturale dans le but de rendre le raisonnement plus clair : ce choix est tout à la fois guidé par la réalité empirique et par des motifs heuristiques. Si la programmation immobilière résidentielle est également une activité qui consiste à faire des choix pour la transformation matérielle de l’espace, en l’occurrence la définition des caractéristiques des logements à produire, je l’ai traitée séparément car elle est associée, comme je l’ai montré, à un ensemble de politiques publiques, d’expertises et d’enjeux pour les projets d’urbanisme à

dominante résidentielle qui se distinguent de ceux de la conception urbaine et architecturale. La définition plus précise de ce que j'entends par conception urbaine et architecturale va rendre cette distinction plus explicite et opératoire.

La conception des bâtiments de logements est une opération dont la responsabilité est confiée par les promoteurs immobiliers ou les bailleurs sociaux à un architecte qui répond à leur commande, fondée sur un programme plus ou moins clairement défini qui indique quoi construire. De nombreuses règles de différents types encadrent la conception architecturale. Ces règles portent aussi bien sur la construction, la forme, l'organisation des rapports entre maîtrise d'ouvrage publique et maîtrise d'œuvre ou encore l'intégration urbaine des nouvelles constructions. Par ailleurs, la conception architecturale relève d'un champ professionnel précis dont l'une des spécificités est d'être réglementé par l'État en raison de la protection du titre d'architecte. Cela donne aux architectes un ensemble de prérogatives et de responsabilités¹. Ces derniers ne sont pas les seuls concepteurs des bâtiments : ils s'entourent d'un grand nombre d'experts intervenant dans la conception et dans la mise en œuvre (des ingénieurs structure aux maîtres d'œuvre d'exécution). La conception architecturale se trouve donc au centre d'un jeu entre le promoteur immobilier, l'architecte, l'aménageur, la collectivité ou l'intercommunalité, représentées par les services techniques et les élus, l'architecte-urbaniste coordinateur et, parfois, d'autres acteurs : ceux en charge de la construction sur la parcelle voisine, les futurs occupants, ou encore les opérateurs de services urbains (par exemple un réseau de chaleur pour le chauffage des bâtiments).

La conception urbaine demeure, en revanche, une activité et un champ professionnel aux contours moins définis, ne serait-ce que juridiquement, et constitue un objet de recherche en tant que tel en urbanisme². Déjà, contrairement à la conception architecturale qui porte sur les bâtiments, c'est une activité qui s'applique à une multitude d'objets : nous verrons qu'elle peut concerner certains aspects de la conception architecturale (elle peut donner des prescriptions précises sur la hauteur des bâtiments, la densité de logements ou encore l'utilisation de certains matériaux en façade), les espaces publics dans toute leur diversité, de la rue aux parcs, mais encore d'autres aspects comme l'intégration urbaine des nouveaux bâtiments et de leurs fonctions dans le tissu urbain, la définition de la forme urbaine d'un quartier à réaliser, voire son style architectural. La conception urbaine est un champ professionnel dans lequel on retrouve une grande diversité de concepteurs : les architectes tiennent une place importante, on y trouve également les paysagistes, mais également un grand nombre d'urbanistes occupant un large

¹ Florent Champy, *Sociologie de l'architecture*, Paris, La Découverte, 2001, 128 p. ; Olivier Chadoin et Thérèse Evette (eds.), *Activités d'architectes en Europe : nouvelles pratiques*, Paris, Éditions de la Villette, 2004, 167 p. ; Olivier Chadoin, *Être architecte : les vertus de l'indétermination. De la sociologie d'une profession à la sociologie du travail professionnel*, 2^{ème} édition, Limoges, Presses Universitaires de Limoges, 2013/2007, 384 p.

² Parmi les travaux récents sur le sujet, on peut se référer au dossier « La conception en urbanisme » publié dans la Revue Internationale d'Urbanisme et à son éditorial : Nadia Arab et Alain Bourdin, « La conception en urbanisme : un objet de recherche », *Revue Internationale d'Urbanisme [En ligne]*, 2017, n° 3.

panel de postes (de l'urbaniste chef de projet au sein d'une collectivité ou d'un aménageur à l'urbaniste travaillant au sein d'une agence remplissant la fonction d'assistance à maîtrise d'ouvrage sur des objets d'expertise comme la programmation, les déplacements ou le développement durable). Si les métiers, et singulièrement le métier de concepteur, constituent un important champ de recherche en urbanisme³, je n'aborderai pas la question des rôles et des fonctions sous cet angle mais bien à partir de leur rôle dans la régulation de la coproduction : quelles sont les règles produites en matière de conception, par qui, comment, dans quel but et comment sont-elles appliquées et avec quels effets sur la régulation de la coproduction ?

On ne peut que constater le grand nombre de règles qui s'appliquent à la conception urbaine et à la conception architecturale dans les projets d'urbanisme à dominante résidentielle, la réglementation la plus connue étant contenue dans les documents d'urbanisme comme le plan local d'urbanisme (PLU). L'encadrement par des règles précises témoigne de l'importance accordée à la conception par les acteurs publics en charge des projets d'urbanisme. Cependant, la transformation de l'organisation la coproduction publique et privée des projets d'urbanisme, telles que je l'ai décrite au chapitre 4, a également contribué à transformer l'organisation et les enjeux de la conception urbaine et architecturale et, par conséquent, a eu des effets sur les problèmes de coproduction.

À partir des cas du Grand Parc à Bondoufle, des Bassins à flot à Bordeaux et du Quartier Camille Claudel à Palaiseau, la conception urbaine et architecturale soulève plusieurs enjeux pour la régulation de la coproduction publique et privée. D'abord, l'un des instruments clés de la régulation de la conception est le rôle rempli par l'architecte-urbaniste coordinateur. L'importance stratégique de cette mission est montée en puissance durant les vingt dernières années, au point de constituer un rôle central dans les projets d'urbanisme dans lesquels la régulation de la conception repose davantage sur la négociation entre les acteurs que sur le règlement d'urbanisme. L'action de l'architecte-urbaniste coordinateur dans la régulation de la coproduction repose également sur le concours de différents documents au rôle

³ Les métiers et les pratiques de l'urbanisme constituent un champ important dans la recherche en urbanisme, à partir de différents thèmes : identité, profession, rapport entre *urban planning* et *urban design*, transformation de l'activité et « nouveaux métiers » ... Les travaux s'inscrivant dans ce champ de recherche sont nombreux mais on peut citer, entre autres : Viviane Claude, *Faire la ville : les métiers de l'urbanisme au XXème siècle*, Marseille, Parenthèses, 2006, 253 p ; Véronique Biau et Guy Tapie (eds.), *La fabrication de la ville. Métiers et organisations*, Marseille, Parenthèses, 2009, 222 p ; Clément Orillard, « The transnational building of urban design: interplay between genres of discourse in the Anglophone world », *Planning Perspectives*, 2014, vol. 29, n° 2, p. 209-229 ; Laurent Matthey et Christophe Mager, « La fabrique des urbanistes. Une identité professionnelle controversée ? », *Cybergeographie : European Journal of Geography [En ligne]*, 2016. Parmi les plus récents, le dossier « Nouveaux acteurs de l'urbanisme : renouveau ou fin de partie ? » publié dans la Revue Internationale d'Urbanisme et son éditorial : Nadia Arab et Hélène Dang Vu, « Acteurs et systèmes d'acteurs de la production de la ville, quoi de neuf ? », *Revue Internationale d'Urbanisme [En ligne]*, 2019, n° 8.

régulateur en sus des documents d'urbanisme, notamment les plans guides, les cahiers de prescription ou les fiches de lot.

Je vais d'abord présenter les situations de conception dans chacun des projets : il s'agira de comprendre les caractéristiques de la situation de conception de chaque projet, c'est-à-dire le contexte dans lequel se déploie l'activité de conception en ce qui la détermine. On verra ainsi, par exemple, que les choix de conception urbaine peuvent être plus ou moins déterminants pour la faisabilité même du projet ou alors que la façon dont se pose la question du cadre de vie peut être plus ou moins structurante sur les relations entre les acteurs de la coproduction des projets. Dans tous les cas, la maîtrise d'ouvrage urbaine s'interroge sur les modes et outils de la régulation de la conception et de la coproduction. Dans un deuxième temps, je vais montrer comment l'architecte-urbaniste coordinateur est mobilisé comme un instrument de régulation qui permet de dépasser la faiblesse du cadre réglementaire réduit, en particulier dans les dispositifs qui organisent et coordonnent l'élaboration collective des projets. Au regard des problèmes de coproduction publique et privé, la régulation porte, dans les cas observés, sur l'encadrement du choix des concepteurs pour les projets immobiliers, sur la densité et sur le contrôle de la mise en œuvre des choix de conception dans la séquence de la construction. Ces éléments sont les points névralgiques des négociations entre maîtrise d'ouvrage urbaine, promoteurs immobiliers et concepteurs des projets immobiliers, qui peuvent avoir des intérêts divergents alors même qu'il s'agit de questions centrales dans la coproduction des projets.

1. Des situations de conception contrastées

Les projets d'urbanisme des Bassins à flot, du Grand Parc et du Quartier Camille Claudel connaissent, au regard de la conception urbaine et architecturale, des situations contrastées. Cela signifie que la conception architecturale et urbaine – à travers les acteurs qui y prennent part, leur organisation, les propositions de transformations matérielles de l'espace – est mobilisée de différentes façons selon les projets pour contribuer à répondre aux problèmes de coproduction caractéristiques de chacun des projets.

1.1. Aux Bassins à flot, à la recherche de leadership pour la conception architecturale et urbaine

Comme je l'ai déjà évoqué, la réalisation du projet d'urbanisme des Bassins à flot connaît un tournant à la fin des années 2000. Confrontées à différents blocages qui empêchent la réalisation du projet tel que la SEM Bordeaux Métropole Aménagement et le plan élaboré par A. Grumbach le prévoient, la CUB et la Ville renoncent à confier à cette SEM l'aménagement du quartier. La Ville de Bordeaux, et en particulier la direction générale de l'aménagement, entend donner un nouvel élan à ce projet d'urbanisme, dont les premières études ont été réalisées à la fin des années 1990. Depuis ces premières réflexions, la SEM a proposé la création d'une ZAC et a confié la réalisation du plan d'urbanisme à l'architecte-urbaniste A. Grumbach. Le renoncement de la CUB à créer une ZAC, conséquence du choix de l'exécutif de la CUB face au déficit du bilan d'aménagement prévisionnel, nourrit une nouvelle ambition au sein de la direction générale de l'aménagement à la Ville : le projet d'urbanisme doit être réalisé autrement, sans compter sur ce dispositif. Cette ambition signe également la fin du plan d'urbanisme réalisé par A. Grumbach, par ailleurs également critiqué au sein des services de la CUB en charge du projet :

Grumbach, pour moi, a fait des mauvais choix, il voulait absolument reprendre [au sens de transformer entièrement] le parcellaire des Bassins à flot. Grumbach c'est la vieille école, il a fait beaucoup de ZAC avec l'ancienne façon de faire. Il n'a jamais imaginé, et les bureaux d'études qui ont travaillé pour Bordeaux Métropole Aménagement ont toujours dit qu'il fallait reprendre les réseaux, refaire les chaussées, mais ce n'était pas un projet économique. Quand on faisait tout ça, les immeubles avec des parkings souterrains alors que la plupart des terrains sont pollués, on allait à la cata. Ça donnait 200 millions d'euros [ce chiffre est contesté par d'autres, il faut simplement retenir que la somme est considérée comme trop importante] de déficit. Juppé [alors maire de Bordeaux] est quand même un gestionnaire, il ne voulait pas se lancer dans un truc à 200 millions d'euros de déficit. Ça voulait dire que pendant 10 ans, l'argent que mettait la CUB pour les opérations d'aménagement c'était pour Bordeaux. Les autres [les communes périphériques] avaient droit à consommer. Ce n'était pas crédible, Juppé ne pouvait pas faire ça. Il a toujours managé la CUB et Bordeaux Métropole aujourd'hui avec un consensus. C'était inaudible. Il fallait trouver une autre façon. (Entretien avec un responsable de l'aménagement à la CUB jusqu'en 2014, projet des Bassins à flot, avril 2017)

En somme, les acteurs publics en charge du projet, que ce soit à la Ville ou à la CUB, qu'ils soient techniciens ou élus partageaient le point de vue selon lequel le projet d'urbanisme proposé pour le renouvellement urbain du quartier des Bassins à flot n'était pas un bon projet : les choix d'aménagement étaient une des sources du déficit. Les exécutifs de la Ville et de la CUB rejettent un projet aussi déficitaire, dans un contexte où le centre-ville de Bordeaux a déjà bénéficié de lourds investissements de la CUB tout au long de la décennie écoulée, donnant lieu à une stratégie politique de rééquilibrage des investissements entre le centre et la périphérie. Deux questions se posent alors pour réaménager le quartier des Bassins à flot : quel instrument d'urbanisme ou quel dispositif organisationnel retenir (cf. chapitre 4), et sur la base de quel projet, de quels choix d'aménagement ?

La conception du projet de réaménagement des Bassins à flot pose deux problèmes aux acteurs en charge du projet à la Ville et à la CUB : la façon d'organiser l'activité de conception et la nature-même des choix d'aménagement. En réponse, les acteurs publics sollicitent l'expertise d'un architecte-urbaniste pour réaliser un nouveau plan d'urbanisme et assurer un rôle important dans le pilotage du projet.

1.1.1. Le choix d'un architecte-urbaniste d'autorité

La CUB choisit l'équipe dont l'Agence Nicolas Michelin et Associés (ANMA) est mandataire en 2009 pour la réalisation « d'études pré-opérationnelles », c'est-à-dire les études dont le rôle est de définir les orientations et les grands principes du projet d'urbanisme. Nicolas Michelin est loin d'être un inconnu pour les acteurs publics de l'urbanisme à Bordeaux. En 2008, il est le commissaire de la biennale d'architecture Agora, organisée par la Ville de Bordeaux et dont le délégué général n'est autre que le directeur général de l'aménagement à la Ville, acteur central du projet des Bassins à flot. La biennale d'architecture Agora n'est pas, non plus, le premier contact de l'architecte-urbaniste avec les acteurs publics bordelais. En effet, avant la fondation de son agence, Nicolas Michelin a participé au marché de définition pour le projet d'aménagement des Bassins à flot dans une équipe opposée à celle d'Antoine Grumbach, qui avait été initialement retenu par la CUB en 1997⁴. Le choix du groupement mené par l'ANMA s'inscrit dans un passé d'interconnaissance et l'offre présentée par le groupement répond aux problèmes soulevés par la CUB et la Ville de Bordeaux. Du point de vue organisationnel, la CUB souligne autant les bénéfices attendus de l'outil de pilotage de la conception, déjà programmé mais pas encore désigné comme « Atelier des Bassins », que l'implication directe de l'architecte-urbaniste. La délibération de la CUB est très claire sur ce point : « *La méthodologie proposée est innovante, itérative et participative, permettant ainsi de faire évoluer le projet urbain en fonction des contraintes techniques et règlementaires et des souhaits des collectivités. L'équipe candidate souhaite ainsi développer une culture et une vision du projet partagées entre les services de la Ville, de la CUB et l'ensemble des*

⁴ Voir la délibération 99-568 du conseil de la CUB en date du 23 juillet 1999.

personnes concernées [...] Certains membres de l'équipe bénéficient d'une connaissance précise du contexte urbain du site mais également de l'histoire et de l'évolution de ce territoire. Il est à noter que l'offre mentionne la présence très affirmée (en nombre de jours) de l'architecte-urbaniste Nicolas Michelin pour l'ensemble des missions.⁵ » L'architecte-urbaniste est donc missionné comme concepteur du projet d'urbanisme – je présenterai dans le point suivant les choix d'aménagement opérés – mais il est également intégré au dispositif de pilotage du projet à travers l'Atelier des Bassins. L'Atelier est un dispositif d'organisation et de coordination de l'élaboration collective ; ce dispositif donne une grande place à l'architecte-urbaniste qui devient le garant de l'ensemble des choix de conception urbaine et architecturale, sur la base du plan d'urbanisme (appelé « plan-guide », pour souligner son caractère évolutif et inspiré du projet d'urbanisme de l'Île-de-Nantes) et des cahiers de prescriptions architecturales et urbaines. Les différents services de la Ville et de la CUB y sont étroitement associés, au moins durant le travail de conception urbaine qui dure un plus d'un an, pour répondre aux questions particulières posées dans le cadre de la conception. Participent ainsi à l'Atelier des Bassins les services de la propreté, de la voirie, des espaces verts mais également les services en charge des écoles, de la petite enfance ou des associations. Pour ce qui est de la conception architecturale, l'architecte-urbaniste traite directement avec les promoteurs immobiliers et leurs architectes dans le cadre, là aussi, de l'Atelier des Bassins, en présence des acteurs en charge du pilotage du projet à la Ville et à la CUB, mais en prenant la responsabilité des choix effectués.

Pour les acteurs publics, il s'agit de donner à l'architecte-urbaniste un rôle de leadership sur les questions de conception urbaine et architecturale ; de s'appuyer sur ce rôle et sur le pouvoir symbolique de l'architecte-urbaniste pour faire autorité dans les relations avec les services de la Ville et de la CUB, avec les promoteurs immobiliers et leurs architectes mais également avec d'autres acteurs impliqués dans le projet. Cela fait de l'Atelier et de l'architecte-urbaniste des pivots dans l'organisation du pilotage du projet. Le directeur général de l'aménagement de la Ville de Bordeaux puis de Bordeaux Métropole justifie ce rôle prépondérant en comparant avec d'autres projets d'urbanisme bordelais :

Je me souviens d'en avoir parlé un jour avec Christian de Portzamparc et il m'avait dit je ne peux pas, tu ne te rends pas compte de ce que tu exiges. Je peux venir 2 fois par an. Parce que le reste du temps je suis aux États-Unis, je gère une agence de 100 personnes mais j'ai des très bons chefs de projet. Rem Koolhaas, qui est à Mérignac-Soleil [projet d'urbanisme dans le territoire de Bordeaux Métropole], il a envoyé un représentant à l'oral de sélection pour dire : M. Koolhaas ne viendra jamais mais il enverra de très bons chefs de projet. Et ils ont déjà changé 3 fois. Moi en tant qu'élus je ne choisirais jamais un urbaniste qui dit moi je ne viendrai pas.

Enquêteur : Qu'est-ce que la collectivité y trouve de plus ?

D'avoir le patron ? Il vaut mieux s'adresser au bon dieu qu'à ses saints. Si vous prenez l'exemple de Winy Maas [architecte danois à la tête de l'agence MVRDV, architecte-urbaniste

⁵ Voir la délibération 2009-0382 du conseil de la CUB en date du 26 juin 2009.

coordinateur d'un projet d'urbanisme d'envergure à Bordeaux] : *il a très un bon chef de projet qui est là peut-être tous les 15 jours et tout ce qu'on lui demande il dit : j'en parlerai à x et je vous dirai. En fait, pour moi, l'urbanisme négocié vous avez le promoteur, l'architecte, il y a des décisions à prendre tout de suite, on les prend en atelier. Le chef de projet qui dit je vais en parler à mon patron, je vous enverrai un mail pour vous dire s'il est d'accord, ça veut bien dire que c'est pas le chef de projet qui décide et ça change tout. C'est-à-dire qu'il y a moins de respect. Les gens, quand ils voient Nicolas Michelin himself à l'atelier, quand même ! Ils viennent, ils ont travaillé, ils ont le sentiment qu'on reconnaît ce qu'ils ont fait. Et c'est d'ailleurs pour ça que c'est souvent les directeurs régionaux qui se déplacent. C'est pas du tout comme ça dans les autres.* (Entretien avec le directeur général de l'aménagement de Bordeaux Métropole, projet des Bassins à flot, août 2017)

On comprend ainsi que, outre la figure d'autorité recherchée par la collectivité, celle-ci escompte également que la présence régulière de l'architecte-urbaniste coordinateur facilite un gain de temps dans les processus de décision relatifs aux choix de conception. Cette position de l'architecte-urbaniste coordinateur et le dispositif de l'Atelier sont des caractéristiques discriminantes de la situation de conception des Bassins à flot : l'architecte-urbaniste coordinateur est appelé à jouer un rôle central dans la négociation des choix de conception architecturale. L'intégration de l'architecte-urbaniste au dispositif de pilotage souligne l'importance stratégique de cet instrument de régulation : il ne participe pas seulement à la conception en amont du plan d'urbanisme et des cahiers de prescription architecturale et urbaine mais il est là pour effectuer un suivi au long cours du projet et s'impliquer directement dans sa réalisation.

1.1.2. Définir des principes d'aménagement

Alors que le projet Grumbach représentait une charge financière jugée trop lourde par la maîtrise d'ouvrage urbaine, un enjeu de la conception du nouveau plan d'urbanisme était précisément d'apporter une réponse aux contraintes financières. Pour rappel, ni la CUB ni la Ville ne sont propriétaires fonciers dans le périmètre du projet et le projet proposé par Grumbach supposait, pour être mis en œuvre, d'intervenir lourdement sur la structure foncière existante. Pour ce faire, la SEM chargée du projet par la CUB avait décidé de procéder à des acquisitions foncières massives et jugées trop coûteuses par l'exécutif de la CUB, qui a décidé d'abandonner ce projet.

Dès lors, le nouvel architecte-urbaniste coordinateur, a pour mission de concevoir un plan d'urbanisme qui, en prenant compte du choix de renoncer à la maîtrise foncière publique (cf. chapitre 5), assure la production du projet d'urbanisme. La résolution du problème de production passe donc notamment par la conception urbaine : cela s'appuie tant sur la forme urbaine que sur les principes architecturaux des futurs bâtiments. Au niveau de la forme urbaine, celle-ci est déterminée par les emprises foncières telles

qu'elles préexistent au projet, donnant lieu à des macro-lots rassemblant plusieurs centaines de logements⁶ et sont traversées par de sentes piétonnes.

La conception urbaine est une prérogative de la Métropole dans la mesure où cette dernière assure la maîtrise d'ouvrage des espaces et des équipements publics dans le cadre du PAE. La Métropole organise donc différentes consultations pour la maîtrise d'œuvre urbaine à partir des plans et des cahiers de prescriptions réalisés par l'architecte-urbaniste coordinateur, qui assure la mission de conseil et de coordination pour la réalisation des espaces publics dans le secteur du PAE des Bassins à flot mais ne dispose pas de la maîtrise d'œuvre.

S'il ne s'agit pas de discuter les prescriptions architecturales données par l'ANMA d'un point de vue esthétique, les acteurs du projet des Bassins à flot s'inscrivent tout à fait dans l'idée que la qualité architecturale doit servir la qualité urbaine, comme dans le cas du projet de l'Île-de-Nantes selon É. Roy⁷. Ainsi, une attention particulière à la conception architecturale est apportée par l'architecte-urbaniste coordinateur dans le cadre de l'Atelier des Bassins. Les concepteurs des projets immobiliers sont néanmoins fortement invités à se référer aux principes définis par l'architecte-urbaniste coordinateur parmi les « invariants » du projet, c'est-à-dire une sorte de répertoire de la conception, comme je l'ai déjà évoqué. Ce répertoire influence les concepteurs pour un style architectural rappelant le passé industriel du site, le recours à des parkings non enterrés surmontés de jardins ou une architecture verticale et élancée faite d'émergences ponctuelles de quelques étages supplémentaires pour contrebalancer la vaste étendue des tènements fonciers.

1.2. Au Grand Parc à Bondoufle, comment concevoir un cadre de vie de qualité ?

Le projet du Grand Parc à Bondoufle connaît, entre la première et la deuxième phase (livrées respectivement en 2015 et 2017), des transformations importantes de la situation de conception, tout comme, on l'a vu, sur le plan de la programmation des logements (cf. chapitre 6). Ces transformations renseignent sur les évolutions des objectifs et priorités de l'aménageur du projet, Grand Paris Aménagement. Les acteurs en charge de la conception sont partiellement renouvelés, et l'aménageur garde son rôle central : c'est le chef de projet de l'aménageur qui anime la conception et joue un rôle pivot entre les différents acteurs qui interviennent dans le processus (paysagistes, architecte-urbaniste, experts).

⁶ Jacques Lucan, *Où va la ville aujourd'hui ? Formes urbaines et mixités*, Paris, Éditions de la Villette, 2012, 205 p.

⁷ Élise Roy, « Urbanisme sur mesure, urbanisme en mesure » dans Guy Baudelle et Gilbert Gaultier (eds.), *Les nouvelles fabriques de la ville. Objets, référentiels et méthodes*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2018, p. 165-176.

1.2.1. L'émergence de l'impératif d'intégration urbaine et paysagère

Pour la conception du projet (c'est-à-dire la réalisation du plan d'urbanisme du projet, tant du point de vue du dessin des espaces que la programmation et la répartition des fonctions à l'échelle du projet, ainsi que le phasage de réalisation) et pour l'assistance dans le concours de promoteurs pour la réalisation de la première phase, l'aménageur a retenu, en 2009, l'agence Alphaville dans une fonction d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Cette agence développe une activité dans le domaine de la programmation urbaine. Le choix de l'aménageur de ne pas s'entourer, à ce moment-là, d'une équipe comptant un architecte-urbaniste pour la mission de conception urbaine détonne, dans la mesure où les projets d'urbanisme de cette envergure comptent, dans la grande majorité des cas, sur un architecte-urbaniste en situation d'AMO. Une équipe de maîtrise d'œuvre des espaces publics est également désignée autour de l'agence de paysagistes Paule Green, associée à différents bureaux d'études. Cette équipe est chargée de la conception et de la mise en œuvre du parc et des espaces publics de la première tranche.

Cependant, au cours de cette période, le projet connaît une opposition locale importante, initiée dès la signature du traité de concession d'aménagement de la ZAC entre la communauté d'agglomération et Grand Paris Aménagement, mais dont l'importance redouble alors que les premières images du futur quartier circulent. L'opposition de la population locale se focalise sur l'ampleur du projet – 48 hectares et 1 500 logements annoncés au départ, en réalité plutôt 2 000 logements – en situation d'extension urbaine, c'est-à-dire l'urbanisation de champs cultivés, et sur la crainte que ce projet mettra fin au caractère « villageois » de Bondoufle. Ce problème est pris au sérieux par l'aménageur et par la Ville de Bondoufle qui perçoivent cette opposition comme un risque important pour la réalisation du projet. Ils mettent en place des opérations de communication et de concertation qui parviennent à calmer l'opposition.

Dans le même temps, les difficultés rencontrées par les promoteurs immobiliers lors de la commercialisation de la première phase, la volonté de changer de méthode de conception des opérations immobilières et l'opposition locale poussent l'aménageur à remettre en question le processus de conception urbaine ainsi que l'accompagnement des promoteurs immobiliers et de leurs concepteurs dans la conception architecturale. Cette remise en question conforte l'importance du cadre de vie dans la réalisation du projet : l'enjeu posé par l'aménageur est de préserver l'image de « village », le caractère campagnard et de verdure chers aux habitants de Bondoufle mais aussi d'en faire un argument de vente pour les logements produits. Dès lors, la conception urbaine redouble d'importance pour la production du projet : l'aménageur entend réfléchir à nouveau sur la forme urbaine, sur la place du parc dans le projet et à l'échelle de la ville de Bondoufle et sur les prescriptions architecturales faites aux acteurs immobiliers. Alors qu'il n'était pas prévu de recruter un architecte-urbaniste, ces différentes évolutions conduisent l'aménagement à changer de posture.

1.2.2. Organiser la prise en compte du cadre de vie comme l'une des priorités de la conception urbaine du projet

En 2012, Grand Paris Aménagement lance un appel d'offres afin de sélectionner un architecte-urbaniste coordinateur de la ZAC. L'appel d'offres précise explicitement que « *l'équipe devra présenter au minimum les compétences d'urbaniste et d'architecte en particulier en matière de pilotage et de coordination architecturale de ZAC* », compétences qui n'étaient pas représentées parmi les acteurs de la conception de la première tranche. À l'issue de l'appel d'offres, l'agence Bécard est retenue dans le cadre d'une mission de maîtrise d'œuvre en tant qu'architecte-urbaniste coordinateur pour une durée de 8 ans. L'agence Alphaville a également répondu mais a été écartée par les équipes de l'aménageur. Dans le cadre de sa mission d'architecte-urbaniste coordinateur, le chef de projet insiste sur la forme urbaine, les espaces publics et la mise en valeur du parc conçu pour structurer l'urbanisation du site :

Entre les tranches A et B [première phase et deuxième phase] c'est resté inactif pendant environ un an et demi. On a démarré en 2012 et on a aussi mis du temps à rebattre les cartes. On a dézoomé, on ne comprenait pas le contexte. Le contexte est celui de l'extension d'une ville qui profite de la levée du PEB pour construire des logements et lever des carences de logement social. En dézoomant, on s'aperçoit qu'il y a plein de boisements et d'espaces vers intéressants. [...] Quand ça redémarre, il y a une opposition forte des habitants qui ont eu l'impression qu'on allait tartiner la tranche A partout. Ils ne voyaient pas un parc, ils avaient l'impression que le reste de la ZAC allait se remplir de logements partout. Les habitants ont rejeté l'aspect monolithique de la forme urbaine de la tranche A. (Entretien avec le chef de projet de l'architecte-urbaniste coordinateur, projet du Grand Parc à Bondoufle, projet du Grand Parc, juillet 2019)

L'architecte-urbaniste coordinateur travaille autant sur la conception urbaine, et en particulier sur « la trame des espaces publics » au côté du paysagiste en charge de la maîtrise d'œuvre des espaces publics (présent dès l'initiation du projet), que sur les prescriptions architecturales faites aux promoteurs immobiliers et aux architectes : la priorité donnée au cadre de vie et à l'intégration paysagère du projet d'urbanisme est prise très au sérieux dans le but de ne pas reproduire la forme urbaine et l'architecture de la première phase, considérée comme un échec.

La conception des espaces publics, en particulier le fonctionnement du parc, structure la trame viaire du quartier et encercle les projets immobiliers. Le paysagiste qui assure la maîtrise d'œuvre des espaces publics défend le cadre de vie dans le quartier en insistant sur les principes de fonctionnement de la trame viaire et du parc grâce aux techniques employées pour la réalisation des espaces publics :

Le projet se réalise comme un moule à gaufres : l'espace public est réhaussé alors que les parcelles à vendre sont plus basses. Les terres sont récupérées et traitées. Ces idées sont dans l'air du temps : écologique, économique, technique dans le but de faire un projet singulier et qui se fait par le paysage, comme les cités jardins. Le moule à gaufres préfabrique les noues d'écoulement et fait le préverdissage : on plantera 25 000 arbres au total de façon à fabriquer

un bocage dans la zone agricole qui continue d'être cultivée alors que la ville avance. Ce bocage devient urbain quand la ville remplit les cases. [...] Les allées-parcs sont comme les doigts de la main à partir de la paume, en circulation douce. Chaque lot a une face sur la rue pour sortir en voiture et au moins une face sur le parc. N'importe quel gamin de n'importe quel lot doit pouvoir sortir de chez lui et être dans le parc tout de suite et ça s'impose au schéma automobile. (Entretien avec le chef de projet paysagiste, projet du Grand Parc, juillet 2019)

Par ailleurs, l'aménageur donne une place importante à l'architecte-urbaniste coordinateur dans le pilotage du projet, en plus de son travail sur la conception urbaine et architecturale :

L'architecte conseil prend plus de place dans le portage urbain et l'encadrement. Il est moins dans des aspects règlementaires, adaptation du PLU, il est vraiment coordonnateur. C'est une autre façon de faire. (Entretien avec le chef de projet Grand Paris Aménagement, septembre 2019)

1.2.3. « Ce n'est pas la qualité de l'architecture qui fait le projet »

Enfin, il convient de préciser que, comme je l'ai montré précédemment (cf. chapitre 6), la programmation demeure la priorité de l'aménageur dans le cadre de ce projet, quand bien même un travail significatif est mené sur la conception urbaine et architecturale. L'architecte-urbaniste coordinateur défend lui-même ce choix, qu'il estime pertinent par rapport aux enjeux et aux problèmes spécifiques rencontrés au cours de la réalisation du projet du Grand Parc, et en particulier ceux qui ont touché la commercialisation des logements réalisés dans le cadre de la première tranche. Cette priorité donnée à la programmation sur la conception architecturale se retrouve dans le degré de précision des règles données aux promoteurs immobiliers et se traduit donc directement dans la régulation de la coproduction :

On avait des intentions programmatiques hyper clairement définies et seulement quelques grandes lignes d'un point de vue urbain, pas beaucoup au-delà du respect du PLU, et après il y a la philosophie globale du projet : de partout je vais dans le parc donc il faut que ça se reflète dans les opérations. [...] Ce n'est pas la qualité de l'architecture qui fait le projet. Le projet urbain tolère l'architecture pas très bonne. Quand on y va, surtout depuis que la tranche B est livrée et habitée, ça a un peu de gueule. Le parc prend forme, ça commence à pousser dans les cœurs d'ilots, il y a des bâtiments moches qu'on voit un peu moins car ils sont cachés par de la végétation. La qualité de l'espace public et la qualité de vie des gens qu'on observe fait que ce n'est pas si dramatique qu'ils habitent dans un immeuble R+2 qui ressemble à n'importe quel R+2 de n'importe quelle commune de troisième couronne parce que ce n'est pas dans le même cadre. Ce n'est pas un truc qui se retrouve au bord d'une départementale. La qualité elle est là et dans le fait que c'est accessible d'un point de vue financier. Le fait qu'on ne fasse pas une belle architecture que les gens ne peuvent pas se payer mais qu'on fasse un projet de ville dans lequel les habitants qui habitent autour puisse être en capacité de se loger. (Entretien avec le chef de projet architecte-urbaniste coordinateur, projet du Grand Parc, juillet 2019)

1.3. Dans le Quartier Camille Claudel, une situation de conception bouleversée par l'irruption du groupement de promoteurs immobiliers

La conception urbaine du Quartier Camille Claudel a été un processus long et dans lequel un grand nombre d'acteurs est intervenu. Le PLU de Palaiseau indique dès 2006 la réalisation d'un nouveau quartier à l'extrémité Sud-Est du Plateau de Saclay. La conception urbaine du projet est d'abord pilotée par la Ville et la Communauté d'agglomération (CAPS), qui détient la compétence urbanisme, jusqu'à la désignation de l'aménageur Scientipôle Aménagement en 2010, concessionnaire de l'aménagement, qui fonde son travail sur les orientations et l'ébauche d'un plan masse réalisées par la Ville, la CAPS et les concepteurs, bureaux d'études et experts sollicités pour la conception urbaine du projet. Après la désignation du groupement de promoteurs immobiliers pour la réalisation des logements, la situation de conception change radicalement et le groupement de promoteurs, son mandataire et son architecte-urbaniste coordinateur prennent le dessus sur la conception urbaine et architecturale.

1.3.1. Une diversité d'acteurs en prise avec la conception urbaine du projet

Face au risque de l'opposition des habitants⁸, perçu comme important par la Ville de Palaiseau et la CAPS, ces derniers amorcent la conception du projet d'urbanisme à travers un « atelier public urbain », c'est-à-dire à travers la participation des habitants à la conception du projet. Les acteurs publics sont accompagnés par un bureau d'étude spécialisé dans ce type de démarches, La Condition Urbaine. Cette démarche de participation doit permettre de poser les fondements du projet d'urbanisme, puis de transmettre ces orientations à un concepteur afin qu'il les traduise dans un plan d'urbanisme pour le projet :

On a décidé de travailler avec Éric Amanou (La Condition Urbaine), sociologue urbaniste concertation urbaine, qui nous ont proposé une série d'ateliers thématiques relativement resserrés. Il y avait plusieurs thèmes : l'habitat, les équipements, voiries/circulation/places de stationnement, déchets et développement durable et la gouvernance (comment on fait pour suivre le projet ensuite). Les personnes qui se sont inscrites à ces ateliers ont été formées lors de 4 ou 5 conférences thématiques (gestion eaux pluviales, trafic, densité, écoquartier). [...] Pour mieux entendre les gens, pour préciser, pour essayer d'être constructif, on a proposé une méthode avec le BET d'Éric Amanou, on a dessiné ensemble, on a posé des règles. On était à la mairie, on travaillait sur des cartes un peu vides, on était une quinzaine. Ils expliquaient le cadre : ce qu'on a fini par fixer dans le PLU et sur quoi on peut agir. (Entretien avec le responsable du service Habitat et études urbaines à la communauté d'agglomération Paris-Saclay, responsable du service urbanisme à la Ville de Palaiseau entre 2002 et 2007, projet Quartier Camille Claudel, février 2020)

Les thèmes choisis pour les « conférences thématiques » font écho aux problèmes spécifiques que pose l'urbanisation de ce site et le besoin de réflexion sur ces sujets, en particulier la gestion des eaux

⁸ Qui avait déjà été forte dans le cadre de la révision du PLU adoptée en 2006, cf. chapitre 3.

pluviales, du fait des caractéristiques hydrologiques du territoire, et le thème de l'écoquartier, type de projet d'urbanisme en vogue et parfois même subventionné par certains acteurs publics, comme à travers l'appel à projets Nouveaux Quartiers Urbains de la région Île-de-France à partir de 2009. Ces thèmes se retrouveront dans l'aménagement du quartier. À partir de la feuille de route déterminée dans le cadre de la démarche de participation, la Ville et la CAPS ont missionné l'architecte-urbaniste Michel Cantal-Dupart pour la réalisation de ce qu'ils appellent un « dossier programme », contenant le programme des équipements publics et des « études de faisabilité architecturales », c'est-à-dire des réflexions sur le fonctionnement du quartier, notamment sur le sujet du rapport bâti/espaces publics, important pour la Ville de Palaiseau. Ce travail sert également de base à l'appel d'offres pour la concession de l'aménagement du quartier, attribuée en 2010 à la SEM Scientipôle Aménagement.

L'aménageur approfondit le travail réalisé par l'architecte-urbaniste M. Cantal-Dupart pour définir les programmes des logements à construire par les promoteurs immobiliers dans l'appel d'offres pour la cession des charges foncières. Par ailleurs, l'aménageur planche également, aux côtés de nombreux bureaux d'études et experts, sur certains aspects du projet en cours de conception, comme l'ingénierie environnementale ou l'acoustique. Le travail mené sur le sujet du traitement et de l'écoulement des eaux par le bureau d'études Phytorestore pour le compte de l'aménageur est, parmi les autres, celui qui pèse le plus sur la régulation de la coproduction publique et privée car il donne des règles précises aux promoteurs immobiliers quant au problème de la gestion des eaux, très prégnant sur le Plateau de Saclay, en fixant par exemple des volumes précis de rejets d'eaux pluviales à l'échelle de la parcelle. L'aménageur veillera au respect des prescriptions portant sur le traitement des eaux y compris dans la conception architecturale, comme nous allons le voir. Ce travail s'inscrit à la fois dans la lignée des priorités fixées lors des ateliers publics urbains, instance de participation des habitants, et permet une prise en compte des contraintes techniques propres au site.

Cependant, on peut remarquer que si le travail réalisé par l'architecte-urbaniste porte principalement sur le découpage en lots et sur la trame viaire du futur quartier, en plus du programme de logements, les autres aspects de la conception urbaine ne sont que très peu traités et en premier lieu les questions de conception architecturale. Son travail consiste donc principalement à la préparation de l'appel d'offres pour la cession des charges foncières. À cette étape, l'aménageur se trouve dans le rôle de coordination de l'ensemble des études réalisées et à l'interface entre l'ensemble des acteurs impliqués dans le projet, du concédant de l'aménagement aux différents bureaux d'études.

1.3.2. La désignation du groupement de promoteurs immobiliers bouleverse la situation de conception

La désignation du groupement de promoteurs immobiliers à l'issue de l'appel d'offres de cession des charges foncières au début de l'année 2012 bouleverse la situation de conception. Pour rappel, le groupement de promoteurs est composé de quatre promoteurs immobiliers leaders à l'échelle nationale (Bouygues Immobilier, Eiffage Immobilier, Kaufman & Broad et Nexity Apollonia). Ce groupement a convaincu d'emblée l'aménageur car sa solidité, notamment financière, mais également les nombreuses références de chacun de ses membres, apportent de fortes garanties quant à la réalisation du projet. Ce groupement compte également sur Constructions et Développement Urbains (CDU), qui se présente comme le mandataire, c'est-à-dire l'interlocuteur principal de l'aménageur, la Ville et la CAPS au nom du groupement ainsi que l'acteur en charge de la coordination des différentes tâches à réaliser, ce qui peut soulager le plan de charge de l'aménageur. Enfin, le groupement de promoteurs immobiliers a missionné un architecte-urbaniste coordinateur (agence François Leclercq) devant organiser le processus de conception urbaine et architecturale du projet à partir des études déjà réalisées. Cette agence d'architectes-urbanistes est réputée à l'échelle nationale pour ses différentes réalisations, notamment en matière de projets d'urbanisme. La sélection de cet architecte-urbaniste s'explique par les nombreuses références de projets réalisés dans le passé avec l'un des promoteurs immobiliers membres du groupement et par la force de frappe qu'il est en mesure de déployer pour concevoir rapidement le Quartier Camille Claudel.

Dès lors, le groupement de promoteurs et son architecte-urbaniste coordinateur prennent le dessus sur l'aménageur et ses bureaux d'études pour la conception urbaine et architecturale du quartier. Les travaux réalisés précédemment par M. Cantal-Dupart pour la Ville, la CAPS et l'aménageur sont éclipsés par la nouvelle équipe, sauf sur le découpage des lots à bâtir, fixé dans l'appel d'offres de cession des charges foncières et qui a donc conditionné l'offre remise par le groupement de promoteurs. C'est l'équipe de l'agence François Leclercq qui reprend en main la conception urbaine – forme urbaine, interaction entre les bâtiments et les espaces publics – et la conception architecturale – coordination entre les architectes des bâtiments construits par les promoteurs immobiliers. Sur ce point, CDU insiste sur la diversité des « écritures architecturales », c'est-à-dire des styles des concepteurs, et encourage donc les promoteurs immobiliers à missionner des architectes différents pour chacun des bâtiments. Ainsi, 14 architectes interviennent dans le Quartier Camille Claudel et l'ensemble est copiloté par CDU et l'agence François Leclercq. L'aménageur reste un interlocuteur central du groupement pour les questions techniques de l'aménagement, comme le rejet des eaux pluviales ou les réseaux, mais son rôle est relativement mineur dans la conception architecturale des bâtiments de logements.

Le copilotage de la conception par CDU et l'agence François Leclercq est marqué par la nécessité de tenir des délais assez courts (environ 6 mois pour la conception avant le dépôt des permis de construire

et livraison des logements moins de 3 ans après). Ces délais répondent à la fois à la commande politique et aux intérêts du groupement de promoteurs immobiliers et de son mandataire. CDU et l'architecte-urbaniste coordinateur organisent le copilotage de la conception au regard de cette pression sur les délais. Ce copilotage sur l'organisation de réunions entre l'ensemble des acteurs concernés par la question au sein des promoteurs immobiliers : juristes, monteurs d'opérations, concepteurs. L'organisation de ces réunions collectives divise les problèmes à traiter en diverses catégories, principalement en fonction des acteurs compétents pour prendre les décisions. Ces catégories sont la base de réunions récurrentes, appelées *workshop* par CDU : *workshops* technique, juridique, commercialisation et communication. Ainsi, par exemple, les questions techniques liées à l'organisation de la construction et à ses coûts sont l'objet du « *workshop* technique » organisé par CDU et rassemblant les directeurs techniques des promoteurs immobiliers et quelques concepteurs. La conception architecturale est pilotée par les équipes de l'agence François Leclercq et donne lieu à une réunion hebdomadaire jusqu'au dépôt des permis de construire, sur une période d'environ 6 mois.

Aux Bassins à flot, la situation de conception se caractérise par la présence d'un architecte-urbaniste coordinateur disposant d'une autorité et d'un pouvoir importants afin de négocier avec les promoteurs immobiliers. Dans le projet du Grand Parc, le cadre de vie est la priorité des acteurs de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Par conséquent, une grande attention est donnée aux espaces publics, en particulier le parc, et l'architecture des bâtiments de logements est considérée de façon secondaire. Enfin, dans le Quartier Camille Claudel, la situation de conception est bouleversée à partir de la désignation du groupement de promoteurs immobiliers qui impose son architecte-urbaniste coordinateur comme le référent pour la conception urbaine et architecturale du projet.

1.4. Une conception plus ou moins réglementée

Malgré les différences entre les trois situations de conception des projets du Quartier Camille Claudel, du Grand Parc et des Bassins à flot, elles se rejoignent néanmoins sur un élément déterminant : le cadre réglementaire est relativement peu contraignant dans les trois projets. Le cadre réglementaire renvoie ici à l'ensemble des règles d'urbanisme de nature juridique et opposables, soit parce qu'elles sont contenues dans les documents d'urbanisme, soit parce qu'elles font l'objet d'une signature des différents acteurs qui les engagent à les respecter ou à les faire respecter dans des contrats de vente par exemple.

Dans le cas du projet des Bassins à flot à Bordeaux, le « déverrouillage réglementaire » volontaire, tel que le désignent les acteurs du projet, a été décidé pour des raisons principalement idéologiques : la direction de l'aménagement de la Ville de Bordeaux et, dans une moindre mesure, le service en charge du pilotage des projets d'urbanisme dans la ville de Bordeaux au sein de la CUB, valorisent davantage un processus de conception négocié et faiblement déterminé en amont par des règles d'urbanisme. Ainsi,

comme je l'ai déjà évoqué, la majorité des règles contenues habituellement dans le PLU ont été supprimées, comme la densité, l'emprise du bâti au sol ou les alignements et les retraits. En l'absence de maîtrise foncière publique, la cession des terrains ne peut pas faire l'objet de cahiers des charges imposant des règles pour la conception architecturale des bâtiments à construire sur les emprises foncières cédées. Enfin, le projet d'urbanisme n'étant pas réalisé dans le cadre d'une ZAC, aucun document prescriptif issu de l'arsenal habituel des ZAC – comme les cahiers de prescription architecturales, urbaines et paysagères – n'est en vigueur pour contraindre la conception.

Dans le cas du Grand Parc à Bondoufle, le PLU en vigueur se trouve contraignant principalement sur la forme urbaine, empêchant des constructions trop hautes par exemple. Si la communauté d'agglomération a créé une ZAC pour encadrer l'aménagement du projet, l'aménageur et l'architecte-urbaniste coordinateur missionné à partir de 2012 n'ont pas souhaité mettre en place un cahier de prescriptions trop contraignant pour les promoteurs immobiliers et leurs concepteurs. Cela s'explique par la priorité donnée à l'élaboration collective du programme de logements (cf. chapitre 6) plutôt qu'à la conception architecturale qui aurait été codifiée dans un cahier de prescriptions. La maîtrise d'ouvrage urbaine souhaite que les réflexions des promoteurs immobiliers se concentrent en priorité, dès la manifestation de leur intérêt pour la construction d'une opération de logements dans le projet, sur le programme de logements plutôt que sur la conception architecturale. Par conséquent, l'aménageur et l'architecte-urbaniste coordinateur mettent l'accent sur la régulation s'appliquant à l'activité de programmation plutôt que sur celle s'appliquant à l'activité de conception.

Enfin, dans le cas du Quartier Camille Claudel à Palaiseau, les règles du PLU s'appliquent, comme à Bondoufle, principalement sur certains aspects de la forme urbaine. L'aménagement du quartier ne se fait pas dans le cadre d'une ZAC ; dans le cadre de la phase pré-opérationnelle, le travail de l'aménageur a principalement consisté à produire des études techniques (traitement des eaux, VRD, circulation) et l'architecte-urbaniste n'a pas été missionné pour la production de cahier de prescriptions architecturales et urbaines mais pour définir le découpage des lots et formaliser les emprises foncières dédiées aux espaces publics. Dès lors, le groupement de promoteurs immobiliers et son architecte-urbaniste coordinateur débutent leurs travaux dans une situation assez peu contrainte par des règles préexistantes, ce qui permet au mandataire du groupement d'insister sur sa volonté de diversité architecturale auprès de son architecte-urbaniste coordinateur, qui laissera une assez grande liberté de style architectural aux concepteurs retenus par les promoteurs immobiliers.

2. Quel rôle pour l'architecte-urbaniste coordinateur dans des situations de conception peu réglementées ?

L'architecte-urbaniste coordinateur⁹ est un rôle apparu dans la production des projets d'urbanisme en France dans les années 1990, comme le montre Olivier Chadoin à partir du cas de Jean-Pierre Buffi dans la ZAC de Bercy à Paris¹⁰. O. Chadoin définit la mission de l'architecte-urbaniste coordinateur à partir de la tension qui existerait, dans le processus de conception des projets d'urbanisme, entre la volonté d'harmonie esthétique de l'ensemble des bâtiments construits et les particularités des styles de chaque concepteur des bâtiments. Ainsi l'architecte-urbaniste coordinateur se verrait confier par la maîtrise d'ouvrage urbaine « une mission de médiateur capable d'établir un arrangement entre les parties en présence de telle façon que les actions de chacun s'agencent et, par là-même, la discordance des styles architecturaux ne l'emporte pas sur l'unité urbaine¹¹ ». Un peu plus loin, il ajoute, pour qualifier la différence entre le rôle d'architecte-urbaniste coordinateur et le rôle de concepteur d'un bâtiment : « L'architecte n'est plus "chef d'orchestre" ou "homme de synthèse" au sens où il n'est plus forcément à la tête du processus de production ; sa légitimité ne repose plus seulement sur les dimensions esthétiques et techniques mais sur sa capacité à établir des modes de liaison entre des intérêts parfois contradictoires¹² ». Cette dernière formule met en lumière les attentes placées dans le rôle d'architecte-urbaniste coordinateur par la maîtrise d'ouvrage urbaine, qui, dans l'article d'O. Chadoin, est à l'origine de la définition des principes de cette fonction. Ces attentes se placent tant dans l'expertise technique et esthétique de l'architecte que dans sa mission d'organisation du processus de conception architecturale par les différents architectes des opérations immobilières.

Les remarques d'O. Chadoin mettent en évidence le rôle déterminant de l'architecte-urbaniste coordinateur dans le processus de coproduction du projet d'urbanisme, et plus particulièrement dans son rôle de régulation de ce processus. On ne peut que constater, depuis les années 1990, la montée en puissance de cette fonction, alors relativement nouvelle. D'abord, cette fonction a été largement promue par le ministère en charge de l'urbanisme, à travers la remise du Grand Prix de l'Urbanisme, décerné un grand nombre de fois à des concepteurs ayant occupé le rôle d'architecte-urbaniste coordinateur, d'Antoine Grumbach (1992) à Frédéric Bonnet (2014) en passant par Alexandre Chemetoff (2000) ou Yves Lion (2007). Cette montée en puissance a transformé l'exercice de la profession d'architecte-urbaniste, certaines agences d'architecture développant une expertise poussée dans cette fonction. Enfin,

⁹ Je retiens « architecte-urbaniste coordinateur » pour désigner cette fonction qui peut parfois être évoquée par les acteurs des projets sous le terme « d'architecte-urbaniste conseil ».

¹⁰ Olivier Chadoin, « L'architecte coordonnateur entre originalité et ordre », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 2000, n° 88, p. 63-72.

¹¹ *Ibid* : p. 66.

¹² *Ibid* : p. 71.

la recherche en urbanisme, à l'instar des travaux d'O. Chadoin, a documenté cette fonction. Le projet d'urbanisme ayant fait couler le plus d'encre sur ce sujet demeure sans doute celui de l'Île-de-Nantes, où Alexandre Chemetoff est intervenu, entre 2000 et 2009, comme architecte-urbaniste coordinateur et maître d'œuvre des espaces publics, deux missions qui ne sont pas systématiquement associées. L'Île-de-Nantes est une référence considérée comme incontournable par bon nombre d'acteurs de l'urbanisme, notamment pour les modalités organisationnelles des processus de conduite du projet et de conception urbaine et architecturales, qui ont encadré la coproduction de ce projet d'urbanisme¹³.

La situation de conception dans les trois cas se caractérise par la faiblesse de son encadrement réglementaire. Ce caractère peu contraignant est organisé par la maîtrise d'ouvrage urbaine au service de la coproduction publique et privée du projet. Il s'agit ici d'un trait déterminant pour comprendre les spécificités des projets étudiés, d'autant plus que l'affaiblissement de l'encadrement juridique opposable de la conception s'affirme comme une tendance forte dans un nombre croissant de projets d'urbanisme, comme en témoignent aussi les cas du site Vilgénis à Massy ou du projet Maison Blanche à Neuilly-sur-Marne. Cette caractéristique augmente le risque que les promoteurs immobiliers et leurs architectes conçoivent les bâtiments en prenant seulement en compte les quelques contraintes contenues dans les règlements existants et opposables. Dans les trois cas, la maîtrise d'ouvrage urbaine est parfaitement consciente de ce risque. De plus, si elle a accepté de ne pas produire de cadre réglementaire contraignant pour la conception urbaine et architecturale, cela ne signifie pas pour autant qu'elle est dépourvue d'une vision et d'ambitions précises pour la composition urbaine ou l'architecture des bâtiments à construire dans le projet, ni qu'elle ne sera pas vigilante sur leur concrétisation mais en mobilisant d'autres voies que celle du règlement d'urbanisme.

C'est dans cette situation que l'architecte-urbaniste coordinateur, agissant pour le compte de la maîtrise d'ouvrage urbaine aux Bassins à flot et au Grand Parc et pour le compte du groupement de promoteurs dans le Quartier Camille Claudel, est mobilisé, le plus souvent par la maîtrise d'ouvrage urbaine, pour pallier la faiblesse du cadre réglementaire par l'élaboration et la mise en application d'autres règles.

2.1. Définition de fondamentaux pour la conception

L'action de l'architecte-urbaniste coordinateur prend en compte les manques voire l'absence de règles juridiques opposables dans les différentes situations de conception évoquées. Cependant, les marges de manœuvre dont dispose cet acteur ne lui permettent de faire œuvre d'une autorité trop importante car elle risquerait de ne pas paraître légitime aux yeux des promoteurs immobiliers et leurs concepteurs :

¹³ Laurent Devisme, *L'analyse pragmatique d'un projet urbain : la mise à l'épreuve du « plan-guide en projet » de l'Île-de-Nantes*, Nantes, Plan Urbanisme Construction Architecture, 2006 ; Laurent Devisme (ed.), *Nantes. Petite et grande fabrique urbaine*, Marseille, Parenthèses, 2009, 267 p.

c'est la tension évoquée par O. Chadoin entre originalité et ordre¹⁴. Cela pourrait susciter des conflits entre la maîtrise d'ouvrage urbaine et les promoteurs immobiliers et nuire à l'avancement du projet. Dès lors, dans le cas des Bassins à flot par exemple, l'architecte-urbaniste coordinateur a conçu des « invariants » : il s'agit d'un répertoire de règles fondamentales, auquel il est demandé à chaque concepteur de se conformer, tout en laissant le champ libre sur les autres aspects, qui seront alors amenés à être discutés dans le cadre des dispositifs de coordination et d'élaboration collectives, c'est-à-dire dans le cadre de l'Atelier des Bassins. Le respect des invariants dans les projets immobiliers permet d'ouvrir la négociation dans les meilleurs termes entre les promoteurs et la maîtrise d'ouvrage urbaine. La même pratique est mise en place dans les projets du Grand Parc et du Quartier Camille Claudel. Aux Bassins à flot, ce répertoire comprend des indications sur la forme attendue des bâtiments (concevoir une partie du bâtiment en émergence, sous la forme de tourettes), sur le fonctionnement des bâtiments (installer les parkings en rez-de-chaussée et non en souterrain) ou encore sur les matériaux de façade (privilégier des matériaux qui rappellent le passé industriel du site, comme la tôle). D'autres « invariants » s'appliquent à la composition urbaine et aux espaces publics et constituent les concepts fondamentaux du projet. Par exemple, ces invariants ont été mobilisés par la maîtrise d'ouvrage urbaine contre un projet du Port de Bordeaux, ce dernier avait manifesté son intention d'installer des infrastructures liées à l'activité de refit de bateaux sur la plaque portuaire, compromettant la réalisation des espaces publics tels que projetés. Ils sont utilisés par la maîtrise d'ouvrage urbaine pour justifier son avis sur les projets et orienter les futures réalisations, comme lorsque le Port de Bordeaux avait l'intention d'installer des infrastructures liées à l'activité de refit de bateaux aux bords des bassins, c'est-à-dire sur son domaine :

L'ANMA présente à l'Atelier la faisabilité de l'implantation du pôle refit, avec conservation du maximum des invariants du projet urbain initial :

- o Continuité de la promenade piétonne au plus près des bassins*
- o Inscription du refit dans une logique d'espace public ayant des perspectives sur les bassins*
- o Compatibilité avec la proximité des îlots de logements*

La faisabilité propose trois structures couvertes, ajourées, dont les hauteurs sont calibrées en fonction de la hauteur des logements et des vues, afin d'intégrer les espaces de travail, stockage et stationnement. L'ANMA met en avant la nécessité d'investir sur la qualité architecturale des structures, la qualité des systèmes mis en place (photovoltaïque, éclairage basse tension, etc.), et la qualité de l'aménagement (continuité visuelle de l'espace public des bassins).

Source : compte-rendu de l'Atelier des Bassins n°45, avril 2013, Ville de Bordeaux, CUB, ANMA

Dans une note qui définit les principes de la conception de la deuxième phase du projet du Grand Parc à Bondoufle, l'architecte-urbaniste écrit :

¹⁴ O. Chadoin, « L'architecte coordonnateur entre originalité et ordre », art cit.

Les éléments de composition et de programme synthétisés et validés au terme de la reprise du projet urbain constituent les bases de la co-conception de la première tranche de xxx logements dans un cadre spatial qui comporte des invariants ; les grands éléments de composition urbaine et du rapport au parc et au paysage.

Source : note rédigée par l'architecte-urbaniste coordinateur à destination de l'aménageur, mai 2014

La définition d'invariants, c'est-à-dire d'un répertoire de conception non négociable, permet donc à l'architecte-urbaniste coordinateur, et à la maîtrise d'ouvrage urbaine, d'encadrer la conception urbaine et architecturale à partir de principes qui servent de fondements aux échanges, aux négociations ultérieures et à la régulation des conflits ou simplement des divergences d'intérêts qui se manifestent ensuite au cours de la conception du projet.

À l'échelle des projets immobiliers, les architectes-urbanistes coordinateurs sont chargés de la production de fiches de lot. Ces documents visent à orienter la conception architecturale. Dans les trois cas d'études, l'objectif premier des fiches de lot est celui du contrôle de la densité, en annonçant un nombre de logements et une surface estimée comme étant le maximum à construire sur l'emprise. Les fiches de lot sont plus ou moins précises selon les projets. Celles établies par l'architecte-urbaniste coordinateur du Quartier Camille Claudel sont très précises car elles sont utilisées pour trancher certains aspects dès le début de la conception, comme celui du nombre d'étages de chaque bâtiment par exemple, afin d'accélérer le processus de conception. L'architecte-urbaniste coordinateur étant au service du groupement de promoteurs, ses décisions sont peu contestées par les concepteurs des projets immobiliers, mis sous pression pour une conception rapide. Aux Bassins à flot, les fiches de lot remplissent le même rôle et contiennent également une étude de faisabilité sur des volumétries proposées pour les bâtiments mais ces orientations sont davantage soumises à négociation, comme nous le verrons. Le projet du Grand Parc fait figure d'exception car l'aménageur n'établit pas de fiches de lot. En effet, le programme de logements, et donc la densité de chaque lot fait l'objet d'une élaboration collective, exposée dans le chapitre précédent, et ne donne donc pas lieu à des fiches de lot élaborées en amont.

2.2. Un rôle prépondérant dans les dispositifs de coordination et d'élaboration collective

Dans les trois cas, l'architecte-urbaniste coordinateur va se trouver au cœur des dispositifs de coordination et d'élaboration collective (l'Atelier des Bassins aux Bassins à flot, l'atelier au Grand Parc et les workshops dans le Quartier Camille Claudel) afin de suivre la conception des projets immobiliers. C'est par ce suivi au cas par cas que ce dernier, après avoir pris connaissance du travail des concepteurs des bâtiments, valide ou propose des modifications. Selon l'avancement de la conception, l'architecte-urbaniste coordinateur se prononce aussi bien sur la forme du bâtiment, le nombre d'étages, la matérialité de la façade ou encore sur le fonctionnement interne du bâtiment ou ses relations avec

l'espace public. Dans le cadre de l'Atelier des Bassins aux Bassins à flot et du Grand Parc à Bondoufle, ces réunions se font en présence de l'architecte du bâtiment, présentant l'avancement de son travail à l'ensemble de la maîtrise d'ouvrage urbaine, composée de l'aménageur (que ce soit la SEM ou la collectivité en régie) et de l'architecte-urbaniste coordinateur. Dans le cas du Quartier Camille Claudel, les workshops de conception architecturale se tiennent dans les locaux de l'architecte-urbaniste coordinateur du groupement de promoteurs et uniquement en présence des concepteurs des opérations. Dans ce projet où les délais de réalisation du projet constituent la priorité, l'absence des chargés d'opérations des promoteurs immobiliers à ces séances de travail a été consentie dans le but de gagner le plus de temps possible en évitant des débats ou des questions supplémentaires qui pourraient survenir.

Le but de cet accompagnement progressif et au cas par cas, piloté par la maîtrise d'ouvrage urbaine avec l'architecte-urbaniste en première ligne, est de conduire le travail de conception le plus rapidement possible jusqu'au dépôt d'une demande de permis de construire, tout en concevant un bâtiment jugé satisfaisant sur différents aspects. Dans le cas des Bassins à flot, les priorités concernent au premier chef la relation entre les formes architecturales et l'espace public, ainsi qu'une veille sur la qualité des logements conçus (double exposition des logements, espace extérieur, taille des pièces). Dans le cas du Grand Parc de Bondoufle, les priorités affichées sont la surface des appartements et la relation entre les bâtiments de logements et le parc, dans le but de préserver un lien le plus direct possible depuis les logements avec le parc. Dans le cas du Quartier Camille Claudel, la diversité architecturale est la priorité ainsi que le traitement de la relation du projet avec son environnement immédiat, notamment avec la forêt. Comme l'explique le chef de projet de l'architecte-urbaniste coordinateur, cette forme de régulation ne va pas sans des difficultés relationnelles quand l'architecte-urbaniste coordinateur intervient dans l'architecture des projets immobiliers :

Parfois on redessine... Justement, j'ai essayé de trouver ma place là-dedans, parfois on va avoir une intervention assez forte sur les projets des archis, presque architecturale. On va presque refaire le projet... Comment tu assumes ça ? C'est une limite qui est très ténue. Nicolas [Michelin] veille à garder un rôle d'urbaniste : ce qu'il juge, ce sont les choses importantes d'un point de vue urbain, donc depuis l'espace public, ou parce que c'est la qualité du logement, une espèce de rôle un peu au-dessus. Il faut éviter de tomber sur l'écueil de composition... Trop tomber sur la question architecturale. Je pense que c'est une pensée très ancrée chez Nicolas ce qui fait qu'on est parfois amenés à parler alignement de fenêtres, composition du toit... Ça pose beaucoup de problèmes aux architectes. (Entretien avec le chef de projet l'architecte-urbaniste coordinateur du projet des Bassins à flot, novembre 2016)

Dans les projets qui ne sont pas dotés de ces dispositifs de coordination et d'élaboration collective, les projets sont souvent présentés à la maîtrise d'ouvrage une seule fois avant le dépôt du permis de construire, ce qui peut accroître le risque d'une remise en cause importante du travail déjà effectué et donc perturber l'avancement, même si, dans ces situations, les prescriptions architecturales et urbaines sont plus développées.

Le deuxième objectif affiché est de miser sur la diversité des points de vue qui peuvent être échangés durant ces réunions auxquelles assistent un grand nombre d'acteurs différents. La diversité des profils qui se retrouvent impliqués dans la conception, ne serait-ce qu'en ayant la possibilité d'émettre un avis, une remarque ou un conseil, est largement valorisé par les acteurs ayant pris part à ces expériences. Pour les aménageurs, leur valeur ajoutée tient dans une sensibilisation voire une responsabilisation des promoteurs immobiliers et de leurs concepteurs aux enjeux et aux problèmes d'urbanisme se posant dans le projet, ce qui peut permettre des réponses plus pertinentes dans le processus de conception. Pour l'ensemble des acteurs, cela contribue à davantage personnaliser les relations entre les individus, la fluidité des relations entre les individus étant souvent perçue comme un moyen de mieux se faire entendre, de part et d'autre, quand un problème survient.

Enfin, un enjeu important pour la coproduction se pose dans la formalisation de la demande de permis de construire, à laquelle est censé aboutir ce processus d'accompagnement de la conception : le niveau de précision des documents joints dans le dossier de demande de permis de construire. Dans les cas observés, la maîtrise d'ouvrage urbaine entend pousser le promoteur immobilier et le concepteur à un niveau fin de détails dans les documents du permis de construire car la délivrance de l'autorisation constitue un verrou relativement efficace pour garantir la réalisation au plus près de ce que contient le permis de construire. C'est pourquoi le rôle de l'architecte-urbaniste coordinateur est central dans ce processus qui ne constitue qu'une étape de la conception des bâtiments, les phases aval étant un moment tout aussi décisif dans l'élaboration des choix de conception¹⁵, comme on le verra dans la suite.

¹⁵ Guilhem Blanchard et Yoan Miot, « Quelle activité de conception dans les séquences aval des projets d'aménagement ? Apprentissages et négociations dans l'encadrement des opérations immobilières à Bordeaux Euratlantique et Lille-Arras-Europe », *Revue Internationale d'Urbanisme [En ligne]*, 2017, n° 3.

3. Encadrer le choix des concepteurs des projets immobiliers

Le choix des concepteurs des opérations immobilières, c'est-à-dire les architectes des bâtiments de logements, a été, dans les trois projets, l'objet de règles précises et relativement similaires. L'idée déjà évoquée que la qualité architecturale est au service de la qualité urbaine¹⁶ sert de justification à la maîtrise d'ouvrage urbaine pour intervenir dans le choix des architectes concepteurs des projets immobiliers. Le problème que la maîtrise d'ouvrage urbaine cherche à réguler en intervenant dans les modalités de ce choix tient dans le fait que les choix des promoteurs nuiraient à l'ambition de diversité architecturale, affichée dans tous les projets. La maîtrise d'ouvrage urbaine cherche donc à promouvoir la diversité architecturale en influençant le choix des concepteurs choisis par les promoteurs afin que ces derniers ne se reposent pas seulement sur les architectes avec qui ils ont des habitudes de travail. Par ailleurs, les architectes-urbanistes coordinateur souhaitent jouer un rôle dans la relation entre le promoteur et le concepteur d'un projet immobilier car elle est perçue comme opaque alors s'y jouerait la qualité du projet. L'une des contraintes que se donne la maîtrise d'ouvrage urbaine est d'éviter la procédure de concours, jugée chronophage et lourde à mettre en place alors que tous les projets sont confrontés à l'impératif d'une production rapide. Par ailleurs, les architectes-urbanistes coordinateurs estiment qu'une fois un concepteur désigné lauréat d'un concours, ce dernier aurait des réticences à ajuster ou adapter son projet, rendant le travail de l'architecte-urbaniste coordinateur plus difficile car opposé à des résistances.

L'un des moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs est la dissociation du choix du promoteur du choix de l'architecte du projet immobilier. Cela a été mis en avant dans les trois projets car les acteurs présentent cette dissociation comme une rupture dans les pratiques habituelles, où le choix de l'architecte est effectué par le promoteur immobilier sans discussion avec la maîtrise d'ouvrage urbaine et en amont de la manifestation de son intérêt à réaliser une opération. N. Michelin, architecte-urbaniste coordinateur des Bassins à flot, a éprouvé cette méthode dans le projet de l'Île-de-Nantes, l'une de ses références explicites pour l'organisation de la coproduction du projet des Bassins à flot :

L'Île-de-Nantes je suis candidat. Chemetoff gagne, c'était un marché de définition. Chemetoff gagne et il met en place des ateliers. Il nous dit, on est resté amis depuis, je veux faire en sorte que ceux qui ont perdu soient invités pour faire un premier îlot. Et donc je me retrouve un an après dans la méthode de l'atelier. C'est-à-dire qu'ils choisissent un promoteur, sans architecte, et ensuite ils choisissent l'architecte. C'est ça la méthode atelier. C'est cette dissociation des choses que j'ai trouvée géniale [...] J'ai trouvé la formule extrêmement séduisante, la formule de fiche de lot. Je me suis dit, voilà une façon intéressante de faire un projet d'architecture. Ce n'est pas un concours avec un promoteur qui arrive avec un paquet tout ficelé, jugé au lance-pierre sur une image. [...] J'ai trouvé cette méthode géniale et j'ai creusé moi-même, je l'ai expérimentée un peu à Rennes et à Metz. J'ai essayé de plus travailler autour d'une table pour

¹⁶ É. Roy, « Urbanisme sur mesure, urbanisme en mesure », art cit.

que les décisions soient plus collégiales. (Entretien avec l'architecte-urbaniste coordinateur du projet des Bassins à flot, mai 2016)

Ce récit de l'expérience de l'Île-de-Nantes fait de la question du choix de l'architecte un paramètre déterminant dans la qualité architecturale en ce qu'elle fait de l'architecte-urbaniste coordinateur, et l'ensemble de la maîtrise d'ouvrage par extension, l'acteur au centre des choix de conception effectués pour le futur bâtiment. Selon lui, le mérite de cette démarche est de casser la relation en tête-à-tête du promoteur immobilier avec son architecte en introduisant les fiches de lot et le suivi de la conception par le dispositif collectif de conception.

Dans le cadre du projet des Bassins à flot, la maîtrise d'ouvrage urbaine est parvenue à imposer la discussion du choix des concepteurs des opérations immobilières une fois qu'un promoteur immobilier avait manifesté son intérêt pour une parcelle. Cela répondait, selon le chef de projet de l'architecte-urbaniste coordinateur, au manque de diversité architecturale, alors que les promoteurs immobiliers avaient souvent recours aux mêmes architectes pour leurs opérations ou employaient le même architecte pour la conception d'un macro-lot, ainsi qu'au problème de soumission de l'architecte à la volonté du promoteur qui serait nuisible à la qualité du projet :

C'est une méthode compliquée, comme c'est un projet privé tout le monde peut faire ce qu'il veut. Au début, il y avait les 4 mêmes archi pris par les promoteurs. Et à Bordeaux c'est souvent ça, tu as 4, 5 agences connues. Donc il y avait soit le profil des agences très connues, soit le profil des agences, qui ont beaucoup travaillé avec le promoteur et qui sont reconnues pour ne pas, entre guillemets, faire trop de vagues et appliquer ce qu'on leur demande. Je suis un peu dur mais quand même. On avait ces deux profils et on s'est dit, on est dans un PAE, on ne va pas imposer des concours, ce serait trop lourd et en plus ça ne donne pas tout le temps de la qualité d'ailleurs. C'est là où on leur a dit qu'on allait quand même discuter de comment on allait faire. Un architecte ne fera pas un ensemble de 10 000 m² parce qu'on veut de la diversité architecturale, ça évite les gros paquets. On veut intégrer les jeunes archis, des gens de l'extérieur pour amener du renouveau mais un minimum d'architectes locaux. C'est ça qu'on a présenté. [...] Finalement, on va assez rarement contre les opérateurs. Il y a eu assez peu d'opérateurs mécontents qui auraient pu dire : on m'a forcé la main. On veut aussi éviter ça parce que ça se finit mal. Ça s'est passé plutôt bien. Quand tu as des archis choisis sur concours, après ils ne veulent plus changer leur projet. (Entretien avec le chef de projet de l'architecte-urbaniste coordinateur du projet des Bassins à flot, novembre 2016)

La sélection des architectes passe alors par l'établissement de deux listes de noms d'agences envisagées : une liste proposée par le promoteur immobilier, une autre proposée par la maîtrise d'ouvrage urbaine. Quelques noms sont choisis en concertation au sein du dispositif collectif de conception et ils y sont ensuite auditionnés. Ces auditions n'ont pas pour but de présenter une esquisse du projet. Les architectes y présentent leur compréhension des enjeux du site sur lequel ils vont travailler ainsi que leur compréhension des caractéristiques du projet d'urbanisme. Dans le projet des Bassins à flot, environ 80 architectes sont intervenus au début de l'année 2017.

Cette démarche de sélection a également été mise en place dans le cadre du projet du Grand Parc à Bondoufle à partir de la deuxième phase. Pour la conception de la première phase, l'AFTRP avait choisi le promoteur immobilier et son architecte à l'issue d'un concours. À partir de la deuxième phase, l'AFTRP décide de ne plus organiser de concours pour le choix des promoteurs immobiliers ni pour le choix des concepteurs des projets immobiliers, les concours étant perçus par l'aménageur comme chronophages et en décalage avec l'objectif principal. En effet, ce dernier tient à réfléchir sur le programme de logements à produire avant d'engager la conception architecturale. L'aménageur et l'architecte-urbaniste coordinateur optent pour un choix concerté des concepteurs des projets immobiliers avec les promoteurs.

Enfin, dans le cas du Quartier Camille Claudel, j'ai déjà mentionné l'importance de la diversité architecturale à l'échelle du projet. L'autre contrainte fixée par le groupement de promoteurs et le mandataire de ce groupement CDU est le délai très court laissé à la conception des 2 000 logements. Ces deux priorités ont été prises en compte par l'architecte-urbaniste coordinateur du groupement de promoteurs qui, face à la difficulté que représentaient les délais imposés, a favorisé des concepteurs avec lesquels il avait déjà travaillé, la proximité entre les concepteurs étant vue comme une ressource pour travailler plus rapidement :

En fait, chaque promoteur a donné une liste d'architectes avec qui ils ont l'habitude de travailler ou avec qui ils ont envie de travailler. Liste qui a été revue par CDU et surtout par l'agence François Leclercq. Le directeur général de CDU a validé les architectes. Comme on était sur un délai très court, on voulait des architectes avec qui on avait l'habitude de travailler, qui ont la même vision de l'architecture et les mêmes méthodes de travail que nous. Il y a beaucoup des architectes de Palaiseau qui sont issus de l'agence ou des amis de l'agence. Ce n'était pas que pour placer les copains, on avait une vraie problématique de délais. Je ne pouvais pas passer des semaines sur 3 mois à m'engueuler avec les architectes parce qu'ils n'avaient pas bossé comme je voulais. Il fallait que tout le monde soit sur les mêmes méthodes de travail, que tout le monde travaille sur Autocad et non Archicad. On avait bossé sur d'autres projets donc on savait qu'on arrivait bien à bosser ensemble. À part un ou deux architectes placés par CDU ou par des promoteurs, c'est surtout l'agence François Leclercq qui a choisi les architectes, sur une base de propositions données par les promoteurs. (Entretien avec le chef de projet de l'architecte-urbaniste coordinateur du groupement de promoteurs, Quartier Camille Claudel, juillet 2016)

Dans chacun des cas, la finalité des règles mises en place pour le choix des concepteurs des projets immobiliers est de permettre une conception plus rapide et la plus fidèle possible aux principes édictés par l'architecte-urbaniste coordinateur. Ceci contribue à sécuriser la coproduction du projet conformément aux intentions des acteurs publics alors que ces derniers ont des moyens de contrainte limités pour maîtriser la conception architecturale, comme nous allons le voir à travers le problème de la densité.

4. La densité, problème de coproduction et instrument de régulation

La notion de densité est très présente dans la recherche urbaine et chez les acteurs de l'urbanisme, mais sans forcément toujours dire son nom : si elle n'est pas explicitement mentionnée, la question de la densité apparaît dans les réflexions sur l'urbanisation et ses modalités (renouvellement urbain, extension urbaine, étalement urbain), sur les modes de vie, les usages et pratiques de l'espace, sur les mobilités et les déplacements... Dans le *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, P. Merlin insiste sur la difficulté de mesurer la densité ainsi que son caractère idéologique¹⁷.

Dans les quinze à vingt dernières années, le sujet de la densité a occupé les débats en urbanisme à travers la question de son rapport avec les politiques publiques environnementales et l'acceptabilité sociale de ses conséquences spatiales et urbaines, alors que la densité est désormais extrêmement valorisée par les politiques publiques urbaines¹⁸. Ainsi, la densification des zones déjà urbanisées, qu'elle soit dite « douce » ou « spontanée », pose autant de problèmes qu'elle permet d'en résoudre, par exemple entre valeurs patrimoniales et limitation de la consommation du foncier pour l'habitat¹⁹. La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), votée en 2014, a confirmé l'orientation de la loi et des politiques publiques en faveur de la densification des espaces déjà urbanisés, dans la continuité de la loi relative à la solidarité et renouvellement urbains (SRU) de 2001. Les mesures prises en ce sens sont l'abandon du principe d'une surface minimum d'un terrain dédié à la construction de logements d'une part et, d'autre part, la fin du coefficient d'occupation des sols (COS), instrument issu de la loi d'orientation foncière (1967), puissant instrument de régulation de la densité. Si la loi ALUR impose la densité, c'est pour l'utiliser comme un instrument pour accroître la production de logements et réduire la consommation d'espace et l'artificialisation des sols. C'est la « ville compacte », une des manifestations morphologiques de la densité dans le tissu urbain, question récurrente pour la recherche portant sur les formes urbaines, principalement menée par des architectes, qui montre à quel point la notion de densité est circonstanciée, normative, si ce n'est idéologique pour reprendre P. Merlin, et qu'elle appartient aux réflexions les plus contemporaines comme les plus anciennes²⁰.

¹⁷ Pierre Merlin, « Densité » dans Pierre Merlin et Françoise Choay (eds.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF, 4^{ème} édition, 2015/1988, p. 236-238.

¹⁸ Jérôme Dubois, « Quand la densité s'invite dans la France du quotidien. Une analyse des effets cumulés des évolutions réglementaires françaises et du marché foncier dans les communes périurbaines », *Revue Internationale d'Urbanisme [En ligne]*, 2017.

¹⁹ Anastasia Touati, *Économie politique de la densification des espaces à dominante pavillonnaire : l'avènement de stratégies post-suburbaines différenciées*, Thèse de doctorat en aménagement et urbanisme, Université Paris-Est, Marne-la-Vallée, 2013 ; Joël Idt, Margot Pellegrino et Sarah Baudry, *Les acteurs publics face aux phénomènes de densification spontanée : une comparaison franco-italienne*, La Défense, PUCA, 2016.

²⁰ Pierre Clément et Sabine Guth, « De la densité qui tue à la densité qui paye. La densité urbaine comme règle et médiateur entre politique et projet », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 1995, vol. 67, n° 1, p. 72-83.

La densité est donc une question complexe car elle soulève des enjeux et des problèmes très variés qui se nourrissent les uns les autres. Quand il s'agit de densité et de coproduction publique et privée de projets d'urbanisme à dominante résidentielle, la densité peut apparaître à la fois comme un problème de coproduction mais aussi comme un instrument de régulation face à un problème de coproduction. La façon dont les acteurs s'emparent du sujet de la densité diffère selon les projets, selon les séquences du projet et également entre les acteurs des projets.

Dans le projet du Grand Parc à Bondoufle et dans celui du Quartier Camille Claudel à Palaiseau, la densité ne constitue pas un problème de coproduction et elle n'est pas utilisée comme instrument de régulation, ou alors de façon très marginale. Dans ces deux projets, les programmes de logements sont définis par les aménageurs (Grand Paris Aménagement et Scientipôle Aménagement) et la définition du nombre de logements à bâtir sur un ensemble de parcelles ne connaît pas d'évolutions substantielles. Dans ces deux cas, la densité n'est pas sujet à débat : l'aménageur est propriétaire foncier dans les deux cas et peut donc fixer précisément les constructibilités dans les contrats de vente, c'est-à-dire définir la surface qu'il est possible de construire sur le lot. La répartition de ces logements entre les différents lots peut être ajustée, sans que les acteurs ne considèrent cela comme un problème et sans effet significatif sur la densité à l'échelle du projet, comme c'est le cas au Grand Parc à Bondoufle où les promoteurs privés se répartissent le nombre de logements à construire entre leurs lots et en concertation avec l'aménageur. Cela peut éventuellement avoir des effets sur la composition urbaine mais les instruments de régulation de la conception urbaine les maîtrisent pour la plupart. C'est le cas dans le Quartier Camille Claudel où la répartition entre promoteurs immobiliers des différentes formes urbaines qui composent le projet a été effectuée en concertation avec l'architecte-urbaniste coordinateur du groupement de promoteurs, en fonction des souhaits des promoteurs immobiliers et sans que cela ne suscite de conflits : « [Promoteur immobilier x] *ne sait pas vendre l'individuel groupé, ils ne voulaient que des immeubles simples, des appartements simples, pas de duplex. On les a positionnés selon cette typologie.* » (Entretien avec le chef de projet de l'architecte-urbaniste coordinateur du groupement de promoteurs, Quartier Camille Claudel, juillet 2016).

Le cas des Bassins à flot, mis au regard du Grand Parc et du Quartier Camille Claudel, est largement différent. La maîtrise d'ouvrage urbaine ne dispose pas du même pouvoir pour la définition du programme : les cessions foncières sont faites de gré à gré entre les propriétaires et les promoteurs immobiliers sans que la commune et l'intercommunalité ne puissent formellement intervenir. Cependant, la maîtrise d'ouvrage urbaine va agir par la densité afin de faire advenir le projet. Ce levier sera également largement actionné par l'ensemble des acteurs engagés dans la réalisation d'opérations immobilières.

4.1. Jouer sur la densité dans la conception urbaine

Du point de vue de la conception urbaine, la question de la densité est un point clé pour comprendre le projet d'urbanisme développé aux Bassins à flot à partir de 2009. D'abord, la comparaison avec le projet développé jusqu'en 2007 par la SEM Bordeaux Métropole Aménagement sur le plan-guide réalisé par Grumbach, rejeté par la CUB, fait apparaître des niveaux de constructibilité significativement supérieurs dans le projet de N. Michelin. Deuxièmement, la Ville et la CUB s'entendent pour procéder à ce qu'ils nomment le déverrouillage réglementaire de la densité dans la zone correspondant au projet, en supprimant le COS qui s'y appliquait. Cette stratégie s'inscrit tout à fait dans l'esprit de l'urbanisme négocié tel qu'il est pratiqué à Bordeaux : il s'agit d'encourager la transformation du quartier par les promoteurs immobiliers en la rendant, au moins sur le papier, la plus rentable possible pour ces derniers. En effet, avec un plan-guide favorisant clairement la densité, combinée à la suppression du COS, les conditions sont réunies pour susciter l'appétit des promoteurs immobiliers. La densité est utilisée par la maîtrise d'ouvrage urbaine pour contourner ce qui constituait le principal problème de production, c'est-à-dire le refus des acteurs publics locaux de s'engager dans ce projet au bilan prévisionnel déficitaire pour l'acteur public. La densité a donc été utilisée comme instrument pour rendre le projet attractif auprès de la promotion immobilière et de l'investissement immobilier, et donc pour rendre le projet faisable, mais dans un nouveau cadre, dans lequel les acteurs publics locaux choisissent de se reposer encore davantage sur les capacités des promoteurs immobiliers et des bailleurs sociaux (ESH) en développant la rentabilité du projet.

Toutefois, si une grande partie des règles contenues dans le règlement de zone du PLU a été effacée dans le but d'inciter les promoteurs immobiliers à s'engager dans le projet, certaines règles demeurent et peuvent avoir des effets de contrainte sur la densité. Par exemple, le PLU impose qu'une surface équivalente à 25 % des emprises foncières soit réservée à des espaces verts en pleine terre. Cependant, la notion de pleine terre s'applique également dès l'épaisseur de 60 cm de terre. C'est en faisant jouer à plein cette règle que les jardins ou terrasses suspendues intègrent les solutions architecturales promues par l'architecte-urbaniste coordinateur aux Bassins à flot. En effet, exploiter cette possibilité permet de bâtir l'intégralité de l'emprise, ce qui doit rendre possible dans la grande majorité des cas, de réaliser les parkings en rez-de-chaussée, solution moins coûteuse que la construction de parkings en souterrain, comme d'usage dans la plupart des projets d'urbanisme en centre-ville. L'option des parkings en souterrain aurait d'autant plus engagé un surcoût que les sols étaient souvent pollués et que la maîtrise d'ouvrage urbaine n'a pas souhaité faire porter les opérations de dépollution, occasionnant des dépenses très importantes, sur les promoteurs immobiliers afin de ne pas les détourner du projet s'il s'avérait trop coûteux. La réalisation de la part obligatoire d'espaces verts sur des terrasses situées au premier ou au deuxième étage, au-dessus des parkings, permet de concilier la règle contenue dans le PLU et de préserver la rentabilité du projet pour les promoteurs immobiliers. L'ensemble de ces choix se fait au

prix de la densité et fait peser des risques sur l'animation des espaces publics : la maîtrise d'ouvrage urbaine autorise des emprises foncières bâties à 100 % au niveau du rez-de-chaussée, en sachant qu'une partie de ces façades ne sera pas animée puisque des parkings se trouveront de l'autre côté. Cependant, le suivi au cas par cas de la conception des opérations immobilières permet à l'architecte-urbaniste coordinateur de garder ce risque sous contrôle en minimisant le linéaire de façades aveugles, en particulier sur les axes commerciaux. On mesure ici la complexité dès lors qu'il s'agit de traiter de la question de la densité : si agir sur celle-ci est une solution qui a été efficace pour réaliser le projet des Bassins à flot, elle entraîne de nombreuses conséquences qui peuvent avoir des effets plus ou moins significatifs sur la matérialité du projet d'urbanisme en général et sur les opérations immobilières en particulier.

4.2. Jouer sur la densité dans les opérations immobilières

Dans le cadre de l'opération des Bassins à flot, la densité des opérations immobilières, qui passe en l'occurrence par la négociation du niveau de constructibilité sur les parcelles entre la maîtrise d'ouvrage urbaine et les promoteurs immobiliers, s'est trouvée dans de nombreux cas comme le levier actionné pour la résolution des problèmes de coproduction entre la maîtrise d'ouvrage urbaine et les promoteurs.

Les promoteurs immobiliers tentent toujours de pousser la densité à son maximum, que ce maximum soit fixé par le PLU ou par négociation avec les acteurs publics, dans le but d'augmenter la rentabilité des opérations immobilières. Dans le contexte faiblement réglementé du projet des Bassins à flot, il n'existe pas de limite à la densité dans la mesure où le COS a été désactivé. La maîtrise d'ouvrage urbaine a néanmoins préservé une règle de hauteur maximale pour les nouvelles constructions. C'est alors l'architecte-urbaniste coordinateur qui, en fonction de ses priorités pour la composition urbaine, estime la densité acceptable pour telle ou telle parcelle, en jouant notamment sur la hauteur maximale des constructions. Cela entraîne une négociation au cas par cas. Ces négociations se tiennent, là encore, dans l'espace de coordination et d'élaboration collective que représente l'Atelier, où chacun fait valoir ses priorités : intégration urbaine des nouvelles constructions et/ou *versus* rentabilité dans le bilan de promotion sont bien souvent au centre de la négociation.

C'est face à cette divergence, survenue à de nombreuses reprises, que se noue un problème de coproduction entre la maîtrise d'ouvrage urbaine et les promoteurs immobiliers. D'un côté, la maîtrise d'ouvrage urbaine tient à l'intégration urbaine du projet qui, pour elle, passe par des constructions dont la hauteur est largement inférieure à la hauteur maximale indiquée dans le PLU, et par conséquent une densité plus faible que ce qui pourrait être admis. Le promoteur immobilier veut obtenir une marge maximale alors que le foncier coûte de plus en plus cher au fur et à mesure de l'avancement du projet et

que la maîtrise d'ouvrage urbaine fait valoir des contraintes qui, entre autres, limitent la densité et la hauteur bien en-deçà du maximum autorisé, ce qui peut menacer le profit auquel pourrait prétendre le promoteur. L'absence d'un équilibre, trouvé par négociation, peut menacer la réalisation de l'opération : soit le promoteur immobilier se retire, soit le blocage perdure.

Dans l'extrait ci-dessous, le directeur général d'un promoteur immobilier qui a réalisé plusieurs opérations de logements aux Bassins à flot raconte à quel point les négociations sur la densité se sont révélées récurrentes et cruciales et il en explique les causes de son point de vue :

Quand on vient discuter en Atelier des Bassins des difficultés, je ne peux pas dire qu'on ne nous a pas autorisé à plus de densité. Il est clair que sur beaucoup d'ilots, on a très facilement pu discuter la densité avec Nicolas Michelin et la Métropole. Ça n'a jamais été un tabou. Ça a toujours été envisagé, regardé, on a toujours trouvé les solutions. Est-ce que c'est bien d'avoir donné raison aux promoteurs, aujourd'hui quand on voit le quartier construit ? Certains disent que c'est trop dense. C'est ce qui se dit. Il s'avère que d'un point de vue purement pragmatique et non pas urbanistique, le produit fini, ce qui est une autre vision des choses, on peut avoir un avis... On ne peut pas tout avoir : on ne peut pas demander aux promoteurs d'acheter les terrains, de dépolluer, de payer le réseau de chaleur, de subir un PPRI et de ne pas être aidé par ailleurs parce que sinon on n'y arrive plus. Donc le quartier ne se fait pas. La Métropole et l'urbaniste ont été à nos écoutes et ont su nous aider à trouver des solutions, juste pour qu'on puisse y arriver. (Entretien avec la direction d'une filiale locale d'un promoteur immobilier d'envergure nationale, projet des Bassins à flot, juillet 2017)

Si l'on peut lire que ce promoteur immobilier estime que le niveau de densité qui a résulté de ses négociations avec la maîtrise d'ouvrage urbaine est parfois trop important, ce qu'il désigne par vision « urbanistique », il défend ce niveau de densité comme nécessaire pour la réalisation du quartier, ce qu'il appelle vision « pragmatique ». La situation de coproduction du projet d'urbanisme expliquerait ce recours à la densification comme levier pour la réalisation des projets immobiliers selon cet enquêté : il pointe les multiples coûts à la charge des promoteurs immobiliers dans le projet des Bassins à flot et qui doivent donner lieu à une compensation de la part de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Il souligne les coûts dus à l'absence de maîtrise foncière publique qui a conduit à les promoteurs immobiliers à acquérir et dépolluer les terrains, opérations qu'il présente comme coûteuses. La référence aux coûts liés au réseau de chaleur s'explique par le fait que sa construction a été décidée par les acteurs publics locaux, son financement repose sur les promoteurs immobiliers, qui abonde la constitution d'une société *ad hoc* qui doit prendre en charge la construction et l'exploitation du réseau. La référence au PPRI s'explique quant à elle par le fait que les règles portant sur les côtes de seuil des bâtiments ont été modifiées au cours de la conception voire au cours de certains chantiers suite à la tempête Xynthia en 2010, qui a conduit l'État à remettre en cause des règles alors en vigueur. L'adaptation aux nouvelles règles, bien souvent plus strictes, a provoqué des coûts supplémentaires à la charge des promoteurs immobiliers. Selon ce promoteur immobilier, ses demandes de densification de ses opérations immobilières répondent à ce contexte de production du projet.

Les demandes de densification des opérations immobilières par les promoteurs immobiliers répondent parfois directement à des demandes formulées par la maîtrise d'ouvrage urbaine, comme dans ce cas où l'architecte-urbaniste coordinateur tient à préserver de la destruction un entrepôt à l'architecture jugée remarquable alors qu'il se trouve au milieu d'un îlot de futurs logements :

[L'architecte-urbaniste coordinateur] m'a dit c'est vraiment dommage de raser ce truc pour faire un immeuble. Il faut garder cette idée, cette image. En contrepartie, on a densifié ailleurs donc j'ai trouvé mon intérêt. Après on n'est pas des philanthropes, il faut que le bilan tourne, on a des comptes à rendre. Ce que je trouve bien avec [l'architecte-urbaniste coordinateur], d'un côté il demande et il comprend qu'il faut compenser. Ma théorie, sur cet îlot, j'ai accepté de garder un bâtiment qui emmerdait toutes mes entreprises et qui ne nous embête plus trop maintenant mais qui a été une vraie complexité mais je trouve que le fait d'accepter la chose qui paraît être importante, ça permet de négocier le reste. Je pense que j'ai une densité qui m'a permis de retrouver mon bilan. Après, est-ce que j'en aurais fait plus, l'histoire ne le dira pas mais j'ai trouvé mon équilibre. L'urbanisme négocié... À un moment donné, il faut savoir s'arrêter les uns les autres. C'est ça qui est un peu dur, il n'y a pas de limite. Avant il y avait un PLU, on s'arrêtait au COS et la densité c'était 1,5 et non 1,6. Et on se battait pour ne pas avoir un 3 là où c'était un 5. Là il n'y a pas ça, il y a des volumes. À un moment donné on s'arrête quand il y a un équilibre d'opération qui paraît le plus acceptable. C'est là où il faut être de bonne foi des 2 côtés. (Entretien avec la direction de la filiale locale d'un promoteur immobilier d'envergure nationale, projet des Bassins à flot, juillet 2017)

Cet extrait montre que l'équilibre du bilan global de promotion se joue sur plusieurs opérations et pas sur une seule. Cela oriente les arguments du promoteur immobilier dans la négociation avec l'architecte-urbaniste coordinateur qui représente la maîtrise d'ouvrage urbaine. Il est également intéressant de commenter le rôle de limite objective que remplissait selon lui le COS. La disparition de cet indicateur, juridiquement opposable donc source de pouvoir pour la commune qui le fixait, a renforcé le rôle de l'équilibre du bilan de promotion comme indicateur du niveau de densité des opérations immobilières. C'est en tout cas ce que revendique ce promoteur et l'argument qu'il mobilise pour négocier la constructibilité, et ce faisant la densité, du projet. Si l'on suit cet argument, alors le bilan deviendrait l'indicateur légitime de densité car seule mesure apparente de la faisabilité d'un projet immobilier, du point de vue du promoteur, dès lors que le niveau de rentabilité fixé par ce dernier n'est pas discuté par la maîtrise d'ouvrage urbaine. Le directeur de l'ESH ayant construit le plus de logements aux Bassins à flot confirme ce rôle décisif de la densification au niveau de l'équilibre jugé suffisamment profitable par les promoteurs immobiliers pour réaliser l'opération immobilière au nom de la rationalité des bilans de promotion :

Ce qui a débloqué ou évité que ça se bloque, c'est que [l'architecte-urbaniste coordinateur] et [la direction de l'aménagement de Bordeaux Métropole] ont accepté de calibrer la densité à hauteur des équilibres d'exploitation. On y est arrivé avec ça. Si on était parti sur un truc dogmatique R+5 ça ne passait pas. En fait, dans le montage d'opérations, ce n'est pas proportionnel le foncier, c'est presque le complément, c'est un peu comme la marge, c'est plus tard. Si vous rajoutez un étage de plus, ça vous donne beaucoup de possibilités supplémentaires

mais pas tellement beaucoup plus de coûts techniques. Les fondations, le poids, les colonnes montantes seront les mêmes... Je pense qu'on est monté assez haut pour faire la ville. Ce qui a simplifié les choses c'est ce savoir-faire de constructeur de [l'architecte-urbaniste coordinateur] et le fait de dire oui, on comprend vos problèmes donc on va adapter la densité. À partir du moment où ce n'est pas pensé pour obtenir plus de marge, c'est pensé pour pouvoir être réalisé. (Entretien avec le directeur d'une ESH bordelaise entre 2006 et 2012, projet des Bassins à flot, avril 2017)

Le chef de projet chez l'architecte-urbaniste coordinateur du projet des Bassins à flot justifie la stratégie qui a consisté à accepter la densification par l'ambition de l'architecte-urbaniste coordinateur de l'atténuer, ou en tout cas d'en maîtriser certains effets urbains grâce au travail sur l'architecture des bâtiments :

Il y a beaucoup de fois où les raisons économiques font avancer le projet et c'est le problème des initiatives privées. Et [l'architecte-urbaniste coordinateur] est le premier, il est très sensible. Si quelqu'un dit : je ne me lance pas parce qu'il n'y a pas assez de mètres carrés, ils trouvent la solution et ils densifient. Il ne dit pas non. Il est capable de donner plus de sa personne sur des questions architecturales, de volumétrie. Taper du poing sur la table et dire non, il y a 1000 m² de trop, vous les enlevez quelque part, on ne l'a jamais vu faire ça. Il a demandé parfois à baisser d'un étage, telle petite partie, mais c'est tout. (Entretien avec le chef de projet de l'architecte-urbaniste coordinateur à partir de 2017, Bassins à flot, juillet 2017)

Le jeu sur la densité dans les opérations immobilières manifeste le rôle de la conception architecturale face aux problèmes de coproduction rencontrés dans le projet des Bassins à flot. La densité, dans le sens de la densification, est l'un des instruments privilégiés par l'ensemble des acteurs pour surmonter les problèmes financiers de la coproduction face aux contraintes propres à la situation de projet des Bassins à flot. Cela montre que, dans cette situation caractérisée notamment par la faiblesse du cadre réglementaire juridique, la logique économique du profit, qui est par définition la logique rationnelle des acteurs privés dans un marché, prend le pas sur les acteurs publics et leurs objectifs. Ces derniers acceptent cette situation, d'une part parce qu'ils en sont à l'initiative, et d'autre part parce qu'elle permet la réalisation du projet d'urbanisme, auparavant embourbé dans une situation de blocage.

5. Le contrôle de la mise en œuvre des choix de la conception dans la réalisation

Ce qui nous a toujours conforté c'est que la sentence de l'Atelier, en principe, était plutôt favorable à l'architecture. C'était une espèce de confortation du projet et des prestations, parce que c'est plutôt une affaire de prestations architecturales que de projet architectural qui préoccupe le promoteur. La qualité des matériaux qu'on emploie, tout bêtement. Ça, nous on attendait de l'Atelier qu'il pose des garanties, qu'ils imposent... C'est ce qu'il s'est passé, mais de façon assez simple. C'est ce bon vieux débat entre la menuiserie PVC et la menuiserie alu : c'est toujours plus confortable d'avoir un organisme supérieur qui a force... d'opposition pour garantir ce genre de prestation. (Entretien avec l'architecte d'un projet immobilier aux Bassins à flot, projet des Bassins à flot, mai 2017)

On a aussi ouvert le volet promotion avec une démarche innovante : faire en sorte que l'opérateur ne soit pas uniquement un acteur en bout de travail de conception mais soit associé à la conception. C'est une autre façon de faire car bien souvent, ce qu'il se passait sur une opération, c'est qu'on travaillait en huis clos côté ville, aggro, aménageur réunis autour de l'architecte coordonnateur de ZAC qui définissaient ensemble des prescriptions environnementales, urbaines, paysagères, etc. Une fois qu'on était d'accord, ça ne bougeait plus et on lançait des concours aux opérateurs et on allait aux plus offrants en lui demandant de respecter les prescriptions. Bien souvent, l'opérateur revenait nous voir en nous disant que le contexte avait changé, qu'il ne rentrait pas dans ses frais et ça renégociait à chaque fois la charge foncière. On ne voulait plus non plus, en entendre parler. On voulait gagner du temps sur le rythme de commercialisation, on ne voulait pas que les opérateurs reviennent 2 ans après s'être engagés... Souvent ils déshabillaient le projet pour chercher des économies. Donc plus de concours d'archi [de promoteurs], plus comme ça. C'était les associer en amont pour trouver le bon équilibre entre un produit qui se vend, le logement, et la fabrication d'un logement de qualité, le bon niveau dans le rapport qualité-prix. (Entretien avec le chef de projet Grand Paris Aménagement, projet du Grand Parc, août 2016)

Les extraits ci-dessus, propos tenus, pour le premier, par un architecte concepteur d'opérations immobilières et, pour le second, par un chef de projet au sein de l'aménageur Grand Paris Aménagement, attirent l'attention sur le problème dit du « déshabillage ». Ces extraits permettent également de replacer ce phénomène dans les cas des projets des Bassins à flot et du Grand Parc tout en évoquant les mesures prises pour le limiter. La notion de déshabillage est utilisée par les professionnels de l'urbanisme pour parler de la recherche d'économies par les promoteurs immobiliers au moment de la construction des projets immobiliers. Cette pratique est condamnée par les architectes qui conçoivent les opérations immobilières ainsi que par les aménageurs car ils considèrent qu'elle dégrade la qualité des projets. C'est ce qu'exprime l'architecte cité ci-dessus quand il distingue l'attention différente portée par le promoteur immobilier « *aux prestations architecturales* », par exemple le fait de privilégier des matériaux moins esthétiques ou moins solides car moins coûteux, et au « *projet architectural* ». De son côté, la maîtrise d'ouvrage urbaine cherche à s'assurer de la mise en œuvre des choix effectués durant la conception jusqu'à la livraison des bâtiments.

Pour les architectes concepteurs des projets immobiliers comme pour la maîtrise d'ouvrage urbaine, qu'il s'agisse d'un aménageur para-public ou de la collectivité en régie, la qualité des projets se joue dans les choix de conception détaillée, en particulier ceux qui sont visibles depuis l'espace public, comme les matériaux de façade ou des menuiseries. Ces acteurs se rejoignent aussi sur le fait que la qualité se joue dans la construction immobilière et que cette étape du projet fait courir un risque de perte de qualité en raison des tentatives de déshabillages qu'ils attribuent aux promoteurs. Aux Bassins à flot et au Grand Parc, les maîtrises d'ouvrage urbaines affichent clairement leur conscience de ce risque et cherchent à le mettre sous contrôle :

La question c'était toujours ça : comment est-ce qu'on garantit que les ambitions peuvent être tenues jusqu'au bout ? Comme les ambitions qu'on a écrites dans ce plan-guide on arrive à les tenir jusqu'au bout ? Si on n'a pas d'outil réglementaire, pas d'outil juridique pour l'imposer aux promoteurs... Il y a toujours un biais : c'est joli jusqu'au dessin du permis de construire et vous ne pouvez pas contrôler en phase de chantier. Il y a un biais qui m'embête dans l'aménagement classique, qui montre ses limites. La réalisation ne tient pas compte de la volonté, des ambitions de départ, c'est bien souvent là que ça se dégrade sur la qualité de la réalisation, des matériaux, etc. C'est complètement contraire à ce qu'on voulait. (Entretien avec le chef de projet des Bassins à flot à la CUB jusqu'en 2011, projet des Bassins à flot, janvier 2017)

La maîtrise d'ouvrage urbaine peut agir de différentes façons dans le but de garantir les choix qui lui importent particulièrement. G. Blanchard, qui a travaillé sur l'élaboration des choix énergétiques dans le projet Euratlantique à Bordeaux, présente différents instruments de nature juridique mobilisés dans le cadre de la conception d'opérations immobilières dans un projet d'urbanisme réalisé dans le cadre d'une ZAC concédée à un aménageur public (établissement public d'aménagement), également propriétaire foncier. Le cas analysé par G. Blanchard est une ZAC faisant partie de l'OIN Euratlantique et se distingue donc du projet des Bassins à flot car le dispositif de ZAC et la maîtrise foncière publique constituent des ressources offrant des verrous supplémentaires à l'aménageur, comme les cahiers des charges de cession de terrains (CCCT) et les promesses et actes de vente. Il fait référence à ces instruments comme des « *points d'arrêt* », c'est-à-dire des verrous qui s'appliquent aux choix de conception²¹. Pourtant, dans le cas du Grand Parc à Bondoufle, projet d'urbanisme réalisé dans le cadre d'une ZAC concédée à un aménageur qui dispose de la maîtrise foncière, le chef de projet cité plus haut fait également part du risque de déshabillage, malgré les ressources à sa disposition et les verrous correspondants. Cela signifie que l'efficacité de ces verrous n'est pas à toute épreuve. C'est précisément là que les dispositifs de coordination et d'élaboration collective semblent jouer un rôle, dans des proportions différentes et en fonction des situations de conception, que l'on soit aux Bassins à flot, au Grand Parc ou dans le Quartier Camille Claudel.

²¹ Guilhem Blanchard, *Comment la maîtrise d'ouvrage urbaine conçoit-elle les choix d'aménagement ? Élaboration et assemblage des choix énergétiques à Bordeaux Euratlantique*, Thèse de doctorat en aménagement de l'espace, urbanisme, Université Paris-Est, Marne-la-Vallée, 2018, 509 p. : p. 258-266.

Si l'on se penche plus particulièrement sur le cas des Bassins à flot, celui dans lequel la maîtrise d'ouvrage urbaine dispose de peu de ressources lui permettant le verrouillage des choix de conception détaillée et le contrôle de leur mise en œuvre par des instruments à portée juridique, on voit en effet que le dispositif collectif de conception est utilisé pour agir sur le contrôle de la mise en œuvre des choix de conception dans la réalisation.

D'abord, l'un des premiers leviers utilisé est celui du permis de construire dans lequel la maîtrise d'ouvrage urbaine négocie avec le promoteur immobilier et l'architecte de l'opération pour que le niveau de détails soit le plus approfondi possible à ce stade de la conception. En effet, la délivrance du permis de construire a pour effet de graver dans le marbre ce qui y est inscrit car le permis de construire est par la suite opposable, ce qui constitue un argument de poids dans les négociations ultérieures.

L'influence de l'architecte-urbaniste coordinateur est mobilisée, avant le dépôt de la demande de permis de construire, pour peser sur la nature du contrat qui lie le promoteur immobilier à l'architecte concepteur du projet. Au nom de la qualité du projet, et dans une intervention aux accents quelque peu corporatistes, l'architecte-urbaniste coordinateur tient à s'assurer que l'architecte concepteur de l'opération dispose d'une mission complète de suivi de la réalisation du projet. En effet, il n'est pas rare qu'une fois le permis de construire obtenu, le promoteur immobilier confie le suivi de la réalisation du projet à « un maître d'œuvre d'exécution », parfois intégré à la société de promotion immobilière, c'est-à-dire un autre architecte ou ingénieur qui n'a pas conçu le projet. Ce faisant, le promoteur introduit un nouvel acteur, éloigné des négociations antérieures et laisse à l'architecte de conception un rôle mineur dans la réalisation, par exemple par un nombre limité de visites de chantier. Cette pratique est décrite par l'architecte-urbaniste coordinateur des Bassins à flot et par l'ensemble de la maîtrise d'ouvrage urbaine du projet, le maître d'œuvre d'exécution étant souvent considéré comme un *cost killer* officiant dans le mépris du projet tel qu'il a été conçu.

Dans le cas des Bassins à flot, le rôle de l'Atelier des Bassins se poursuit après l'obtention du permis de construire, et se traduit par exemple par des visites de chantier, dont le rôle est notamment de valider les échantillons du matériau ou du revêtement de façade, de contrôler le traitement de la limite entre le bâtiment en cours de construction et les espaces publics. La réalisation du projet immobilier peut amener le promoteur immobilier et l'architecte de l'opération à revenir sur des décisions prises préalablement ou à prendre des décisions définitives²², ce que la maîtrise d'ouvrage urbaine tient à encadrer en

²² G. Blanchard et Y. Miot, « Quelle activité de conception dans les séquences aval des projets d'aménagement ? », art cit.

s'appuyant en particulier sur l'architecte-urbaniste coordinateur, mobilisé alors pour ses compétences techniques en matière de bâtiment.

Enfin, les promoteurs immobiliers et les acteurs publics locaux reconnaissent également un effet de localisation dans la qualité des projets immobiliers. C'est particulièrement le cas à Bordeaux, où les promoteurs immobiliers reconnaissent l'opportunité de faire de leurs projets immobiliers bâtis dans les projets d'urbanisme, comme celui des Bassins à flot, des vitrines de leur savoir-faire :

L'urbanisme négocié qu'on retrouve dans différents quartiers de Bordeaux, c'est vraiment une très bonne nouvelle pour nous. Non pas parce qu'on va construire plein de logements, c'est pas dans ce sens-là que je le dis mais ça veut dire qu'on va pouvoir participer à la création de nouveaux quartiers, être présent dans ces nouveaux quartiers et proposer une nouvelle offre de logements, réfléchir, tester des choses par rapport à tous les nouveaux usages... Quand on discute de ça avec un élu d'une plus petite commune, il ne comprend pas de quoi on parle. Ils n'ont qu'un problème : la hauteur et le nombre de parkings. On est dans des discours très basiques alors qu'à la métropole on peut discuter de tous ces sujets. C'est un autre niveau de discussion et un autre niveau d'enjeux. Ça ne nous empêche pas d'essayer de travailler dans toutes ces communes périphériques. On le fait mais c'est très difficile. (Entretien avec le directeur d'une filiale locale d'un promoteur immobilier d'envergure nationale, projet des Bassins à flot, juillet 2017)

La démarche d'urbanisme négocié, en ce qu'elle met en place un processus de conception plus ouvert et plus collectif, est également appréciée par ce promoteur immobilier, notamment au nom de l'innovation. Il attire également l'attention sur les différences d'ingénierie et d'expertise entre les services et les élus de Bordeaux Métropole et ceux des communes périphériques, qui nuiraient à la qualité des projets dans les communes périphériques. Le portage politique et l'organisation du pilotage du projet seraient donc, selon ce promoteur immobilier, deux facteurs structurants pour la qualité des projets. Le directeur général de l'aménagement de Bordeaux Métropole avance des explications différentes pour ce phénomène de décalage de la qualité des projets immobiliers entre la ville centre et la périphérie :

Je crois que, quand c'est à Bordeaux ils ont compris le principe de l'atelier. Quand on est hors Bordeaux...

Question : On se lâche ?

Ouais. On a tous ce sentiment. Ils le disent d'ailleurs. J'étais avec le maire de [commune périphérique de la métropole], il me dit : j'ai bien compris, pour les promoteurs, Bordeaux est leur showroom. Dès qu'ils sont hors Bordeaux, il y a moins de contrôle, on ne les ennuie pas assez mais quand même on est très présent. (Entretien avec le directeur général de l'aménagement de Bordeaux Métropole, projet des Bassins à flot, août 2017)

Au portage politique et à l'organisation du pilotage comme facteur de qualité dans les projets s'ajoute l'idée de la ville centre comme vitrine prestigieuse. On peut faire l'hypothèse que, pour les promoteurs

immobiliers, l'effet « *showroom* » est une autre forme de rémunération qui justifie des dépenses plus importantes pour la qualité du projet. Cependant, cette hypothèse doit être mise au regard d'une autre pratique de négociation et d'arbitrage en faveur de la qualité par les promoteurs immobiliers dès lors que la maîtrise d'ouvrage urbaine accorde des constructibilités supplémentaires, qui peuvent constituer des sources de profits supplémentaires, ce qu'explique un responsable de l'aménagement à Bordeaux Métropole : « *C'est la contrepartie. Quand tu dis : je veux que vous montiez en gamme sur ça en termes de qualité, je vous accorde 500 m² de plus. Ça fait aussi partie du compromis.* » (Entretien avec un responsable de l'aménagement à Bordeaux Métropole, juillet 2017).

Conclusion

Ce chapitre montre, dans les trois cas étudiés, l'utilisation de la conception architecturale et urbaine comme instrument de régulation de la coproduction publique et privée du projet d'urbanisme à dominante résidentielle.

Aux Bassins à flot, les choix publics d'une faible maîtrise foncière, d'un encadrement réglementaire minimal, de laisser l'initiative des projets immobiliers aux promoteurs ont conduit l'architecte-urbaniste coordinateur missionné par la CUB et la Ville de Bordeaux à concevoir un projet qui permette de coproduire le projet d'urbanisme avec un investissement financier minimal des acteurs publics et permettant une réalisation rapide. Le plan proposé et le processus pour le mettre en œuvre conduisent la maîtrise d'ouvrage urbaine à se priver d'instruments de prescription et de maîtrise de la conception architecturale des projets immobiliers ; la conception des espaces publics reste dans les prérogatives de la maîtrise d'ouvrage urbaine puisque la CUB en est la maîtrise d'ouvrage. Dans cette situation de conception où le pouvoir des acteurs publics sur les promoteurs est apparemment faible, la Ville et la CUB ont misé sur l'autorité et la reconnaissance dont bénéficie Nicolas Michelin, l'architecte-urbaniste coordinateur, pour tenter d'influencer les promoteurs immobiliers dans leurs choix dans le cadre de l'atelier d'urbanisme négocié, l'Atelier des Bassins. J'ai montré que cette influence passe par la définition d'un répertoire pour la conception architecturale considéré comme non négociable et ce dans le but de mettre en œuvre une vision d'ensemble pour le projet d'urbanisme. Cette influence passe aussi par un suivi de la conception des projets immobiliers dans le cadre de l'Atelier des Bassins, dans lequel les négociations sont menées et où les arbitrages sont pris par la maîtrise d'ouvrage urbaine et les promoteurs. Les négociations tranchent entre l'application des prescriptions de l'architecte-urbaniste coordinateur et les demandes des promoteurs immobiliers. La conception architecturale joue comme un instrument crucial pour la régulation de la coproduction dans le projet des Bassins à flot, entre demande des promoteurs immobiliers et influence de la maîtrise d'ouvrage urbaine.

C'est bien moins le cas dans le projet du Grand Parc à Bondoufle car la maîtrise d'ouvrage urbaine dispose de leviers plus efficaces pour réaliser le projet conformément à ses intentions (propriété foncière, fiches de lots dans le cadre de la ZAC). Dans ce projet, la situation de conception est dominée par l'importance, posée par la Ville de Bondoufle et l'aménageur, de la production d'un cadre de vie dit villageois, c'est-à-dire qui n'occasionne pas de rupture avec le tissu constitué. Il en va de la réalisation du projet face à l'opposition locale. Cela conduit les acteurs publics à faire primer le fonctionnement urbain du quartier sur les prescriptions architecturales. Ainsi, le parc est l'objet urbain qui doit répondre à cet enjeu, par exemple en veillant à ce que chaque immeuble possède un accès direct à cet équipement.

Dans le projet du Quartier Camille Claudel, la situation de conception est marquée par l'impératif d'une production rapide du projet, souhaitée par la Ville de Palaiseau et la communauté d'agglomération. Cette demande fait donc des délais de la conception des projets immobiliers un enjeu déterminant dans la sélection des promoteurs immobiliers. Le groupement de promoteurs sélectionné propose de missionner lui-même un architecte-urbaniste coordinateur et d'organiser le processus de conception des logements. La maîtrise d'ouvrage urbaine le laisse définir le processus de conception qui le conduit à déposer les demandes de permis de construire entre six et dix mois après avoir été désigné pour l'intégralité des 2 000 logements du projet.

Dans les trois cas, la conception joue un rôle différent dans la régulation de la coproduction : son organisation est une des clés pour une production rapide au Quartier Camille Claudel ; elle est un moyen pour faire accepter le projet face aux oppositions locales à Bondoufle ; elle conditionne la faisabilité-même du projet d'urbanisme aux Bassins à flot, notamment à travers la question de la densité.

Dans le cadre des dispositifs de coordination et d'élaboration collective, la désignation des architectes concepteurs des projets immobiliers permet aux acteurs publics de peser sur la définition des choix d'élaboration des projets. Par ailleurs, la séquence de la construction des bâtiments est un moment durant lequel la maîtrise d'ouvrage urbaine, et en particulier l'architecte-urbaniste coordinateur, s'assure de la mise en œuvre des choix de la conception tels qu'ils avaient été arrêtés. Le choix des concepteurs des projets immobiliers et le contrôle de la mise en œuvre des choix de conception sont deux leviers qui permettent à la maîtrise d'ouvrage urbaine d'agir sur la conception architecturale et urbaine alors qu'ils n'ont qu'un pouvoir d'influence sur les choix de conception.

Enfin, la densité est un problème de coproduction qui est régulé dans la conception urbaine et architecturale, en plus de l'action foncière et de la programmation. Le problème de la densité se pose particulièrement dans le cas du projet des Bassins à flot et de l'urbanisme négocié. Dans ce projet, l'augmentation de la densité dans les constructions est utilisée comme levier par la maîtrise d'ouvrage urbaine pour faire advenir le projet d'urbanisme en attirant les promoteurs car la constructibilité a un effet direct sur les bilans de promotion immobilière. La maîtrise d'ouvrage urbaine des Bassins à flot, dans le cadre de l'Atelier, tente néanmoins de maîtriser le niveau de densité dans les opérations immobilières et donc de trouver l'équilibre entre, d'une part, engager les promoteurs immobiliers à construire et, d'autre part, en maîtriser les effets urbains. Le projet des Bassins à flot, qui préfigure d'importantes mutations de la production urbaine, montre que la densité est un problème croissant au cœur des enjeux de la régulation de la coproduction publique et privée des projets d'urbanisme.

Conclusion générale

Que veulent dire les acteurs de la production quand ils estiment faire la ville autrement ? Cette interrogation constituait le point de départ de cette thèse, dans laquelle j'ai proposé de prendre au sérieux cette affirmation à partir de l'étude de la coproduction publique et privée dans trois projets d'urbanisme à dominante résidentielle dont les particularités sont représentatives des évolutions actuelles de la production urbaine. Au cours du développement, j'ai montré que la formule générique « faire la ville autrement » renvoyait à la façon dont les acteurs de la production urbaine, et en particulier les acteurs publics locaux et les promoteurs immobiliers, organisaient la coproduction des projets. Choisir d'approcher la coproduction des projets par la régulation engage d'abord à rendre compte de deux préalables structurants pour les acteurs. D'une part, à l'aune des dynamiques de production urbaine depuis plusieurs décennies, qu'elles soient locales ou plus globales, comment les acteurs pensent-ils le contexte dans lequel ils agissent ? D'autre part, comment les acteurs posent-ils les problèmes à surmonter pour coproduire le projet d'urbanisme ? À partir de leur compréhension des ressources et des contraintes des contextes dans lesquels ils agissent et des problèmes qui perturbent la coproduction, les acteurs publics locaux et les promoteurs immobiliers ont transformé leurs manières de coopérer en s'affranchissant, de façon plus ou moins radicale, des instruments d'urbanisme qui organisent leur coopération et qui ont longtemps forgé le répertoire de l'aménagement public. Ces instruments attribuent

les tâches en définissant les responsabilités, impliquent certaines procédures, répartissent les risques tout au long du développement d'un projet d'urbanisme à vocation résidentielle... Autrement dit, ils ont vocation à réguler la coproduction du projet et c'est par l'activité de régulation, et donc ses transformations, que j'ai abordé la coproduction publique et privée des projets d'urbanisme à dominante résidentielle.

À l'issue du développement, une relecture transversale des différents chapitres et de leurs résultats propres met en évidence trois grands résultats sur lesquels je souhaite conclure ce manuscrit.

1. Des évolutions transversales mais qui ne se traduisent pas de façon homogène

Les changements dans l'activité de régulation sont multiples. Ils concernent les instruments de régulation, qu'ils soient nouveaux ou anciens mais dont l'usage change ; les phénomènes ou objets à réguler, à ne pas ou plus réguler ; ou encore les acteurs de la régulation. Si tout ne change pas dans la régulation de la coproduction et si ces changements diffèrent entre les projets d'urbanisme, les évolutions des conditions de production de la ville sont transversales : capacité d'action des acteurs publics locaux réduite, promoteurs immobiliers de plus en plus incontournables dans toutes les séquences de la coproduction, problèmes et enjeux de la production même de logements. Ces mutations interpellent différemment les moyens de la mise en œuvre de la régulation. Pour être transversales, ces mutations ne se traduisent cependant pas de façon homogène. Les singularités des projets d'urbanisme, que ce soient celles des processus de production ou celles de la régulation de la coproduction, s'en trouvent renforcées. L'enquête de terrain a permis de comprendre finement aussi bien les mutations transversales que les singularités de chaque projet, à partir des discours des acteurs de l'urbanisme, de l'observation de la régulation, de l'analyse de documents et de la confrontation des cas d'études.

1.1. L'action foncière comme instrument de régulation : les objectifs demeurent, les instruments et les objets de la régulation changent

L'action foncière est un instrument ancien pour la régulation de la coproduction des projets. Elle est même l'une des raisons d'être de la procédure de ZAC, sans doute la plus employée par les acteurs publics pour organiser la coproduction des projets d'urbanisme depuis la fin des années 1960. Dans un projet d'urbanisme à dominante résidentielle, l'action foncière consiste à : se rendre propriétaire ou céder le foncier, intervenir sur la structure du foncier (division ou remembrement), clarifier les domanialités, maîtriser les prix du foncier (portage foncier confié à un EPF, maîtrise du prix de vente par subvention des acteurs publics, péréquation entre filiales d'un groupe de promotion immobilière). Ces mesures peuvent être mises en œuvre dans le cadre de l'aménagement public et ses instruments

mais aussi lorsque l'aménageur est un promoteur privé¹. L'action foncière a différents objectifs : transformer le parcellaire pour faire advenir les ilots et la répartition des domanialités tels que dessinés dans le plan d'urbanisme d'un projet, réaliser les voiries, maîtriser le prix de vente des droits à construire pour participer à la production d'une offre de logements abordables (logements sociaux entre autres mais pas uniquement), inciter à la construction de tel ou tel programme en modulant les taxes portant sur le foncier, contraindre les acteurs des futures constructions grâce aux cahiers des charges de cession foncière.

Parmi les évolutions du contexte de la production urbaine, j'ai déjà pointé la hausse importante des prix du foncier dans les métropoles. Les études de cas montrent que ces évolutions ne remettent pas en cause les objectifs de l'action foncière, voire les renforcent, notamment pour assurer la production d'une offre de logements abordables. Le cas du Grand Parc à Bondoufle montre que l'objectif d'une production de logements variés et abordables conduit l'aménageur à moins faire pression sur les promoteurs dans le processus d'enchères pour l'acquisition des charges foncières. Dans ce cas, l'action foncière de l'aménageur se traduit par le renoncement à des recettes plus élevées. Cela revient à pousser un peu plus loin la logique déjà connue de subventionnement des charges foncières.

Alors que l'action foncière constituait une prérogative centrale ainsi qu'un pouvoir majeur des acteurs publics dans l'aménagement des villes tout au long de la seconde moitié du XX^{ème} siècle, que ses raisons d'être demeurent voire se renforcent, elle suscite aujourd'hui un approfondissement des interdépendances entre les acteurs engagés dans la coproduction du projet, qu'ils soient des acteurs professionnels de l'urbanisme ou des acteurs déjà présents sur le territoire du projet, comme des propriétaires fonciers. Si les objectifs de la régulation foncière demeurent, la mise en œuvre de la régulation connaît des mutations importantes et de plus en plus répandues, qui s'expliquent en partie par le coût de plus en plus important de l'action foncière. Pour agir sur la production d'une offre de logements abordables ou pour influencer les constructions des promoteurs, les acteurs publics changent les modalités et les instruments de l'action foncière et les objets sur lesquels ils portent. Le premier constat est que les leviers d'action à la disposition des acteurs publics sont réduits. L'étude du cas des Bassins à flot montre une situation où les acteurs publics locaux choisissent de ne pas acquérir le foncier ni de le faire porter par une structure parapublique. Ce choix est de nature politique. Pour autant, cela ne signifie pas que l'acteur public ne cherche pas à intervenir sur le foncier. Ainsi, les acteurs publics locaux engagent des négociations avec les propriétaires des emprises foncières sur lesquelles ils souhaitent faire advenir un projet dans le but d'influer sur le prix de vente. L'issue est plus incertaine quant au prix des logements ou à la capacité de faire advenir le projet conformément au plan d'urbanisme

¹ Paul Citron, *Les promoteurs immobiliers dans les projets urbains. Enjeux, mécanismes et conséquences d'une production urbaine intégrée en zone dense*, op cit.

car les négociations ne peuvent s'appuyer sur la contrainte mais doivent faire appel aux capacités de conviction des acteurs publics. De plus, les objets sur lesquels portent les négociations dans le cadre de l'action foncière ne se limitent pas aux questions foncières. Par exemple, aux Bassins à flot, les choix de conception ont été envisagés avec davantage de souplesse afin d'éviter des situations de blocage, comme dans le cas de la construction de parkings souterrains aux Bassins à flot.

1.2. La programmation immobilière résidentielle : un instrument de régulation protéiforme

La programmation immobilière résidentielle renvoie à l'activité d'élaboration du programme de logements et aux moyens mis en œuvre pour s'assurer de la conformité de sa mise en œuvre. La programmation permet la traduction de la politique locale du logement dans le projet d'urbanisme. C'est donc un objet stratégique de la coproduction, tant du point de vue de la collectivité et de ses choix politiques en matière de logement que du point de vue du promoteur qui en attend une certaine rentabilité. Elle fait l'objet de règles précises pour ce qui est de la production de logements sociaux (part de la production totale et parfois localisation) et les communes et les intercommunalités peuvent chercher à réglementer d'autres aspects du programme de logements, comme la proportion de certaines typologies de logements, la surface ou l'architecture (par exemple, logements traversants avec plusieurs expositions, présence d'un espace extérieur) dans les documents d'urbanisme ou dans des chartes. L'ensemble de ces règles répond aux enjeux des politiques publiques de peuplement et vise généralement à concrétiser l'ambition de qualité des logements souhaitée par les acteurs publics locaux.

Les cas d'études donnent à voir différents mécanismes de régulation par la programmation immobilière résidentielle. Dans le cas du Quartier Camille Claudel, l'aménageur du projet s'appuie sur le pouvoir que lui donne la maîtrise foncière pour prescrire la part de logements sociaux et donne des règles sur les typologies et les surfaces des logements. Le groupement de promoteurs est l'acteur de la mise en œuvre de ces prescriptions. Aux Bassins à flot, le pouvoir des acteurs publics sur le programme de logements ne découle pas de la maîtrise foncière publique. Les acteurs publics locaux influencent l'élaboration des programmes de logements en modulant les participations financières versées par les constructeurs en fonction des types de logements. Ce type mécanisme de régulation incitatif s'ajoute aux prescriptions précises données par l'aménageur dans le cas du Quartier Camille Claudel, qui module le prix des charges foncières en fonction du type de logements.

Aux Bassins à flot, les promoteurs ont recours à d'autres mécanismes de régulation par la programmation, notamment face au problème de la spéculation foncière, comme la péréquation entre plusieurs projets immobiliers. Cette pratique, qui consiste à répartir les profits entre plusieurs projets immobiliers développés dans le périmètre du projet d'urbanisme, est encouragée par les acteurs publics

locaux. Elle permet aux promoteurs de s'assurer de la rentabilité de leur activité, et donc de déclencher la production des logements, et aux acteurs publics locaux de faire avancer la réalisation du projet avec le programme souhaité. Cette pratique de péréquation est amenée à se développer puisqu'elle est un des moyens de répondre à la hausse des prix du foncier dans des situations où les acteurs publics ne disposent plus de leviers pour contraindre les promoteurs immobiliers.

Dans le projet du Grand Parc à Bondoufle, la programmation immobilière résidentielle est la clé qui permet de débloquer la coproduction même du projet, retardée et mise en péril par la commercialisation laborieuse des logements. Dans le contexte d'un marché du logement peu dynamique, la définition du programme résidentiel est posée par les acteurs publics comme la solution au problème. Cela conduit l'aménageur à s'impliquer directement dans la définition des programmes à l'échelle des projets immobiliers car ce dernier se trouve tout autant affecté que les promoteurs par le problème de commercialisation. La confrontation de ce cas avec celui des Bassins à flot, où les promoteurs s'opposent à l'intervention de la maîtrise d'ouvrage urbaine dans la définition des programmes, souligne les effets de contexte dans l'emploi de la programmation pour la régulation de la coproduction. Dans le marché du logement tendu et dynamique de Bordeaux, les promoteurs immobiliers ne rencontrent pas de problème de commercialisation des logements et la situation du projet des Bassins à flot le rend attractif pour l'investissement et la promotion immobilière. À Bondoufle, c'est dans la mesure où le problème de non-commercialisation est partagé par l'ensemble des acteurs du projet, c'est-à-dire qu'ils ont tous intérêt à sa résolution, y compris pour des raisons différentes, que la programmation devient un instrument de régulation entre acteurs publics et acteurs privés. La réflexion sur la programmation permet d'ouvrir des négociations entre l'aménageur et les promoteurs et chacun consent à un effort pour les rendre possible et surmonter le problème : l'aménageur fait produire des études de marché et les promoteurs donnent accès à leur bilan de promotion. En s'ouvrant à un questionnement inédit, le travail sur le programme de logements dans le cadre du projet de Bondoufle a permis de relancer la coproduction du projet en changeant la façon de concevoir le programme de logements. On pourrait approfondir ce résultat en confrontant une analyse des logements produits dans le cadre de ce projet à la question souvent soulevée de la standardisation et de la qualité des logements produits par les acteurs de la promotion immobilière et mesurer les effets de la régulation sur les usages des logements par leurs habitants.

1.3. La conception architecturale et urbaine : un instrument de régulation qui se diffuse

La conception urbaine et architecturale, c'est-à-dire l'élaboration des choix de la transformation matérielle de l'espace (composition urbaine, formes urbaines et architecturales...) et l'organisation de cette activité, est classiquement l'objet de règles dans les règlements d'urbanisme et dans les procédures

d'urbanisme et la régulation de la conception n'est pas remise en cause. Cependant, la conception est progressivement mobilisée par les acteurs publics comme un instrument de régulation de la coproduction des projets d'urbanisme. Les macro-lots, que l'on peut considérer comme une forme urbaine spécifique apparue en France au début des années 2000 dans le développement du projet Seguin-Rives-de-Seine à Boulogne-Billancourt, est l'un des premiers exemples de la mobilisation de la conception comme instrument de régulation de la coproduction. Dans ce cas emblématique, les macro-lots permettent de concevoir le projet en respectant les ambitions de diversités programmatique et architecturale des acteurs publics alors qu'un groupement de promoteurs est propriétaire de l'ensemble terrains. Autrement dit, la solution au problème de coproduction se trouve dans la conception. Le cas du projet de l'Île-de-Nantes s'inscrit dans un mécanisme similaire, bien que les ressorts et les leviers précis de la régulation par la conception soient différents du cas de Boulogne-Billancourt, et passent notamment par le plan-guide conçu par A. Chemetoff² et l'Atelier de l'Île-de-Nantes.

Dans le cas du projet des Bassins à flot, la conception n'est pas considérée comme un instrument de régulation de la coproduction au lancement du projet à la fin des années 1990. C'est pour surmonter la situation de blocage à la fin des années 2000 que la maîtrise d'ouvrage urbaine envisage la conception urbaine comme un instrument de régulation. Les acteurs publics et l'architecte-urbaniste coordinateur agissent alors sur la forme urbaine et la densité pour lever les blocages et engager la coproduction avec les promoteurs. D'une part, l'action sur la forme urbaine permet aux acteurs publics de réaliser des économies sur les acquisitions foncières, condition *sine qua non* des élus pour donner le feu vert au projet. D'autre part, l'action sur la densité, qui passe par l'augmentation des droits à construire sur les emprises foncières, permet aux promoteurs d'envisager un profit plus important pour leurs projets immobiliers, et donc de nourrir l'attractivité du projet d'urbanisme auprès d'autres promoteurs ou investisseurs. On constate en revanche que la forme urbaine et la densité ne sont pas mobilisées dans les projets du Grand Parc et du Quartier Camille Claudel comme des instruments de régulation, ce qui s'explique par les différences dans les situations de projet : la maîtrise foncière publique permet aux acteurs publics de garder la maîtrise de ces deux enjeux de la coproduction. Le recours à la conception comme instrument de régulation, phénomène qui se diffuse de façon croissante, et ses conséquences montrent que les évolutions des conditions de production des projets ont des effets matériels sur la ville, la densité en premier lieu.

² Alexandre Chemetoff et Jean-Louis Berthomieu, *L'île de Nantes : le plan guide en projet*, Nantes, Éditions MeMo, 1999 ; Alexandre Chemetoff, *Le plan-guide (suites)*, Paris, Archibooks + Sautereau, 2010.

2. Mutations la régulation de la coproduction des projets d'urbanisme à dominante résidentielle

2.1. Le recul d'une régulation coercitive

Dans les trois cas d'études, on constate le recul d'une régulation coercitive. Les formes coercitives de la régulation sont celles qui s'appuient sur les règlements d'urbanisme opposables, sur les contrats issus des cessions foncières quand les acteurs publics sont propriétaires des terrains et sur les procédures d'urbanisme opérationnel, et en particulier la procédure de ZAC. Le recul d'une régulation coercitive s'explique par le fait que les acteurs publics locaux ne disposent plus des moyens qui permettent de contraindre les promoteurs et/ou par la volonté des acteurs publics locaux de privilégier la négociation pour la régulation de la coproduction. Ces deux explications cohabitent dans les projets, à des degrés divers et pour des raisons qui peuvent différer.

Dans le projet des Bassins à flot, le choix politique de l'urbanisme négocié est une position radicale face aux instruments prescriptifs et contraignants de l'urbanisme réglementaire comme opérationnel. Les acteurs publics locaux s'emploient à « déverrouiller le carcan réglementaire³ », terme employé par les acteurs du projet. Le règlement, associé à un carcan, terme négatif qui renvoie à une contrainte forte, est accusé de scléroser les capacités d'action. C'est principalement la contrainte pesant sur la densité qui est levée, afin d'encourager l'investissement des acteurs privés et accélérer la réalisation du projet⁴. Dans ce projet, la régulation coercitive et les instruments qui lui sont associés sont considérés comme des freins à l'innovation et à une production rapide du projet. Autrement dit, elle est davantage considérée comme source de blocages pour la coproduction du projet et pour les priorités que se fixent les acteurs, en particulier celle d'une accélération de la production de logements, que comme une ressource pour organiser la coproduction publique et privée. La régulation de la coproduction est mise en œuvre par la négociation : négociation pour l'action foncière, pour la programmation, pour la conception et pour les autres problèmes de coproduction. Dans ce cas, le recul de la régulation coercitive s'explique donc par une double posture des acteurs publics locaux : une posture politique, contre un encadrement public puissant considéré comme coûteux et inefficace par rapport aux objectifs poursuivis ; une posture pragmatique, pour une production rapide et pour stimuler l'attractivité du projet d'urbanisme pour les investissements privés, quitte à prendre le risque d'une perte de contrôle, au moins partiel, sur les transformations urbaines dans le quartier.

³ Hugo Christy et ANMA, *L'Urbanisme négocié*, op cit. : p. 28.

⁴ L'absence de restriction sur la densité est devenue une règle générale pour l'urbanisme en France depuis le vote de la loi n°2014-366 dite ALUR en mars 2014, au nom de la lutte contre l'étalement urbain.

Dans le projet du Grand Parc à Bondoufle, le recul de la régulation coercitive est moins radical qu'à Bordeaux car la régulation de la coproduction publique et privée du projet s'appuie sur les instruments de l'aménagement public. Cependant, face aux problèmes de coproduction, l'aménageur considère que le recours à la négociation doit permettre de lever les blocages. Le programme de logements est alors négocié par l'aménageur avec les promoteurs, ainsi que le prix de cession des charges foncières. Ceci constitue un tournant dans les pratiques de Grand Paris Aménagement, ex-AFTRP, pour qui la négociation avec les promoteurs immobiliers sur le programme et sur le foncier ne faisait pas partie des instruments de régulation employés. Le projet du Grand Parc est à ce titre pionnier pour l'aménageur. Ce dernier, constatant le succès de la commercialisation des logements et les bénéfices sur l'avancement du projet, transpose cette expérience à d'autres projets d'urbanisme.

Dans le projet du Quartier Camille Claudel, l'aménageur délègue au groupement de promoteurs immobiliers la responsabilité de leur propre coordination dans la séquence de la conception architecturale des opérations immobilières. Les choix architecturaux sont donc élaborés par les promoteurs et leurs concepteurs alors que l'aménageur garde un pouvoir prescriptif sur le programme de logements. Ceci s'explique par les priorités données au projet par les acteurs publics (commune, intercommunalité, région et État local) : une production rapide d'un programme précis de logements. Pour ce faire, l'aménageur contraint les promoteurs sur la nature des logements à produire mais laisse d'importantes marges de manœuvre à ces derniers sur la conception architecturale de façon à gagner du temps dans la conception.

Le recul d'une régulation coercitive s'inscrit dans la continuité du phénomène de passage d'un urbanisme de plan à un urbanisme de projet qui a fait couler beaucoup d'encre au sein de la recherche urbaine française dans les années 2000. Les travaux consacrés à l'émergence et aux mécanismes de l'urbanisme de projet insistaient sur le passage d'une régulation de la coproduction publique et privée qui s'appuyait sur des instruments prescriptifs et sur des règles homogènes entre les projets, contraignants pour les acteurs privés et dont le rôle était de prévoir les mutations de la ville à moyen voire à long terme à une régulation prenant davantage en considération le contexte local et le fait que l'aménagement des villes est un processus dynamique marqué par l'incertitude. Ces instruments étaient mobilisés par des acteurs publics davantage en mesure de tenir, si ce n'est maîtriser, le rapport de force avec les promoteurs dans les projets d'urbanisme, ne serait-ce qu'à travers la maîtrise foncière et une capacité d'intervention directe dans une période où l'austérité budgétaire n'avait pas frappé les finances publiques. L'émergence de l'urbanisme de projet ne visait pas à contester ou remplacer la capacité des acteurs publics à exercer la contrainte dans la conduite des projets d'urbanisme mais à adapter les instruments de la régulation aux nouvelles conditions de production de la ville. L'adaptation des instruments de la planification et de l'urbanisme réglementaire au début des années 2000 témoigne de ce mouvement (du plan d'occupation des sols au plan local d'urbanisme, émergence des schémas de

cohérence territoriale) et les procédures d'urbanisme opérationnel comme celle de la ZAC demeurent très répandues pour organiser la coproduction des projets d'urbanisme et connaissent elles aussi des adaptations (création de nouveaux outils comme le projet urbain partenarial ou la taxe d'aménagement). L'ensemble de ces instruments, mobilisés par les acteurs publics dans l'urbanisme de projet, n'implique pas de recul d'une régulation coercitive : ils préservent un certain pouvoir de contrainte entre les mains des acteurs publics. Ce que j'ai observé dans les projets étudiés relève plutôt d'une remise en question de la régulation par des instruments prescriptifs et coercitifs. Les acteurs publics locaux ne remettent pas en cause la nécessité d'une régulation mais ils (se) détournent plus ou moins de l'encadrement réglementaire selon les projets et étendent la négociation comme instrument de régulation : à d'autres sujets et avec d'autres acteurs.

2.2. L'accélération de la production des logements transforme la régulation de la coproduction

L'accélération de la production des logements est un dénominateur commun aux trois projets étudiés. Dans le cas du Quartier Camille Claudel, l'accélération de la production des logements est une volonté politique locale et régionale : face aux besoins croissants de logements dans les communes à proximité du campus de Paris-Saclay et au développement du Grand Paris, les acteurs publics posent la nécessité d'une production rapide de logements. Dans le cas du Grand Parc à Bondoufle, la même politique régionale est en vigueur puisque le projet est également situé en Île-de-France. L'accélération de la production des logements tient également à la volonté des acteurs du projet. D'une part, l'aménageur doit faire accélérer le processus de production des logements pour honorer le contrat de concession d'aménagement dont il est titulaire alors que le lancement du projet et la commercialisation des premiers logements connaît un retard important. L'accélération de la production des logements n'est cependant possible que si la commercialisation des logements est plus rapide, ce qui constitue également un signal d'attractivité du projet pour les promoteurs. Pour ces derniers, l'accélération de la production et de la commercialisation des logements permet de sécuriser le niveau de rentabilité estimée au lancement du projet. Dans le cas du projet des Bassins à flot, l'accélération de la production des logements est un objectif de la politique locale de l'habitat et un moyen de positionner le projet d'urbanisme face à des projets concurrents en cours de développement dans la métropole.

Les raisons de l'accélération de la production des logements sont donc variables selon les territoires, les acteurs et les projets. Néanmoins, cette pression sur les délais de la réalisation des logements a des conséquences sur la régulation mise en œuvre dans les projets d'urbanisme. Ces conséquences se traduisent d'abord par un rejet des instruments et des procédures de régulation de l'aménagement public qui dominant dans l'aménagement des villes depuis les années 1960. Ce rejet donne lieu à un ensemble d'instruments mis en œuvre par les acteurs de l'urbanisme, qu'ils soient publics ou privés, qui ont pour

point commun de transformer le pilotage de l'activité de projet, c'est-à-dire l'organisation de la coopération entre les acteurs engagés dans les projets, et en particulier dans les séquences de son élaboration. On constate alors l'émergence d'un ensemble de dispositifs de coordination et d'élaboration collective. Ces dispositifs reposent sur le principe de la négociation des choix d'élaboration des projets, allant des choix relatifs au programme de logements à ceux relatifs à la conception. Le rôle de ces dispositifs est de pallier certains manquements dans la régulation de la coproduction tout en permettant l'accélération de la réalisation des projets car les décisions ou arbitrages y sont pris immédiatement, sans nécessiter d'instruction ultérieure car l'ensemble des acteurs concernés sont présents autour de la table. Selon les projets, ces dispositifs associent différents acteurs mais impliquent toujours les promoteurs en tant que producteurs des logements.

2.3. Les promoteurs immobiliers structurent une capacité de régulation propre

Derrière la coproduction publique et privée se cachent aussi des jeux de concurrence et de coopération entre promoteurs. En effet, la réalisation des logements dans un projet d'urbanisme est rarement le fait d'un seul promoteur, la pluralité constituant le cas de figure le plus fréquent dans des projets où plusieurs centaines de logements sont programmés. Les promoteurs immobiliers posent la question de la régulation de leur intervention dans des projets qui les réunissent pour produire les logements. En effet, les promoteurs immobiliers s'organisent pour réguler leur production de logements et la concurrence qu'ils se livrent et dont ils ont conscience qu'elle peut nuire à la coproduction du projet et à leurs intérêts respectifs. Par exemple, la production du même type de logements par différents promoteurs peut menacer la diversité dans l'offre de logements attendue par les acteurs publics locaux et affaiblir la capacité de commercialisation de chacun ; la concurrence que se livrent les promoteurs peut nuire à la rentabilité de leurs projets et à l'avancement du projet. Les promoteurs immobiliers structurent cette capacité de régulation de plusieurs façons.

La structure associative créée aux Bassins à flot réunit les promoteurs et les bailleurs sociaux qui interviennent dans la production des logements. Elle permet de fixer un cadre pour les échanges entre les promoteurs, qui se faisaient de façon informelle jusqu'alors, afin de discuter de l'avancement du projet dont ils déterminent le rythme de réalisation par leurs acquisitions foncières. Au travers de cette association formelle, les promoteurs se dotent d'un outil pour organiser la prise en charge de certaines tâches que la maîtrise d'ouvrage urbaine ne remplit pas dans le cadre de ce projet, comme la communication, importante pour la commercialisation des logements. Les promoteurs peuvent également se coordonner pour avoir une vision d'ensemble du projet, et notamment sur le programme résidentiel. Le développement de cette vision d'ensemble vise à minimiser ou à éviter une concurrence frontale entre programmes immobiliers similaires comme les résidences spécialisées pour les étudiants ou les seniors, sur lesquelles les promoteurs se pressent car particulièrement rentables. Enfin, cela

permet aux promoteurs de peser davantage dans les négociations collectives face à la maîtrise d'ouvrage urbaine en portant un discours commun et des positions déjà négociées et arbitrées entre eux. Cela s'est avéré efficace pour les promoteurs quand les acteurs publics ont souhaité leur faire largement porter les coûts du développement du réseau de chaleur pour le chauffage des logements et des équipements dans le quartier.

Un phénomène analogue est observable dans le Quartier Camille Claudel où les promoteurs ont formé un groupement solidaire pour répondre à l'appel d'offres lancé par l'aménageur pour la cession des charges foncières. Au lieu de répondre séparément, les promoteurs ont répondu de façon groupée et solidaire et ont ensuite porté collectivement les responsabilités qui leur incombaient dans la réalisation des logements. On comprend ainsi pourquoi la constitution de groupements solidaires est une modalité qui se développe dans la production urbaine : la solidité financière des groupements sécurise la réponse des opérateurs aux yeux des acteurs publics. Dans le cas du projet à Palaiseau, ce sont parmi les promoteurs les plus puissants du marché qui se sont associés pour réaliser le Quartier Camille Claudel. Les promoteurs ont négocié entre eux la gestion de différents volets du projet, de la conception aux chantiers. Cela permet la mutualisation de certains coûts, comme des prestations d'études, le recours à un architecte-urbaniste coordinateur commun ou la commercialisation des logements. Ce type de groupements constitue un gain de temps et de travail pour les aménageurs dans le cas où certaines tâches, comme la coordination entre les concepteurs des opérations immobilières ou entre les chantiers, sont directement réalisées par le groupement, comme ce fut le cas à Palaiseau. L'intervention de tels groupements dans la coproduction des projets s'explique donc également par la pression exercée sur les délais de réalisation des logements et sur la capacité de ces groupements à accélérer la production des projets.

3. Vers une régulation d'accompagnement : « *des machines à faire sortir les projets* »

Le recul d'une régulation coercitive n'est pas pour autant synonyme de dérégulation. Dans les trois cas, on observe la mise en place d'une régulation d'accompagnement. Cette forme de régulation peut être mise en place par la maîtrise d'ouvrage urbaine, à travers les instruments de coordination et d'élaboration collective, mais également par les acteurs privés. Cette régulation est voulue par les acteurs publics ou les promoteurs qui la mettent en place comme le moyen d'influencer les projets immobiliers tout au long de leur élaboration plutôt que par une sanction au moment de la demande de permis de construire. Le choix de vouloir accompagner tout au long de l'élaboration plutôt que sanctionner à la fin de la séquence d'élaboration se justifie d'abord par la volonté de gagner du temps. En effet, même si l'accompagnement des promoteurs et des concepteurs des opérations immobilières est parfois considéré comme chronophage, ou en tout cas sujet à allonger la séquence de l'élaboration, les acteurs publics

locaux dans le cas des Bassins à flot et du Grand Parc et les promoteurs dans le cas du Quartier Camille Claudel considèrent que c'est une source de gain de temps. Le suivi progressif, régulier et approfondi de l'élaboration des projets immobiliers est mis en place pour sécuriser l'instruction des demandes d'autorisations administratives.

Ce suivi est progressif car il est organisé au moins à partir du début de la conception architecturale et jusqu'au dépôt des permis de construire. Aux Bassins à flot, le suivi des promoteurs par la maîtrise d'ouvrage urbaine débute au sein de l'Atelier des Bassins dès la manifestation d'intérêt pour l'achat d'un terrain dans le périmètre du projet. Après l'obtention du permis de construire, les promoteurs immobiliers présentent l'avancement du chantier car le choix des matériaux est soumis à l'aval de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Dans l'éventualité de la demande d'un permis de construire modificatif, l'objet est négocié avec la maîtrise d'ouvrage urbaine au sein de l'Atelier. Certaines modifications demandées par les promoteurs, comme celles concernant le programme de logements, suscitent souvent l'opposition des acteurs publics quand elles sont jugées défavorables, comme lorsque les promoteurs souhaitent diviser de grands logements en plusieurs petits logements. Dans le projet du Quartier Camille Claudel, les ateliers organisés par le mandataire du groupement de promoteurs immobiliers demeurent la modalité d'organisation de la coordination entre ces derniers jusqu'à l'achèvement du projet, bien après l'obtention des permis de construire. Le suivi est plus ou moins approfondi selon les projets : dans le projet du Grand Parc, le suivi de l'élaboration du programme fait l'objet d'une attention très poussée de l'aménageur, jusqu'à la surface des appartements car les acteurs estiment que c'est la clé pour la coproduction du projet ; dans le projet du Quartier Camille Claudel, la densité importante – 2 000 habitants sur 20 hectares alors que le projet du Grand Parc à Bondoufle s'étend sur 48 hectares pour le même nombre de logements – pose un défi important pour la composition urbaine aux concepteurs et aux promoteurs qui s'appuient sur les maquettes (voir figure 4 dans le chapitre 2) ; dans le projet des Bassins à flot, la densité fait aussi l'objet d'un suivi approfondi, grâce à l'usage de maquettes, et le respect des « invariants » du projet, c'est-à-dire les éléments du répertoire de la conception, suscite aussi une attention scrupuleuse.

Comme on peut le constater, si la régulation d'accompagnement permet de sécuriser l'obtention des autorisations administratives et gagner du temps en se prémunissant d'un refus potentiel, elle permet également aux acteurs de la maîtrise d'ouvrage urbaine d'agir sur les choix de la conception, en négociation avec les promoteurs et les concepteurs. C'est en cela que le suivi de l'élaboration dans les dispositifs de coordination et de conception collective est un instrument clé pour les acteurs publics dans des situations de conception peu règlementées. En effet, il sert d'espace-temps à une sorte de transaction entre les acteurs publics et les acteurs privés. D'un côté, il permet aux acteurs publics de peser un peu plus dans l'élaboration des choix de conception, ce que les promoteurs acceptent car ils savent que c'est un moyen de sécurisation de l'instruction des autorisations du permis. Enfin, tous les acteurs mesurent

que ces dispositifs permettent de produire plus rapidement le projet et dans des relations de coopération plus consensuelles. Comme le dit l'un des promoteurs du projet des Bassins à flot, l'Atelier des Bassins est « *une machine à faire sortir les projets* ».

Les cas d'études abordés dans cette thèse sont représentatifs des évolutions contemporaines de la production urbaine. Pour conclure, je reviendrais sur une de ces évolutions car elle me semble offrir des prolongements intéressants à analyser sous plusieurs angles. Le constat d'un mouvement général de la production urbaine vers une interdépendance croissante entre acteurs publics et acteurs privés semble incontestable, amenant avec elle davantage d'acteurs dans le jeu urbain, davantage de complexité et sans doute davantage de problèmes de coproduction pour mener à bien la réalisation des projets d'urbanisme, quel que soit le programme. La coopération entre les acteurs de l'urbanisme s'annonce potentiellement de plus en plus difficile à mettre en place, qu'elle implique des acteurs publics avec des acteurs privés ou des acteurs privés entre eux. L'émergence d'une offre d'assistance ou de conseil aux acteurs de la coproduction semble émerger sous des formes variées et dans tous les territoires. Des recherches ont déjà pu mettre en évidence cette dynamique dans les métropoles mais également au-delà, dans les villes moyennes et petites qui peuvent se trouver en difficulté face à des montages et des ingénieries de projets de plus en plus raffinés. L'émergence d'acteurs proposant de mettre de l'huile dans les rouages de la coproduction publique et privée constitue le signal d'un marché porteur et sur lequel la recherche pourrait se pencher, tant pour continuer d'éclairer les dynamiques de coproduction urbaine et de régulation, et leurs mutations, que les évolutions à venir dans les métiers de l'urbanisme.

Bibliographie

ADAM Matthieu, « Concevoir l'urbain durable. De l'injonction généralisée aux réalisations standardisées, les concepteurs face à la normativité économique et technique », *Revue Internationale d'Urbanisme [En ligne]*, 2018.

ADISSON Félix, « From state restructuring to urban restructuring: The intermediation of public landownership in urban development projects in France », *European Urban and Regional Studies*, 2017, vol. 25, n° 4, p. 379-390.

ADISSON Félix, *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*, Politecnico di Milano & Université Paris-Est, Paris, 2015, 593 p.

ADISSON Félix et ARTIOLI Francesca, « Four types of urban austerity: Public land privatisations in French and Italian cities », *Urban Studies*, 2019.

ADISSON Félix, BARLES Sabine, BLANC Nathalie, COUTARD Olivier, FROUILLOU Leïla et RASSAT Fanny (eds.), *Pour la recherche urbaine*, Paris, CNRS Éditions, 2020, 448 p.

ALLE Camille, « La régulation de l'urbanisme commercial : élus locaux versus promoteurs ? », *Métropoles*, 2015, n° 16.

ANSALONI Matthieu, « Théorie de la régulation » dans Colin Hay et Andy Smith (eds.), *Dictionnaire d'économie politique : capitalisme, institutions, pouvoir*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018, p. 453-465.

ARAB Nadia, « Pour une théorie du projet en urbanisme », *Revue Européenne des Sciences Sociales*, 2018, p. 219-240.

ARAB Nadia, « L'élaboration collective des projets d'urbanisme : organiser l'intégration des acteurs et gérer l'incertitude des processus de conception », *Revue Internationale d'Urbanisme [En ligne]*, 2017, n° 3.

ARAB Nadia, « À quoi sert l'expérience des autres ? », *Espaces et Sociétés*, 2007, vol. 131, n° 4, p. 33-47.

ARAB Nadia, « Activité de projet et aménagement urbain : les sciences de gestion à l'épreuve de l'urbanisme », *Management & Avenir*, 2007, n° 12, p. 147-164.

ARAB Nadia, *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*, Thèse de doctorat en sociologie, École des Ponts ParisTech, Marne-la-Vallée, 2004, 508 p.

ARAB Nadia, « La coproduction des opérations urbaines : coopération et conception », *Espaces et Sociétés*, 2001, vol. 2-3, n° 105-106, p. 57-82.

ARAB Nadia et BOURDIN Alain, « La conception en urbanisme : un objet de recherche », *Revue Internationale d'Urbanisme [En ligne]*, 2017, n° 3.

ARAB Nadia et DANG VU Hélène, « Acteurs et systèmes d'acteurs de la production de la ville, quoi de neuf ? », *Revue Internationale d'Urbanisme [En ligne]*, 2019, n° 8.

ARAB Nadia, MILLE Amandine et PAUCHON Antoine (eds.), *Urbanisme et changement. Injonctions, rhétorique et nouvelles pratiques*, Toulouse, Presses Universitaires du Midi, à paraître.

ARAB Nadia et VIVANT Elsa, « L'innovation de méthodes en urbanisme : freins et leviers d'une entreprise incertaine », *Cahiers de la recherche architecturale, urbaine et paysagère*, 2018, n° 1.

ARPAILLANGE Christophe, MAILLARD Jacques DE, GUERIN-LAVIGNOTTE Élodie, KERROUCHE Éric et MONTANE Michel-Alexis, « La Communauté urbaine de Bordeaux à l'heure de la loi Chevènement : négociations contraintes dans une confédération de communes » dans François Baraize et Emmanuel Négrier (eds.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan (coll. « Logiques politiques »), 2001, p. 67-97.

ARTIOLI Francesca, « Logiques d'État en métropole parisienne. La réorganisation du ministère de la Défense », *Métropolitiques [En ligne]*, 2013.

ASCHER François, *Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2001, 103 p.

ASCHER François, « Le partenariat public-privé dans le "(re)développement". Le cas de la France » dans Heinz Werner (ed.), *Partenariats public-privé dans l'aménagement urbain : Allemagne, USA, Espagne, Grande-Bretagne, Suède, Pays-Bas, France*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 197-248.

ASSOCIATION À LA DECOUVERTE DU PLATEAU DE PALAISEAU, *Parcours historique*, Paris, Books on demand, 2014, 67 p.

ATTARD Jean-Philippe, « Un logement foncièrement solidaire : le modèle des community land trusts », *Mouvements*, 2013, vol. 74, n° 2, p. 143-153.

AVITABILE Alain, *La mise en scène du projet urbain. Pour une structuration des démarches*, Paris, L'Harmattan, 2005, 336 p.

BACQUE Marie-Hélène et BIEWENER Carole, *L'empowerment, une pratique émancipatrice ?*, Paris, La Découverte, 2015.

BACQUE Marie-Hélène et GAUTHIER Mario, « Participation, urbanisme et études urbaines », *Participations*, 2011, vol. 1, n° 1, p. 36-66.

BARAUD-SERFATY Isabelle et JACQUOT Charlotte, *Les recompositions de la chaîne de l'aménagement et de l'immobilier*, Paris, Réseau national des aménageurs (RNA), 2016.

BARAUD-SERFATY Isabelle et TRAUTMANN Flore, « Vers de vrais partenariats aménageur-promoteurs ? », *La revue foncière*, 2016, n° 9, p. 38-43.

BARTHE Yannick, BLIC Damien de, HEURTIN Jean-Philippe, LAGNEAU Éric, LEMIEUX Cyril, LINHARDT Dominique, BELLAING Cédric Moreau de, REMY Catherine et TROM Danny, « Sociologie pragmatique : mode d'emploi », *Politix*, 2013, vol. 3, n° 103, p. 175-204.

BARTHEL Pierre-Arnaud et DEBRE Célia, « Dans la « cuisine » de la mixité : retour sur des expérimentations nantaises », *Espaces et Sociétés*, 2010, vol. 140-141, n° 1, p. 75-91.

BATAILLE Nicolas et LACROIX Guillaume, « Standardisation de la conception et sur mesure organisationnel : la sous-traitance de l'ingénierie urbaine », *Annales de la recherche urbaine*, 2019, n° 113, p. 24-35.

BAUELLE Guy et GAULTIER Gilbert (eds.), *Les nouvelles fabriques de la ville. Objets, référentiels et méthodes*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes (coll. « Espace et territoires »), 2018, 187 p.

BECKER Howard S., *La bonne focale. De l'utilité des cas particuliers en sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2016.

BECKER Howard S., *Les ficelles du métier*, Paris, La Découverte, 2015, 354 p.

BEHAR Daniel, BELLANGER Emmanuel et DELPIROU Aurélien, « La production urbaine en chantier : héritages, enjeux et perspectives des appels à projets innovants », *Métropolitiques [En ligne]*, 2018.

BEHAR Daniel et DELPIROU Aurélien (eds.), *Atlas du Grand Paris*, Paris, Autrement, 2020, 86 p.

BERGER Martine, ROUGE Lionel, THOMANN Sandra et THOUZELLIER Christiane, « Vieillir en pavillon : mobilités et ancrages des personnes âgées dans les espaces périurbains d'aires métropolitaines (Toulouse, Paris, Marseille) », *Espace Populations Sociétés*, 2010, n° 2010/1, p. 53-67.

BERTONCELLO Brigitte et DUBOIS Jérôme (eds.), *Euroméditerranée. Accélérateur de métropole*, Marseille, Parenthèses, 2010, 270 p.

BERTONCELLO Brigitte et HAGEL Zoé, « Renouveler les modes de faire la ville : la Belle de Mai à Marseille, un quartier de tous les possibles ? », *Revue Internationale d'Urbanisme [En ligne]*, 2019, n° 8.

BIAU Véronique, « La place du travail de conception et la régulation de la qualité architecturale en partenariat public-privé » dans Élisabeth Campagnac (ed.), *Évaluer les partenariats public-privé en Europe*, Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, 2009, p. 147-154.

BIAU Véronique et TAPIE Guy (eds.), *La fabrication de la ville. Métiers et organisations*, Marseille, Parenthèses, 2009, 222 p.

BIDOU-ZACHARIASEN Catherine et DUBOIS Jérôme, « Financer la ville, les mutations des circuits de production du logement », *Espaces et sociétés*, 2018, vol. 3, n° 174.

BLANCHARD Guilhem, *Comment la maîtrise d'ouvrage urbaine conçoit-elle les choix d'aménagement ? Élaboration et assemblage des choix énergétiques à Bordeaux Euratlantique*, Thèse de doctorat en aménagement de l'espace, urbanisme, Université Paris-Est, Marne-la-Vallée, 2018, 509 p.

BLANCHARD Guilhem, « L'élaboration des choix énergétiques dans les projets urbains, entre apprentissages et négociations. L'exemple des prescriptions immobilières à Bordeaux Saint-Jean Belcier », *Géographie, économie, société*, 18 mai 2017, vol. 19, n° 2, p. 173-196.

BLANCHARD Guilhem et MIOT Yoan, « Quelle activité de conception dans les séquences aval des projets d'aménagement ? Apprentissages et négociations dans l'encadrement des opérations immobilières à Bordeaux Euratlantique et Lille-Arras-Europe », *Revue Internationale d'Urbanisme [En ligne]*, 2017, n° 3.

BOINO Paul, « Produire la ville : un problème public, une problématique scientifique » dans Paul Boino (ed.), *Lyon : la production de la ville*, Marseille, Parenthèses (coll. « La ville en train de se faire »), 2009, p. 10-27.

BONNET Michel (ed.), *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe. Les acteurs du projet architectural et urbain*, La Défense, Plan Construction et Architecture, 1997, vol.1, 220 p.

BONNEVAL Loïc et POLLARD Julie, « Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux, collectivités locales : des acteurs aux frontières des marchés du logement », *Métropoles [En ligne]*, 2017, n° 20.

BOURDIN Alain, « Les nouveaux acteurs de l'urbanisme : renouveau ou fin de partie ? », *Revue Internationale d'Urbanisme [En ligne]*, 2019, n° 8.

BOURDIN Alain, « Dynamiques de la maîtrise d'ouvrage urbaine et mutations du contexte local » dans Jean Frébault (ed.), *La maîtrise d'ouvrage urbaine*, Paris, Éditions du Moniteur, 2006, p. 33-43.

BOURDIN Alain, « Comment on fait la ville, aujourd'hui, en France », *Espaces et sociétés*, 2001, n° 105-106, p. 147-166.

BOURDIN Alain, CASTEIGTS Michel et IDT Joël, *L'action publique urbaine face aux mutations sociétales*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube (coll. « Bibliothèque des territoires »), 2020, 298 p.

BOURDIN Alain et IDT Joël (eds.), *L'urbanisme des modèles. Références, benchmarking et bonnes pratiques*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2016, 189 p.

BOURDIN Alain, LEFEUVRE Marie-Pierre et MELE Patrice (eds.), *Les règles du jeu urbain*, Paris, Descartes & Cie, 2006, 316 p.

BOURDIN Alain, LEFEUVRE Marie-Pierre et MELE Patrice, « L'élaboration des règles du jeu » dans Alain Bourdin, Marie-Pierre Lefeuvre et Patrice Melé (eds.), *Les règles du jeu urbain*, Paris, Descartes & Cie, 2006, p. 21-51.

BUFFAT Maryne et MEUNIER François, « La programmation urbaine, entre projet politique et projet urbain », *Métropolitiques [En ligne]*, 2014.

CADIOU Stéphane, « Projet urbain, débats intellectuels et engagements savants », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 2008, vol. 104, p. 58-67.

CALLEN Delphine, *La « fabrique péri-urbaine », système d'acteurs et production des ensembles pavillonnaires dans la Grande Couronne francilienne*, Thèse de doctorat en géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 2011, 402 p.

CAMPAGNAC Élisabeth, *Évaluer les partenariats public-privé en Europe*, Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, 2009, 315 p.

CARRIOU Claire et RATOUIS Olivier, « Quels modèles pour l'urbanisme durable ? », *Métropolitiques [En ligne]*, 2014.

CEFAÏ Daniel (ed.), *L'engagement ethnographique*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2010, 640 p.

CEFAÏ Daniel (ed.), *L'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, 2003, 624 p.

CEFAÏ Daniel, GARDELLA Édouard et LE MENER Erwan, « Enquêter sur un dispositif d'urgence sociale. Les maraudes auprès des sans-abris à Paris » dans Fabrizio Cantelli, Marta Roca i Escoda, Luca Pattaroni et Joan Stavo-Debaugé (eds.), *Sensibilités pragmatiques. Enquêter sur l'action publique*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2009, p. 39-51.

CHADOIN Olivier, *Être architecte : les vertus de l'indétermination. De la sociologie d'une profession à la sociologie du travail professionnel*, 2^e éd., Limoges, Presses Universitaires de Limoges, 2013/2007, 384 p.

CHADOIN Olivier, « L'architecte coordonnateur entre originalité et ordre », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 2000, n° 88, p. 63-72.

CHADOIN Olivier et EVETTE Thérèse (eds.), *Activités d'architectes en Europe : nouvelles pratiques*, Paris, Éditions de la Villette (coll. « Cahiers Ramau »), 2004, 167 p.

- CHADOIN Olivier, GODIER Patrice et TAPIE Guy, *Du politique à l'œuvre : Bilbao, Bordeaux, Bercy, San Sebastián. Système et acteurs des grands projets urbains et architecturaux*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2000, 237 p.
- CHAMPY Florent, *Sociologie de l'architecture*, Paris, La Découverte, 2001, 128 p.
- CHARRIE Jean-Paul (ed.), *Villes en projet(s)*, Talence, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 1996, 412 p.
- CHARRIE Jean-Paul et DUMAS Jean, « Bordeaux métropole économique » dans Francis Cuillier (ed.), *Les débats sur la ville*, 2, Bordeaux, Confluences, A'urba, 1999.
- CHEMETOFF Alexandre, *Le plan-guide (suites)*, Paris, Archibooks + Sautereau, 2010.
- CHEMETOFF Alexandre et BERTHOMIEU Jean-Louis, *L'île de Nantes : le plan guide en projet*, Nantes, Éditions MeMo, 1999.
- CHOAY Françoise, *Urbanisme, utopies et réalités*, Paris, Éditions du Seuil, 1965.
- CHRISTY Hugo et ANMA, *L'Urbanisme négocié*, Paris, La Découverte, 2016, 112 p.
- CITRON Paul, « Produire la ville grâce aux opérateurs immobiliers : quel modèle pour l'aménagement privé en zone dense ? », *Métropoles [En ligne]*, 2017, vol. 20.
- CITRON Paul, *Les promoteurs immobiliers dans les projets urbains. Enjeux, mécanismes et conséquences d'une production urbaine intégrée en zone dense*, Thèse de doctorat en urbanisme, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 2016, 450 p.
- CLAUDE Viviane, *Faire la ville : les métiers de l'urbanisme au XXème siècle*, Marseille, Parenthèses, 2006, 253 p.
- CLEMENT Pierre et GUTH Sabine, « De la densité qui tue à la densité qui paye. La densité urbaine comme règle et médiateur entre politique et projet », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 1995, vol. 67, n° 1, p. 72-83.
- CLUB VILLE AMENAGEMENT, *Foncier et aménagement. Synthèse des travaux 2011-2012*, La Défense, Club Ville Aménagement, 2012.
- COMBY Joseph, « Logiques foncières du renouvellement urbain », *La revue foncière*, 2017, n° 15.
- COMBY Joseph, « Après la bulle foncière », *Études foncières*, 2013, n° 161.
- COMBY Joseph, « Les utilisations du "compte à rebours" », *comby-foncier.com*, 1999.
- COMBY Joseph et RENARD Vincent, *Les politiques foncières*, Paris, Presses Universitaires de France (coll. « Que sais-je ? »), 1996, 128 p.

COMMAILLE Jacques et JOBERT Bruno, « La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissance ? » dans *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (coll. « Droit et société »), 1998, p. 11-34.

CORDIER Mathilde et MEUNIER Jules-Mathieu, « L'émergence du pouvoir d'agglomération dans le champ de l'habitat » dans Alain Bourdin et Robert Prost (eds.), *Projets et stratégies urbaines. Regards comparatifs*, Marseille, Parenthèses, 2009, p. 138-154.

COULONDRE Alexandre, « La création de profit par les promoteurs immobiliers », *Revue française de sociologie*, 2017, vol. 58, n° 1, p. 41-69.

COULONDRE Alexandre, *Faire une place au marché : la création des centres commerciaux en France par les promoteurs immobiliers*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris Dauphine, Paris, 2015.

CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Éditions du Seuil (coll. « Points Essais »), 2014/1977, 504 p.

DANG VU Héléne, *L'action immobilière des universités mondialisées. Le Plan campus au regard d'expériences américaines, britanniques et belges*, Thèse de doctorat en aménagement et urbanisme, Université Paris-Est, Marne-la-Vallée, 2011, 494 p.

DARMAGNAC André, « Problèmes de réalisation de villes nouvelles en France. Le cas d'Évry », *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, 1968, vol. 45, n° 362, p. 125-140.

DAUPHIN Gabriel, *Palaiseau d'hier et d'aujourd'hui*, 2^e éd., Paris, Le Livre d'histoire (coll. « Monographies des villes et villages de France »), 2003/1970.

DAVY Anne-Claire et MASSOT André, « Promoteur-constructeur (promoteur) » dans Pierre Merlin et Françoise Choay (eds.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, 4^e éd., Paris, Presses universitaires de France (coll. « Quadrige »), 2015/1988, p. 636.

DE GRAVELAINE Frédérique, *L'Atelier des Batignolles : une nouvelle fabrique de la ville*, Paris, Gallimard et Paris Batignolles Aménagement, 2014, 161 p.

DEBOULET Agnès et LELEVRIER Christine (eds.), *Rénovations urbaines en Europe*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014, 362 p.

DEBOULET Agnès et NEZ Héroïse, *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (coll. « Res publica »), 2013.

DEMAZIERE Christophe et DESJARDINS Xavier, « La planification territoriale stratégique : une illusion nécessaire ? », *Revue Internationale d'Urbanisme [En ligne]*, , n° 2.

DEMOULIN Jeanne, *La gestion du logement social. L'impératif participatif*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2016.

DESJARDINS Xavier, *Planification urbaine. La ville en devenir*, Paris, Armand Colin, 2020, 240 p.

DEVILLERS Christian, *Le projet urbain*, Paris, Éditions du Pavillon de l'Arsenal (coll. « Les mini PA »), 1994.

DEVILLERS Christian, GENESTIER Philippe et RONCAYOLO Marcel, « De la logique de secteur au projet urbain », *Villes en Parallèle*, 1988, vol. 12-13, p. 244-259.

DEVISME Laurent (ed.), *Nantes. Petite et grande fabrique urbaine*, Marseille, Parenthèses, 2009, 267 p.

DEVISME Laurent (ed.), « Les instruments et temps du projet : la dynamique resituée de la fabrique urbaine » dans *Nantes. Petite et grande fabrique urbaine*, Marseille, Parenthèses (coll. « La ville en train de se faire »), 2009, p. 166-201.

DEVISME Laurent, *L'analyse pragmatique d'un projet urbain : la mise à l'épreuve du « plan-guide en projet » de l'Île-de-Nantes*, Nantes, Plan Urbanisme Construction Architecture, 2006.

DEVISME Laurent, DUMONT Marc et ROY Élise, « Le jeu des « bonnes pratiques » dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale », *Espaces et sociétés*, 2007, vol. 131, n° 4, p. 15-31.

DEZERT Bernard, « Désindustrialisation et reconversion industrielle dans les vieilles villes industrielles de la région parisienne (Petite couronne) », *Revue Géographique de l'Est*, 1985, vol. 25, n° 2, p. 179-190.

DRIANT Jean-Claude, *Les politiques du logement en France*, Paris, La documentation française, 2015, 198 p.

DRIANT Jean-Claude, « Enjeux et débats des politiques du logement en France », *Revue d'économie financière*, 2014, vol. 3, n° 115, p. 189-208.

DUBOIS Jérôme, *Les politiques publiques territoriales : la gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2017.

DUBOIS Jérôme, « Quand la densité s'invite dans la France du quotidien. Une analyse des effets cumulés des évolutions règlementaires françaises et du marché foncier dans les communes périurbaines », *Revue Internationale d'Urbanisme [En ligne]*, 2017.

DUBOIS Jérôme, « L'espace normé ne fait pas l'espace du projet. L'opération d'intérêt national Euroméditerranée à Marseille » dans Alain Bourdin, Marie-Pierre Lefevre et Patrice Melé (eds.), *Les règles du jeu urbain*, Paris, Descartes & Cie, 2006, p. 55-91.

DUBOIS Jérôme, *Communautés de politiques publiques et projets urbains : étude comparée de deux grandes opérations d'urbanisme municipales contemporaines*, Paris, L'Harmattan, 1997, 323 p.

DUBOIS Jérôme et OLIVE Maurice, « Euroméditerranée : négociations à tous les étages. État, promoteurs et propriétaires dans une ville en crise », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 2004, vol. 97, n° 1, p. 102-111.

DUMAS Jean, *Bordeaux, ville paradoxale : temps et espaces dans la construction imaginaire d'une métropole*, Bordeaux, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 2000, 291 p.

DUMONT Marc, « L'expérience de la structuration d'une maîtrise d'ouvrage publique de l'aménagement urbain à Rennes (1960-1977) », *La loi d'orientation foncière (1967) : un héritage en débat*, 2019, n° 26, (coll. « Pour mémoire. Revue des ministères de la Transition écologique et solidaire et de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales »), p. 111-120.

EFFOSSE Sabine, *L'invention du logement aidé en France. L'immobilier au temps des Trente Glorieuses*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2003, 736 p.

EMELIANOFF Cyria, « La ville durable : l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe », *L'Information géographique*, 2007, vol. 71, n° 3, p. 48-65.

EPSTEIN Renaud, *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Les Presses de Sciences Po (coll. « Sciences Po Gouvernances »), 2013, 377 p.

EPSTEIN Renaud et KIRSZBAUM Thomas, « L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines », *Regards sur l'actualité*, 2003, n° 292, p. 66-73.

ESCOBAR Laurent et BAZARD Jeanne (eds.), « Dossier Logement abordable, un souffle d'optimisme ? », *Études foncières*, 2012, n° 160, (coll. « Études foncières »), p. 31-56.

ÉTUDIANTS EUP MASTER 1, *L'habitat individuel dans l'agglomération Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart*, Marne-la-Vallée, École d'Urbanisme de Paris, 2017.

FERCHAUD Flavie et DUMONT Marc, « Les « échappées » des expérimentations, une forme de design social des espaces ? Le cas du réaménagement du quartier du Blosne à Rennes (France) », *Lien social et Politiques*, 2015, n° 73, p. 199-214.

FERGUSON Yann, *Politiser l'action publique. Une approche par les instruments. Le cas du programme Constellation*, Thèse de doctorat en sociologie, Université de Toulouse, Toulouse, 2014, 709 p.

FIJALKOW Yankel, *Sociologie du logement*, Paris, La Découverte, 2011, 128 p.

FREBAULT Jean (ed.), *La maîtrise d'ouvrage urbaine*, Paris, Éditions du Moniteur, 2005, 147 p.

FRIEDBERG Erhard, *Le pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée*, 2^e éd., Paris, Éditions du Seuil (coll. « Points Essais »), 1997/1993, 422 p.

FRIGGIT Jacques, « Quelles perspectives pour le prix des logements après son envolée ? », *Regards croisés sur l'économie*, 2011, vol. 9, n° 1, p. 14-32.

GARDESSE Camille, « The fraught 'ménage à trois' of public actors, private players and inhabitants: Problems of participation in French urban development projects », *Urban Studies*, 1 décembre 2015, vol. 52, n° 16, p. 3035-3053.

GASNIER Arnaud, « La fonction commerciale dans les politiques de renouvellement des fronts d'eau urbain à Bordeaux et Saint-Nazaire : une résilience limitée ? », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 2013, vol. 108, p. 82-95.

GENARD Jean-Louis et ROCA I ESCODA Marta, « Le rôle de la surprise dans l'activité de recherche et son statut épistémologique », *SociologieS [En ligne]*, 2013.

GENESTIER Philippe, « Que vaut la notion de projet urbain ? », *L'Architecture d'aujourd'hui*, 1993, n° 288, p. 40-46.

GIMAT Matthieu, *Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'intervention publique en faveur des HLM (2004-2014)*, Thèse de doctorat en aménagement de l'espace, urbanisme et géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 2017, 692 p.

GIMAT Matthieu, « Jouer des « frontières » pour produire le logement social. La péréquation lors de la construction d'opérations de logement mixtes dans le Bordelais », *Métropoles [En ligne]*, 2017, n° 20.

GIMAT Matthieu et POLLARD Julie, « Un tournant discret : la production de logements sociaux par les promoteurs immobiliers », *Géographie, économie, société*, 2016, vol. 18, n° 2, p. 257-282.

GODIER Patrice, *Fabrication de la ville contemporaine : processus et acteurs. Le cas de l'agglomération bordelaise*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Bordeaux II, Bordeaux, 2009, 342 p.

GODIER Patrice et TAPIE Guy, « Stratégies urbaines et agglomération bordelais » dans Patrice Godier, Guy Tapie et Claude Sorberts (eds.), *Bordeaux Métropole : un futur sans rupture*, Marseille, Parenthèses (coll. « La ville en train de se faire »), 2009, p. 214-261.

GODIER Patrice et TAPIE Guy, *Recomposer la ville : mutations bordelaises*, Paris, L'Harmattan, 2004, 236 p.

GOURGUES Guillaume et HOUSER Matthieu, *Austérité et rigueur dans les finances locales*, Paris, L'Harmattan, 2017, 295 p.

GRECO Lucile, JOSSO Vincent et RIO Nicolas, « Les « Réinventer » : un concours de programmation... sans programmiste ? », *Métropolitiques [En ligne]*, 2018.

GROSBELLET Jean, *La ville accélérée et ses acteurs. Anatomie du projet urbain des Bassins à flot à Bordeaux*, Thèse de doctorat en aménagement de l'espace, urbanisme, Université Paris-Ouest Nanterre La Défense, Nanterre, 2016, 464 p.

GUIRONNET Antoine, *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*, Thèse de doctorat en aménagement et urbanisme, Université Paris-Est, Paris, 2017.

GUIRONNET Antoine et HALBERT Ludovic, « Produire la ville pour les marchés financiers », *Espaces et sociétés*, 2018, vol. 174, n° 3, p. 17-34.

HALPERN Charlotte et POLLARD Julie, « Making Up the Neoliberal City: The Role of Urban Market Actors » dans Gilles Pinson et Christelle Morel Journal (eds.), *Debating the Neoliberal City*, Londres & New York, Routledge, 2017, p. 60-76.

HAYOT Alain et SAUVAGE André (eds.), *Le projet urbain : enjeux, expérimentations et professions*, Paris, France, Éd. de La Villette, 2000, 401 p.

HERMANN Lou, *Fabriquer la ville avec les lotissements. Une qualification possible de la production urbaine ordinaire des espaces urbains contemporains ?* Thèse de doctorat en géographie, aménagement et urbanisme, Université de Lausanne & Université Lumière Lyon 2, Lausanne et Lyon, 2017, 763 p.

HERVE Camille, *Les chartes promoteurs en Île-de-France. Un nouvel outil pour l'encadrement des promoteurs immobiliers par les collectivités locales*, Mémoire de M1, École d'urbanisme de Paris, Marne-la-Vallée, 2018, 95 p.

HIRSCHBERGER Stéphane, PINSON Gilles et REIFFERS Elise, « L'appel à projets urbains "50.000 logements" à Bordeaux : la mise en échec de la métropole stratégie », *Métropolitiques [En ligne]*, 2018.

IBARS Jenny, *ZAC communautaires en fabrication : Berges de Lac, Coeur de Bastide, Quais de Floirac, Ravezies*, s.l., Plateforme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines (POPSU), 2008.

IDT Joël, « Nouvelle place des entreprises publiques locales », *La revue foncière*, 2015, n° 6, p. 22-27.

IDT Joël, « Quand le niveau technique de l'urbanisme opérationnel structure la régulation politique de l'action publique urbaine. Le cas des projets d'aménagement urbain », *Revue Internationale d'Urbanisme [En ligne]*, 2015, n° 1.

IDT Joël, « Le temps de la réalisation des projets urbains : une fabrique a posteriori des enjeux politiques de l'action collective », *Géocarrefour*, 2012, vol. 87, n° 2, p. 75-85.

IDT Joël, *Le pilotage des projets d'aménagement urbain : entre technique et politique. Une analyse basée sur les cas de Paris, Lille et Chartres*, Thèse de doctorat en aménagement et urbanisme, Université Paris 8 - Vincennes Saint-Denis, Marne-la-Vallée, 2009.

IDT Joël, PELLEGRINO Margot et BAUDRY Sarah, *Les acteurs publics face aux phénomènes de densification spontanée : une comparaison franco-italienne*, La Défense, PUCA, 2016.

IDT Joël et SILVESTRE Pauline, « Les prestataires privés en urbanisme et aménagement face au politique », *Revue Internationale d'Urbanisme [En ligne]*, 2019, n° 8.

INGALLINA Patrizia, *Le projet urbain*, 4^e éd., Paris, Presses Universitaires de France, 2010/2001, 128 p.

JANVIER Yves, « Question de vocabulaire » dans Jean Frébault (ed.), *La maîtrise d'ouvrage urbaine*, Paris, Éditions du Moniteur, 2006, p. 140-147.

JEANNOT Gilles, « Introduction : éléments pour un bilan », *Acteurs publics, acteurs privés dans l'aménagement*, 1994, n° 26, (coll. « Prospective sciences sociales - Ministère de l'Équipement »), p. 5-13.

JEANTET Alain, « Les objets intermédiaires dans la conception. Éléments pour une sociologie des processus de conception », *Sociologie du Travail*, 1998, vol. 40, n° 3, p. 291-316.

JOURDHEUIL Anne-Laure, « Le logement social produit par les promoteurs immobiliers privés. L'émergence d'une coopération déséquilibrée entre bailleurs sociaux et promoteurs », *Métropoles [En ligne]*, 2017, n° 20.

KUTY Olgierd, *La négociation des valeurs*, 2^e éd., Bruxelles, De Boeck, 2007/1998, 384 p.

LACAZE Jean-Paul, *Les méthodes de l'urbanisme*, 6^e éd., Paris, PUF (coll. « Que sais-je ? »), 2012/1990, 128 p.

LAGROYE Jacques, *Société et politique. Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux*, Paris, Pedone, 1973, 345 p.

LANGE Peter et REGINI Marino (eds.), *State, Market, and Social Regulation: New Perspectives on Italy*, Cambridge, Cambridge University Press (coll. « Cambridge studies in modern political economies »), 1989, 295 p.

LASCOUMES Pierre, *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994, 317 p.

LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick (eds.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques (coll. « Gouvernances »), 2004, 370 p.

LE GALES Patrick, *Le Retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

LELEVRIER Christine, « La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ? », *Espaces et Sociétés*, 2010, n° 140-141, p. 59-74.

LEMIEUX Cyril, *La sociologie pragmatique*, Paris, La Découverte (coll. « Repères »), 2018, 128 p.

LEPETIT Bernard, « L'histoire prend-t-elle les acteurs au sérieux ? », *Espace Temps*, 1995, vol. 59, n° 1, p. 112-122.

- LINOSSIER Rachel, « Le conseil en stratégies et projets urbains : un marché atypique », *Politiques et Management Public*, 2012, vol. 29, n° 1, p. 57-78.
- LORRAIN Dominique, « La ville et les marchés : ce qui change au début du 21ème siècle », *EspaceTemps.net [En ligne]*, 2013.
- LORRAIN Dominique, « La main discrète », *Revue française de science politique*, 2011, vol. 61, n° 6, p. 1097-1122.
- LORRAIN Dominique, « L'industrie de la finance et les infrastructures (1) : les fonds privés d'investissements », *Flux*, 23 octobre 2008, n° 71, p. 78-91.
- LORRAIN Dominique, « Capitalismes urbains : la montée des firmes d'infrastructures », *Entreprises et histoire*, 2002, vol. 30, n° 3, p. 7-31.
- LORRAIN Dominique, « Administrer, gouverner, réguler », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 1998, vol. 80-81, n° 1, p. 84-92.
- LORRAIN Dominique, « Le modèle ensemblier en France. La production urbaine après la décentralisation » dans Elisabeth Campagnac (ed.), *Les grands groupes de la construction : vers de nouveaux acteurs urbains ?* Paris, L'Harmattan, 1992, p. 71-82.
- LUCAN Jacques, *Où va la ville aujourd'hui ? Formes urbaines et mixités*, Paris, Éditions de la Villette (coll. « Études & perspectives de l'École d'architecture de la ville & des territoires à Marne-la-Vallée »), 2012, 205 p.
- MACE LE FICHER Paula, « Appels à projets urbains innovants : l'alimentation au risque du food-washing ? », *Métropolitiques [En ligne]*, 2018.
- MADEC Pierre, « Des inégalités à tous les étages », *Revue Projet*, 2018, vol. 364, n° 3, p. 66-76.
- MAGNAN Marion, *La production et la gestion de l'espace portuaire à vocation industrielle et logistique. Les grands ports maritimes français : gestionnaires d'espaces infrastructurels*, Thèse de doctorat en géographie, aménagement, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 2016, 446 p.
- MAGNAN Marion, « Le domaine portuaire, entre protection et valorisation : l'ambiguïté de la notion d'utilité publique au prisme du droit domanial », *Flux*, 2016, n° 103-104, p. 72-86.
- MANGIN David et PANERAI Philippe, *Projet urbain*, Marseille, Parenthèses (coll. « Eupalinos »), 1999, 185 p.
- MARIEU Jean, *Bordeaux ou la ville sans projet ?*, Thèse de doctorat en géographie de l'aménagement, Université Bordeaux III, Bordeaux, 1997.
- MARIEU Jean, *Intercommunalité de guichet ou intercommunalité de projet. Observations sur un grand projet de la Communauté urbaine de Bordeaux*, s.l., CPAU - Plan Urbain, 1991.

MATTHEY Laurent et MAGER Christophe, « La fabrique des urbanistes. Une identité professionnelle controversée ? », *Cybergeo : European Journal of Geography [En ligne]*, 2016.

MAURICE Romain, « L'inversion des rôles ? Aménageurs, promoteurs immobiliers et pouvoirs publics dans la régulation des ZAC du Grand Lyon », *Métropoles*, 2017, n° 20.

MERLIN Pierre, « Densité » dans Pierre Merlin et Françoise Choay (eds.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF, 2015, p. 236-238.

MILLE Amandine, *Le bailleur social en France : un monde professionnel en mutation*, Mémoire de master, Institut Français d'Urbanisme, Marne-La-Vallée, 2015.

MOTTEZ Michel, *Carnets de campagne. Évry 1965-2007*, Paris, L'Harmattan (coll. « Villes et entreprises »), 2003, 244 p.

MULLON Rachel, *La réception des modèles urbains dans la pratique urbanistique : une entrée par les références en situation de conception*, Thèse de doctorat en aménagement et urbanisme, Université Paris-Est, Paris, 2018.

NAPPI-CHOLET Ingrid, « Le logement, laissé-pour-compte de la financiarisation de l'immobilier », *Esprit*, janvier 2012.

ORILLARD Clément, « The transnational building of urban design: interplay between genres of discourse in the Anglophone world », *Planning Perspectives*, 2014, vol. 29, n° 2, p. 209-229.

ORILLARD Clément, « Les appels à projets innovants : un renouveau de l'articulation public-privé dans l'aménagement urbain ? », *Métropolitiques [En ligne]*, 2018.

PAILLE Pierre, « L'analyse par théorisation ancrée », *Cahiers de recherche sociologique*, 1994, n° 23, p. 147-181.

PARIS Romain, « Perspectives pour un outil foncier innovant. Du Community land trust à l'Organisme de foncier solidaire », *La revue foncière*, 2018, n° 22, p. 31-33.

PARIS SUD AMENAGEMENT et HUGRON Jean-Philippe, *Massy, Atlantis. Une nouvelle fabrique urbaine*, Paris & Bruxelles, AAM – Ante Prima éditions, 2019, 112 p.

PECK Jamie, « Austerity urbanism », *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, 2012, n° 6, p. 626-655.

PERSYN Nicolas, *Mobiliser et maîtriser le foncier pour le logement : outils et pratiques en agglomérations moyennes*, Thèse de doctorat en géographie, aménagement, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 2014, 485 p.

PIGANIOL Marie, « Pouvoir statutaire, pouvoir relationnel. Une analyse organisationnelle des architectes en situation de travail », *Sociologie du Travail*, 2016, vol. 58, n° 3, p. 253-272.

PINSON Daniel, « La conception du logement » dans Marion Segaud, Jacques Brun et Jean-Claude Driant (eds.), *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Paris, Armand Colin, 2002, p. 178-182.

PINSON Gilles, *La ville néolibérale*, Paris, Presses universitaires de France (coll. « La ville en débat »), 2020, 160 p.

PINSON Gilles, « Politiser et dépolitiser la métropole : dimensions et modes de politisation de l'intercommunalité bordelaise », *Métropoles [En ligne]*, 2019, n° 25.

PINSON Gilles, *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, 420 p.

PINSON Gilles, « Le projet urbain comme instrument d'action publique » dans Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (eds.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 199-233.

PINSON Gilles et MOREL JOURNAL Christelle (eds.), *Debating the Neoliberal City*, Londres, Routledge, 2017, 220 p.

PINSON Gilles et MOREL JOURNAL Christelle, « Beyond Neoliberal Imposition: State–Local Cooperation and the Blending of Social and Economic Objectives in French Urban Development Corporations », *Territory, Politics, Governance*, 2016, vol. 4, n° 2, p. 173-195.

POIDEVIN Jean-Luc, « Les promoteurs immobiliers deviennent des “ensemblers urbains” », *Place Publique*, 2007, n° 4.

POLLARD Julie, *L'État, le promoteur et le maire. La fabrication des politiques du logement*, Paris, Sciences Po Les Presses, 2018, 211 p.

POLLARD Julie, « La capacité de mise en oeuvre des acteurs économiques privés : mobiliser les promoteurs immobiliers dans un contexte d'austérité » dans Guillaume Gourgues et Matthieu Houser (eds.), *Austérité et rigueur dans les finances locales*, Paris, L'Harmattan, 2017, p. 229-257.

POLLARD Julie, « Les grands promoteurs immobiliers français », *Flux*, 2007, n° 69, n° 3, p. 94-108.

REYNAUD Jean-Daniel, « Qu'est-ce qu'une « communauté de projet » ? » dans Didier Vrancken (ed.), *Penser la négociation. Mélanges en hommage à Olgierd Kutny*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, 2008, p. 189-192.

REYNAUD Jean-Daniel, « Préface » dans *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, 2^e éd., Paris, Armand Colin, 1993/1989, p. I-VII.

REYNAUD Jean-Daniel, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, 1989, 306 p.

ROULLIER Jean-Eudes, « Les problèmes administratifs et financiers posés par la réalisation des villes nouvelles de la Région parisienne » dans *Villes nouvelles en France*, Paris, Economica, 1989, p. 81-111.

ROUSSEAU Denis et VAUZEILLES Georges, *L'aménagement urbain*, 2^e éd., Paris, Presses universitaires de France (coll. « Que sais-je ? »), 1995/1992, 127 p.

ROY Élise, « Urbanisme sur mesure, urbanisme en mesure » dans Guy Baudelle et Gilbert Gaultier (eds.), *Les nouvelles fabriques de la ville. Objets, référentiels et méthodes*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes (coll. « Espace et territoires »), 2018, p. 165-176.

SALA-PALA Valérie, « Logement » dans Romain Pasquier, Sébastien Guigner et Alistair Cole (eds.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po (coll. « Gouvernances »), 2011, p. 312-318.

SAVARY Gilles, *Chaban, maire de Bordeaux. Anatomie d'une féodalité républicaine*, 2^e éd., Bordeaux, Aubéron, 2000/1995, 259 p.

SEGAS Sébastien, « La production de l'agglomération bordelaise par la littérature savante, 1995-2005 » dans Patrice Godier, Claude Sorbets et Guy Tapie (eds.), *Bordeaux Métropole : un futur sans rupture*, Marseille, Parenthèses (coll. « La ville en train de se faire »), 2009, p. 16-33.

SEURRE Xavier, « Quand la gestion du foncier questionne le montage », *La revue foncière*, 2017, n° 17.

SOUAMI Taoufik, *Écoquartiers : secrets de fabrication. Analyse critique d'exemples européens*, Paris, Les carnets de l'info (coll. « Modes de ville »), 2009, 207 p.

SPAACK Dorian, « Le plateau de Saclay : une terre pionnière pour la protection foncière en attente d'un projet pour ses espaces ouverts et agricoles », *Pour*, 2013, vol. 220, n° 4, p. 315-326.

STEINMETZ Hélène, « Les Chalandonnettes. La production par le haut d'une accession bas de gamme », *Politix*, 2013, n° 101, n° 1, p. 21-48.

SUBILEAU Jean-Louis et HEBERT Guillaume (eds.), *La fabrique de la ville aujourd'hui*, Paris, Dominique Carré éditeur – Éditions La Découverte, 2018, 175 p.

SWYNGEDOUW Erik, MOULAERT Frank et RODRIGUEZ Arantxa, « Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy » dans Neil Brenner et Nik Theodore (eds.), *Spaces of Neoliberalism*, Chichester, UK, John Wiley & Sons, Ltd, 2002, p. 194-229.

TABURET Aurélien, *Promoteurs immobiliers privés et problématiques de développement durable urbain*, Thèse de doctorat en géographie sociale et régionale, Université du Maine, Le Mans, 2012, 379 p.

TAFFIN Claude, « Les mécanismes du financement du logement » dans Marion Segaud, Jacques Brun et Jean-Claude Driant (eds.), *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Paris, Armand Colin, 2002, p. 178-182.

TERSSAC Gilbert DE, « La théorie de la régulation sociale : repères introductifs », *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*, 2012, n° 45.

THOENIG Jean-Claude, « L'usage analytique du concept de régulation » dans Jacques Commaille et Bruno Jobert (eds.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (coll. « Droit et société »), 1998, p. 35-53.

TIANO Camille, « Neptune : le discours de la méthode », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 2010, n° 106, p. 63-73.

TOPALOV Christian, *Le logement en France : histoire d'une marchandise impossible*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1987, 437 p.

TOPALOV Christian, *Les promoteurs immobiliers. Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*, Paris, Mouton, 1973, 413 p.

TOUATI Anastasia, *Économie politique de la densification des espaces à dominante pavillonnaire : l'avènement de stratégies post-suburbaines différenciées*, Thèse de doctorat en aménagement et urbanisme, Université Paris-Est, Marne-la-Vallée, 2013.

TRIBOUT Silvère, *Les concepteurs en agence d'architecture, d'urbanisme et de paysage à l'épreuve du développement durable*, Thèse de doctorat en aménagement de l'espace, urbanisme, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, Nanterre, 2015, 449 p.

TROUILLARD Emmanuel, *La production de logements neufs par la promotion privée en Île-de-France (1984-2012) : marchés immobiliers et stratégies de localisation*, Thèse de doctorat en géographie, Université Paris Diderot - Paris 7, Paris, 2014.

VADELORGE Loïc, *Retour sur les villes nouvelles*, Paris, Créaphis Éditions, 2014, 426 p.

VADELORGE Loïc, « Généalogie d'un mythe : les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles », *Espaces et Sociétés*, 2004, vol. 119, n° 4, p. 37-54.

VANONI Didier, « Produire plus... et moins cher ? », *Études foncières*, 2012, n° 160, p. 32-33.

VERGRIETE Patrice, *La ville fiscalisée : politiques d'aide à l'investissement locatif, nouvelle filière de production du logement et recomposition de l'action publique locale en France (1985-2012)*, Thèse de doctorat en aménagement de l'espace, urbanisme, Université Paris-Est, Marne-La-Vallée, 2013, 309 p.

VERHAGE Roelof et LINOSSIER Rachel, « La co-production public/privé des projets urbains » dans Paul Boino (ed.), *Lyon : la production de la ville*, Marseille, Parenthèses, 2009, p. 144-171.

VERPRAET Gilles, « Le dispositif partenarial des projets intégrés. Pour une typologie des rapports publics/privés », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 1991, n° 51, p. 103-112.

VICTOIRE Émile, *Sociologie de Bordeaux*, 2^e éd., Paris, La Découverte (coll. « Repères »), 2014/2007, 126 p.

VILMIN Thierry, *L'Aménagement urbain. Acteurs et systèmes*, Marseille, Éditions Parenthèses, 2015, 160 p.

ZETLAOUI-LEGER Jodelle, « La programmation architecturale et urbaine : émergence et évolutions d'une fonction », *Les Cahiers de la recherche architecturale et urbaine*, 2009, n° 24-25, p. 143-158.

Annexes

Annexe 1 – Chronologie indicative du projet du Quartier Camille Claudel à Palaiseau

| | |
|-----------------------|--|
| <i>2006</i> | Inscription du projet dans le PLU de Palaiseau Création de la SEM Scientipôle Aménagement dont la CAPS est actionnaire majoritaire |
| <i>Février 2007</i> | Déclaration d'intérêt communautaire du projet Quartier Camille Claudel par le conseil de la CAPS |
| <i>Mars 2009</i> | Création de l'OIN Paris-Saclay par l'État |
| <i>Avril 2009</i> | Inauguration de la ligne de bus à haut-niveau de service dont l'un des arrêts dessert le site du futur Quartier Camille Claudel et le relie à la gare de Massy-Palaiseau et au campus du plateau de Saclay |
| <i>Juin 2009</i> | Désignation de l'équipe de l'architecte-urbaniste Michel Cantal-Dupart pour la maîtrise d'œuvre urbaine du projet |
| <i>Juin 2010</i> | Création de l'Établissement Public de Paris-Saclay |
| <i>Juillet 2010</i> | La SEM Scientipôle Aménagement est désignée lauréate de la consultation de la concession d'aménagement Le projet Quartier Camille Claudel est désigné lauréat de l'appel à projets « Nouveaux Quartiers Urbains » (2 ^{ème} édition) de la Région Île-de-France |
| <i>Janvier 2011</i> | Le groupement de promoteurs dont Constructions et Développements Urbains est mandataire est désigné lauréat de l'appel d'offres des charges foncières lancé par l'aménageur |
| <i>Mai 2012</i> | Nomination de François Lamy (maire de Palaiseau entre 2001 et 2012 et président de la communauté d'agglomération entre 2003 et 2012) au gouvernement en tant que ministre déléguée à la Ville (jusqu'en 2014) |
| <i>Juillet 2012</i> | Dépôt du premier permis de construire valant division |
| <i>Septembre 2012</i> | Présentation du projet du Quartier Camille Claudel par François Lamy à la presse nationale |
| <i>Mars 2014</i> | Début des travaux des premiers logements |
| <i>Décembre 2014</i> | Le projet du Quartier Camille Claudel est déclaré d'utilité publique |

| | |
|---------------------|---|
| <i>Été 2015</i> | Première livraison de logements |
| <i>Janvier 2016</i> | Mise en service de la conciergerie du Quartier Camille Claudel |
| <i>Été 2016</i> | Livraison de l'intégralité des logements et des espaces publics |

Annexe 2 – Chronologie indicative du projet du Grand Parc à Bondoufle

| | |
|--------------------------------|--|
| 2008 | Études préalables réalisées par l'AFTRP, missionnée par la DDE de l'Essonne |
| Juillet 2008 | Décision de fermeture de la base aérienne 217 de Brétigny-sur-Orge par l'État Abrogation du PEB des aéronefs de Brétigny-sur-Orge |
| 2010 | Désignation d'Alphaville comme AMO de la première tranche, notamment pour la mission de coordination architecturale et urbaine |
| Février 2010 | Création de la ZAC des Portes de Bondoufle par la CAECE |
| Décembre 2010 | L'AFTRP est désignée lauréate de la consultation concession d'aménagement de la ZAC |
| Mars 2011 | Signature du traité de concession d'aménagement pour une durée de 15 ans |
| Juin 2012 | Fermeture de la base aérienne 217 de Brétigny-sur-Orge |
| Octobre 2012 | Approbation du dossier de réalisation de la ZAC |
| 2013 | Désignation de Bécard & Palay, devenu Bécard Map, comme architecte-urbaniste coordinateur |
| Juin 2013 | Nomination de Thierry Lajoie comme président directeur général de l'AFTRP Début des travaux logements |
| 2014 | Certification HQE-Aménagement |
| Juillet 2014 | Organisation du premier atelier de co-conception pour l'élaboration de la deuxième phase |
| Juin 2015 | Dépôt des premières demandes de permis de construire de la deuxième phase La ZAC des Portes de Bondoufle devient la ZAC du Grand Parc Livraison des premiers logements |
| Juillet 2015 | L'AFTRP devient Grand Paris Aménagement |
| Janvier 2016 | La CAECE devient la CA Grand Paris Sud |
| 1 ^{er} trimestre 2016 | Début des travaux de la deuxième phase |
| Mai 2016 | Organisation du premier atelier de co-conception pour l'élaboration de la troisième phase |

| | |
|-----------------------|--|
| <i>Mars 2017</i> | Dépôt des premières demandes de permis de construire de la troisième phase |
| <i>Juillet 2017</i> | Commercialisation des logements de la troisième phase |
| <i>Septembre 2017</i> | Début de la livraison de la deuxième phase |

Annexe 3 – Chronologie indicative du projet des Bassins à flot à Bordeaux

| | |
|----------------|--|
| 1996 | Parution de <i>Projet urbain pour la Ville de Bordeaux</i> (le 1 ^{er} projet urbain de l'administration Juppé) |
| Mai 1997 | Lancement d'un marché de définition pour le projet des Bassins à flot |
| Juillet 1999 | Le groupement mené par l'architecte-urbaniste Antoine Grumbach est retenu pour l'élaboration du plan-guide du projet des Bassins à flot |
| Juillet 2003 | Approbation du plan-guide élaboré par Antoine Grumbach, lancement des études pré-opérationnelles et convention de mandat à la SEM Bordeaux Métropole Aménagement (BMA) |
| 2007 | Abandon du projet de ZAC mené par la SEM Bordeaux Métropole Aménagement sur le plan-guide d'Antoine Grumbach |
| Novembre 2007 | Les études pré-opérationnelles pour le projet sont remises à la CUB par la SEM BMA |
| 2008 | Nicolas Michelin commissaire de la biennale d'architecture Agora organisée par la Ville de Bordeaux |
| 2009 | Parution de <i>2030 Vers le Grand Bordeaux</i> (le 2 ^{ème} projet urbain de l'administration Juppé) |
| Juin 2009 | L'Agence Nicolas Michelin et Associés (ANMA) est lauréate de la consultation pour la mission d'architecte-urbaniste coordinateur |
| Septembre 2009 | Mise en place de l'Atelier des Bassins |
| Mars 2010 | Création du PAE des Bassins à flot par la CUB |
| 2011 | Mise en ligne du site internet www.bassins-a-flot.fr par l'Association des promoteurs immobiliers des Bassins à flot |
| Mars 2011 | Le texte de la Convention de partenariat et d'engagement sur la qualité et l'innovation dans le projet des Bassins à flot est approuvé par la CUB |
| Septembre 2011 | Le marché de maîtrise d'œuvre des espaces publics des Bassins à flot est attribué au groupement mené par Égis |
| Mars 2012 | Création de l'Association des promoteurs immobiliers des Bassins à flot |

| | |
|---------------------------------|--|
| <i>Novembre</i> <i>2012</i> | Début des travaux |
| <i>2013</i> | Parution de <i>2030 Vers le Grand Bordeaux. Du croissant de lune à la pleine lune</i> |
| <i>Janvier 2013</i> | Ouverture de la Maison du projet des Bassins à flot dans le G2 (entrepôt maritime rénové) |
| <i>Mars 2013</i> | Ouverture du pont Jacques Chaban-Delmas |
| <i>Mars 2014</i> | Changement de direction à la tête du Grand Port Maritime de Bordeaux |
| <i>Septembre</i> <i>2014</i> | Mise en service du réseau de chaleur |
| <i>Novembre</i> <i>2014</i> | Premières livraisons de logements |
| <i>Janvier 2015</i> | La CUB devient Bordeaux Métropole : mutualisation du service responsable de l'urbanisme et de l'aménagement de la Ville de Bordeaux avec le service en charge de l'aménagement opérationnel de Bordeaux à la CUB |
| <i>Avril 2015</i> | Début des travaux d'aménagement des espaces publics |
| <i>2016</i> | Publications de l'ouvrage <i>L'Urbanisme négocié</i> d'Hugo Christy et de l'ANMA et du <i>Manifeste A</i> de Nicolas Michelin |
| <i>Mai 2016</i> | Inauguration de la Cité du Vin |
| <i>Mai 2017</i> | Le marché de maîtrise d'œuvre de la plaque portuaire est attribué au groupement mené par Artelia |
| <i>Avril 2018</i> | 100 ^{ème} Atelier des Bassins |
| <i>2019</i> | Début des travaux de réaménagement de la plaque portuaire Plus de 5 000 logements livrés |
| <i>2020</i> | Ouverture du premier groupe scolaire |

Tables et listes

Tables des matières

| | |
|--|-----------|
| Introduction générale..... | 11 |
| 1. Le projet d'urbanisme : un instrument et une activité de coproduction de la ville | 15 |
| 1.1. Le projet urbain et les concepteurs : composition urbaine et valeurs..... | 16 |
| 1.2. Le projet urbain au ministère en charge de l'urbanisme | 17 |
| 1.3. Le projet urbain comme instrument d'action publique urbaine | 18 |
| 1.4. L'activité de projet en urbanisme | 19 |
| 2. La coproduction du projet d'urbanisme : quels enjeux et quels problèmes aujourd'hui ? | 20 |
| 2.1. Les projets d'urbanisme à dominante résidentielle comme analyseurs des mutations des conditions de coproduction de la ville..... | 20 |
| 2.1.1. L'austérité des finances publiques | 21 |
| 2.1.2. Les transformations du système de production de l'urbanisme : la montée en puissance des acteurs privés..... | 21 |
| 2.1.3. Le poids des politiques publiques du logement..... | 22 |
| 2.1.4. Délimitation des acteurs publics pris en compte dans la thèse..... | 23 |
| 2.2. La coproduction du projet d'urbanisme et l'action collective..... | 23 |
| 2.3. La coproduction du projet d'urbanisme et la régulation | 25 |
| 3. Démarche de recherche..... | 27 |
| 3.1. Une démarche de recherche inductive..... | 27 |
| 3.2. Une démarche de recherche compréhensive : prendre les acteurs au sérieux | 28 |
| 3.3. Une enquête par études de cas..... | 29 |
| 4. Structure du manuscrit..... | 30 |
| Chapitre 1 – Acteurs, enjeux et problèmes de la coproduction publique et privée des projets d'urbanisme à dominante résidentielle | 33 |
| Introduction | 33 |
| 1. Les acteurs de la production des projets d'urbanisme à dominante résidentielle : qui sont-ils et que font-ils ? | 35 |
| 1.1. Les communes et les intercommunalités : des acteurs qui interviennent tout au long de la production des projets d'urbanisme..... | 35 |
| 1.1.1. Définir les politiques urbaines et les projets par la planification | 36 |
| 1.1.2. Impulser les projets d'urbanisme à dominante résidentielle | 37 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1.1.3. | Exercer ou concéder la maîtrise d'ouvrage des projets ? Entre maîtrise, responsabilité et risques, un enjeu pour les acteurs publics..... | 39 |
| 1.1.4. | La maîtrise d'ouvrage urbaine : une notion utile pour comprendre la production des projets d'urbanisme mais à questionner..... | 41 |
| 1.2. | Les promoteurs immobiliers : des acteurs de plus en plus incontournables dans la production des projets d'urbanisme..... | 42 |
| 1.2.1. | La diversité des activités de promotion immobilière et des promoteurs immobiliers..... | 43 |
| 1.2.2. | La production de logements par les promoteurs immobiliers : constats et dynamiques à l'œuvre dans les projets d'urbanisme à dominante résidentielle..... | 45 |
| 1.2.3. | Les promoteurs immobiliers et l'aménagement de projets d'urbanisme..... | 48 |
| 2. | Enjeux et problèmes de la coproduction des projets d'urbanisme à dominante résidentielle comme activité collective..... | 52 |
| 2.1. | Aborder la coproduction des projets d'urbanisme à dominante résidentielle comme une activité collective : coopération et contingence..... | 52 |
| 2.2. | Problèmes et enjeux de la coproduction des projets d'urbanisme à dominante résidentielle | 54 |
| 2.2.1. | La hausse des prix du foncier..... | 55 |
| 2.2.2. | La production d'une offre de logements abordables..... | 59 |
| 2.2.3. | La conception des projets, séquence et activité au cœur des enjeux de la coproduction..... | 61 |
| 2.2.4. | L'organisation de la coopération..... | 65 |
| | Conclusion – Vers le problème de régulation..... | 68 |
| | Chapitre 2 – Comment étudier la coproduction publique et privée des projets d'urbanisme à dominante résidentielle ? | 71 |
| | Introduction..... | 71 |
| 1. | Définition et usages de la régulation pour l'analyse de la coproduction des projets d'urbanisme..... | 73 |
| 1.1. | L'élaboration des règles est collective..... | 74 |
| 1.2. | Les règles servent à organiser l'action collective..... | 75 |
| 1.3. | Les problèmes et les règles sont contingents..... | 76 |
| 1.4. | Penser et articuler la pluralité des règles..... | 77 |
| 2. | La régulation de la coproduction des projets d'urbanisme : des instruments à investiguer | 80 |
| 2.1. | Le pouvoir coercitif dans la régulation de la coproduction des projets d'urbanisme..... | 80 |
| 2.1.1. | Les documents de planification et l'urbanisme réglementaire..... | 81 |
| 2.1.2. | Les procédures d'urbanisme opérationnel..... | 81 |
| 2.1.3. | Les autorisations d'urbanisme..... | 82 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 2.1.4. | Les contrats..... | 82 |
| 2.2. | Les dispositifs <i>ad hoc</i> de la régulation | 83 |
| 2.2.1. | Des comités en tous genres : assurer la coordination entre les acteurs | 84 |
| 2.2.2. | L'émergence de nouveaux dispositifs collectifs de régulation..... | 85 |
| 3. | Investiguer la régulation de la coproduction publique et privée des projets d'urbanisme à dominante résidentielle : l'enquête de terrain | 87 |
| 3.1. | Une enquête par études de cas..... | 87 |
| 3.1.1. | Pourquoi une enquête par études de cas ? | 87 |
| 3.1.2. | L'enquête exploratoire | 89 |
| 3.1.3. | De la collection de projets à l'étude de cas : miser sur la diversité et le contraste..... | 91 |
| 3.2. | La diversité des matériaux : présentation des corpus | 104 |
| 3.2.1. | Le corpus d'entretiens | 104 |
| 3.2.2. | Le corpus issu de l'observation directe | 105 |
| 3.2.3. | Le corpus de documents | 106 |
| | Conclusion – La régulation, objet et instrument pour l'analyse de la coproduction publique et privée des projets d'urbanisme à dominante résidentielle | 107 |
| | Chapitre 3 – Dynamiques territoriales, action publique et projets : les contextes de la coproduction des projets d'urbanisme | 109 |
| | Introduction | 109 |
| 1. | Bondoufle, de la ville nouvelle à un territoire aux portes du Grand Paris | 111 |
| 1.1. | Bondoufle et la ville nouvelle d'Évry (années 1960 à 2000) : la coproduction d'une petite ville pavillonnaire | 114 |
| 1.1.1. | Un système de production urbaine singulier | 114 |
| 1.1.2. | « Un village dans les années 1970, une ville dans les années 1980 » | 118 |
| 1.1.3. | La fin de la ville nouvelle : un système de production urbaine et un marché en crise..... | 119 |
| 1.2. | Bondoufle après la ville nouvelle d'Évry (à partir de 2000) : comment coproduire la ville ? | 120 |
| 1.2.1. | Une structuration intercommunale progressive..... | 120 |
| 1.2.2. | L'AFTRP (devenue GPA) : acteur incontournable de la production urbaine ? | 121 |
| 1.2.3. | L'offre de logements : un problème pour la municipalité ? | 122 |
| 2. | Bordeaux : de la « ville sans projet » à la métropole millionnaire ? | 126 |
| 2.1. | 1947-1995 : des grands travaux à la ville sans projet..... | 126 |
| 2.1.1. | Le « système Chaban » : gouverner par le consensus politique | 126 |
| 2.1.2. | Une transformation urbaine sans logique d'ensemble | 127 |
| 2.1.3. | Intervention de la promotion immobilière : le primat du diffus..... | 129 |
| 2.2. | Bordeaux à partir de 1995 : une métamorphose urbaine rapide et profonde..... | 129 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 2.2.1. | Le réveil de la « Belle-endormie » | 130 |
| 2.2.2. | Le retour de la métropole millionnaire..... | 131 |
| 2.2.3. | Une capacité de maîtrise d’ouvrage urbaine en construction à la CUB ? | 132 |
| 2.2.4. | Montée en puissance de la promotion immobilière dans la production urbaine | 134 |
| 3. | Palaiseau, les difficiles transformations urbaines d’un territoire convoité..... | 137 |
| 3.1. | Palaiseau, des années 1970 à la fin des années 1990 : des dynamiques économiques, sociales et urbains contrastées | 140 |
| 3.1.1. | L’échec de la production d’une ville sur le plateau de Saclay | 140 |
| 3.1.2. | De la banlieue rouge au « ghetto de riches » ? | 142 |
| 3.1.3. | L’atonie de la production de logements | 143 |
| 3.2. | Palaiseau à partir des années 2000 : vers un développement urbain organisé et porté par la puissance publique ?..... | 144 |
| 3.2.1. | Une politique de l’habitat dans un marché bloqué | 145 |
| 3.2.2. | Palaiseau et le plateau : vers l’urbanisation d’un site convoité | 146 |
| 3.2.3. | Organiser la montée en puissance des acteurs publics pour la mise en œuvre du projet de territoire | 147 |
| | Conclusion | 150 |
| | Chapitre 4 – Organiser la coproduction publique et privée des projets d’urbanisme à dominante résidentielle | 153 |
| | Introduction | 153 |
| 1. | La remise en cause de l’aménagement public : pour une production urbaine plus rapide et moins coûteuse pour les acteurs publics locaux..... | 156 |
| 1.1. | À Bordeaux, une tentative mort-née d’aménagement public | 156 |
| 1.2. | À Palaiseau, un refus de principe contre la procédure | 159 |
| 1.3. | Délais et rentabilité : deux variables critiques..... | 160 |
| 2. | Les transformations de la doctrine de coproduction entre acteurs publics locaux et promoteurs immobiliers..... | 163 |
| 2.1. | Inciter les promoteurs immobiliers : mettre en place un « urbanisme négocié » dans le cadre du projet des Bassins à flot..... | 163 |
| 2.1.1. | La transformation du rapport entre acteurs publics locaux et promoteurs immobiliers : de la confrontation au partenariat ? | 166 |
| 2.1.2. | La remise en cause des règles d’urbanisme : déréguler pour encourager ?..... | 167 |
| 2.2. | Faire des promoteurs immobiliers des partenaires : émergence d’une nouvelle doctrine à l’AFTRP | 168 |
| 2.2.1. | De la promesse d’une livraison rapide à la remise en question du processus de production de la première phase du projet | 168 |

| | | |
|---------------------|--|------------|
| 2.2.2. | Transformations managériales et émergence d'une nouvelle doctrine | 170 |
| 2.3. | Quand les intérêts privés rencontrent ceux des acteurs publics : l'irruption d'un groupement de promoteurs immobiliers dans le projet du Quartier Camille Claudel..... | 173 |
| 3. | Construire des cadres nouveaux pour organiser la coproduction entre acteurs publics locaux et promoteurs immobiliers | 176 |
| 3.1. | Le pilotage public des projets d'urbanisme..... | 176 |
| 3.1.1. | Les différentes formes du pilotage public face aux enjeux de la coproduction publique et privée | 177 |
| 3.1.2. | Pilotage public et portage politique..... | 180 |
| 3.2. | Les délais de réalisation des projets comme cadre de la coproduction | 182 |
| 3.3. | Des cadres pour structurer les relations entre promoteurs immobiliers | 186 |
| 3.4. | Des cadres pour organiser et coordonner l'élaboration collective des projets | 187 |
| 3.4.1. | Comment encadrer l'urbanisme négocié aux Bassins à flot : l'Atelier des Bassins | 188 |
| 3.4.2. | Comment encadrer la production des logements par le groupement de promoteurs immobiliers dans le projet du Quartier Camille Claudel ?..... | 192 |
| 3.4.3. | Comment encadrer l'élaboration du « bon produit au bon prix » dans le projet du Grand Parc ? | 193 |
| | Conclusion..... | 195 |
| Chapitre 5 – | La régulation de la coproduction publique et privée du projet d'urbanisme à dominante résidentielle par l'action foncière | 197 |
| | Introduction | 197 |
| 1. | Foncier, action foncière et coproduction du projet : situations et modalités contrastées | 200 |
| 1.1. | Aux Bassins à flot, les modalités de l'action foncière comme déclencheur de la coproduction du projet d'urbanisme..... | 200 |
| 1.1.1. | La structure de la propriété foncière aux Bassins à flot | 200 |
| 1.1.2. | Des dynamiques foncières importantes dans la deuxième moitié des années 2000..... | 202 |
| 1.1.3. | Les acteurs publics locaux renoncent à la maîtrise foncière publique | 204 |
| 1.2. | Au Grand Parc, une situation foncière caractéristique de l'urbanisme d'extension..... | 205 |
| 1.3. | Au Quartier Camille Claudel, propriété foncière publique morcelée et urbanisme d'extension | 207 |
| 2. | Du parcellaire aux lots à bâtir : les problèmes de recompositions foncières | 210 |
| 2.1. | Les recompositions foncières au Grand Parc et au Quartier Camille Claudel : le recours aux procédures connues | 210 |
| 2.2. | Aux Bassins à flot, adapter le projet à la structure foncière..... | 212 |
| 3. | Production de logements abordables et action foncière..... | 214 |

| | |
|---|------------|
| 3.1. Agir contre la spéculation foncière aux Bassins à flot : l'action foncière de la maîtrise d'ouvrage urbaine..... | 214 |
| 3.1.1. L'action foncière par les instruments règlementaires..... | 215 |
| 3.1.2. L'action foncière par la restriction de la concurrence sur le marché | 215 |
| 3.1.3. L'action foncière par reconstitutions foncières | 216 |
| 3.1.4. L'action foncière par un acteur intermédiaire | 216 |
| 3.1.5. L'action foncière par la densité..... | 218 |
| 3.2. Au Grand Parc, l'aménageur contre l'enchère foncière | 221 |
| 3.3. Au Quartier Camille Claudel, un encadrement précis de la cession des charges foncières | 223 |
| 4. Production des espaces publics et action foncière | 225 |
| 4.1. Le cas de la promenade autour des bassins à flot..... | 225 |
| 4.2. Le cas des sentes paysagères dans le projet des Bassins à flot..... | 226 |
| Conclusion | 230 |
| Chapitre 6 – La régulation de la coproduction publique et privée des projets d'urbanisme à dominante résidentielle par la programmation immobilière résidentielle..... | 233 |
| Introduction | 233 |
| 1. Politiques du logement, marchés du logement et programmation : des situations contrastées..... | 235 |
| 1.1. Le Grand Parc à Bondoufle : vers un programme élaboré collectivement..... | 235 |
| 1.1.1. Le programme et ses enjeux dans le projet du Grand Parc | 235 |
| 1.1.2. Un marché local du logement à l'attractivité limitée | 236 |
| 1.2. Aux Bassins à flot : l'urbanisme négocié et la programmation..... | 237 |
| 1.2.1. Le programme et ses enjeux dans le projet des Bassins à flot | 237 |
| 1.2.2. Un marché local du logement attractif | 239 |
| 1.3. Le Quartier Camille Claudel : répondre à une demande forte dans un marché bloqué.... | 240 |
| 1.3.1. Le programme du projet du Quartier Camille Claudel et ses enjeux | 240 |
| 1.3.2. Un marché local du logement bloqué..... | 241 |
| 2. Définir le prix des logements | 242 |
| 2.1. Au Grand Parc, la solvabilité des ménages fait consensus entre aménageur et promoteurs immobiliers pour définir le bon produit au bon prix | 242 |
| 2.1.1. Un processus ouvert | 242 |
| 2.1.2. Le rôle de l'expert en marchés immobiliers | 244 |
| 2.2. Aux Bassins à flot, négociation difficile entre promoteurs et maîtrise d'ouvrage urbaine | 247 |
| 2.3. Au Quartier Camille Claudel, les termes de la négociation sont fixés en amont | 248 |

| | |
|---|------------|
| 3. Construire une offre de logements diversifiée | 250 |
| 3.1. Au Grand Parc, la coopération entre aménageur et promoteurs immobiliers pour la construction d'une offre de logements diversifiée | 250 |
| 3.1.1. La construction d'une offre de logements diversifiée pour reconstituer le marché local du logement | 250 |
| 3.1.2. La concurrence entre promoteurs immobiliers comme risque | 251 |
| 3.2. Aux Bassins à flot, un enjeu partagé mais conflictuel..... | 253 |
| 3.2.1. Le rapport de force entre maîtrise d'ouvrage urbaine et promoteurs immobiliers pour la construction d'une offre de logements variée | 253 |
| 3.2.2. Les promoteurs immobiliers s'organisent pour gérer leur concurrence..... | 258 |
| 3.3. Au Quartier Camille Claudel, l'aménageur contraint les promoteurs immobiliers à la construction d'une offre diversifiée..... | 259 |
| Conclusion | 261 |
| Chapitre 7 – La régulation de la coproduction publique et privée des projets d'urbanisme à dominante résidentielle par la conception urbaine et architecturale | 263 |
| Introduction | 263 |
| 1. Des situations de conception contrastées..... | 267 |
| 1.1. Aux Bassins à flot, à la recherche de leadership pour la conception architecturale et urbaine | 267 |
| 1.1.1. Le choix d'un architecte-urbaniste d'autorité..... | 268 |
| 1.1.2. Définir des principes d'aménagement..... | 270 |
| 1.2. Au Grand Parc à Bondoufle, comment concevoir un cadre de vie de qualité ? | 271 |
| 1.2.1. L'émergence de l'impératif d'intégration urbaine et paysagère..... | 272 |
| 1.2.2. Organiser la prise en compte du cadre de vie comme l'une des priorités de la conception urbaine du projet | 273 |
| 1.2.3. « <i>Ce n'est pas la qualité de l'architecture qui fait le projet</i> » | 274 |
| 1.3. Dans le Quartier Camille Claudel, une situation de conception bouleversée par l'irruption du groupement de promoteurs immobiliers..... | 275 |
| 1.3.1. Une diversité d'acteurs en prise avec la conception urbaine du projet | 275 |
| 1.3.2. La désignation du groupement de promoteurs immobiliers bouleverse la situation de conception..... | 277 |
| 1.4. Une conception plus ou moins réglementée..... | 278 |
| 2. Quel rôle pour l'architecte-urbaniste coordinateur dans des situations de conception peu réglementées ?..... | 280 |
| 2.1. Définition de fondamentaux pour la conception | 281 |
| 2.2. Un rôle prépondérant dans les dispositifs de coordination et d'élaboration collective.... | 283 |

| | |
|---|------------|
| 3. Encadrer le choix des concepteurs des projets immobiliers..... | 286 |
| 4. La densité, problème de coproduction et instrument de régulation..... | 289 |
| 4.1. Jouer sur la densité dans la conception urbaine..... | 291 |
| 4.2. Jouer sur la densité dans les opérations immobilières..... | 292 |
| 5. Le contrôle de la mise en œuvre des choix de la conception dans la réalisation..... | 296 |
| Conclusion..... | 301 |
| Conclusion générale..... | 303 |
| 1. Des évolutions transversales mais qui ne se traduisent pas de façon homogène..... | 304 |
| 1.1. L'action foncière comme instrument de régulation : les objectifs demeurent, les instruments et les objets de la régulation changent..... | 304 |
| 1.2. La programmation immobilière résidentielle : un instrument de régulation protéiforme | 306 |
| 1.3. La conception architecturale et urbaine : un instrument de régulation qui se diffuse..... | 307 |
| 2. Mutations la régulation de la coproduction des projets d'urbanisme à dominante résidentielle..... | 309 |
| 2.1. Le recul d'une régulation coercitive..... | 309 |
| 2.2. L'accélération de la production des logements transforme la régulation de la coproduction | 311 |
| 2.3. Les promoteurs immobiliers structurent une capacité de régulation propre..... | 312 |
| 3. Vers une régulation d'accompagnement : « des machines à faire sortir les projets »..... | 313 |
| Bibliographie..... | 316 |
| Annexes..... | 334 |
| Tables et listes..... | 340 |
| Tables des matières..... | 340 |
| Liste des figures..... | 348 |
| Liste des tableaux..... | 349 |
| Listes des encadrés..... | 349 |
| Liste des annexes..... | 349 |
| Listes des sigles et acronymes..... | 349 |

Liste des figures

| | |
|--|-----|
| Figure 1 – Perspective du projet des Bassins à flot, décembre 2016 | 93 |
| Figure 2 – Photographie aérienne des bassins à flot, décembre 2018 | 94 |
| Figure 3 – Les bassins à flot et la base sous-marine, juin 2016 | 94 |
| Figure 4 – Maquette du projet Quartier Camille Claudel, septembre 2013 | 96 |
| Figure 5 – Photographies du Quartier Camille Claudel, octobre 2018 | 97 |
| Figure 6 – Perspective du projet du Grand Parc à Bondoufle | 99 |
| Figure 7 – Photographies du Grand Parc à Bondoufle, octobre 2019 | 100 |
| Figure 8 – Bondoufle, une ville au carrefour d’axes routiers structurants d’Île-de-France, à la marge du tissu urbain dense de l’agglomération parisienne..... | 112 |
| Figure 9 – Bondoufle, entre les pistes de la base aérienne de Brétigny-sur-Orge, les zones logistiques et Évry, ancienne ville nouvelle | 113 |
| Figure 10 – Photographie aérienne de Bondoufle, entre habitat pavillonnaire, entrepôts logistiques et champs ouverts, fin des années 2000 | 125 |
| Figure 11 – Photographie aérienne du Nord de la ville de Bordeaux, du lac à la Garonne en passant par les bassins à flot..... | 135 |
| Figure 12 – Schéma des terrains mutables identifiés dans le cadre du projet urbain de la Ville de Bordeaux présenté en 2009 | 136 |
| Figure 13 – Palaiseau, aux portes de la zone dense de l’agglomération parisienne | 138 |
| Figure 14 – Palaiseau, entre vallée de l’Yvette et plateau de Saclay | 139 |
| Figure 15 – Le site du projet Quartier Camille Claudel, en bordure du plateau de Saclay, entre le campus de l’École Polytechnique et la vallée, 2011..... | 149 |
| Figure 16 – Plan-guide du projet d’urbanisme des Bassins à flot, juin 2017 | 165 |
| Figure 17 – Constructions et Développements Urbains, un acteur intermédiaire pivot de la coproduction | 174 |
| Figure 18 – Schéma de l’urbanisme négocié selon les acteurs du projet | 184 |
| Figure 19 – Schéma des missions de l’Atelier des Bassins réalisé par les acteurs du projet | 189 |
| Figure 20 – Tranches successives et ilots du projet du Grand Parc, 2017 | 207 |
| Figure 21 – Plan des ilots cessibles dans le Quartier Camille Claudel, mai 2010 | 211 |
| Figure 22 – Des ilots à la mesure des emprises foncières originelles, 2017 | 213 |
| Figure 23 – Sente des Radoubs aux Bassins à flot, mai 2017 | 228 |
| Figure 24 – Sente de la Nancy aux Bassins à flot, juin 2017 | 229 |

Liste des tableaux

| | |
|--|-----|
| Tableau 1 – Le projet des Bassins à flot à Bordeaux : caractéristiques du cas | 92 |
| Tableau 2 – Le projet du Quartier Camille Claudel à Palaiseau : caractéristiques du cas | 95 |
| Tableau 3 – Le projet du Grand Parc à Bondoufle : caractéristiques du cas..... | 98 |
| Tableau 4 – Synthèse des caractéristiques des cas | 101 |
| Tableau 5 – La croissance démographique dans la commune de Bondoufle entre 1968 et 2016..... | 118 |
| Tableau 6 – Les maires de Bordeaux entre 1995 et 2019..... | 130 |
| Tableau 7 – Les présidents de la CUB/Bordeaux Métropole entre 1995 et 2019 | 130 |
| Tableau 8 – Les projets d’urbanisme lancés entre 2006 et 2012 dans la commune de Bordeaux | 164 |
| Tableau 9 – Tableau synthétique des négociations foncières pour un projet immobilier en 2016-2017 dans le projet des Bassins à flot..... | 220 |
| Tableau 10 – Phases de réalisation du projet du Grand Parc et succès de la nouvelle méthode d’élaboration du programme | 246 |

Listes des encadrés

| | |
|---|-----|
| Encadré 1 – Le projet de requalification du secteur des bassins à flot entre 1996 et 2009 | 157 |
| Encadré 2 – Lumière sur le projet du Quartier Camille Claudel : l’entrée au gouvernement de François Lamy | 181 |

Liste des annexes

| | |
|---|-----|
| Annexe 1 – Chronologie indicative du projet du Quartier Camille Claudel à Palaiseau | 334 |
| Annexe 2 – Chronologie indicative du projet du Grand Parc à Bondoufle..... | 336 |
| Annexe 3 – Chronologie indicative du projet des Bassins à flot à Bordeaux | 338 |

Listes des sigles et acronymes

| | |
|-------|---|
| AFTRP | Agence foncière et technique de la région parisienne |
| ALUR | Loi n°2014-366 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové votée en mars 2014 |
| AMO | Assistance à maîtrise d'ouvrage |
| ANMA | Agence Nicolas Michelin et associés |
| API | Association des promoteurs immobiliers des Bassins à flot |
| AUC | Architecte-urbaniste coordinateur |
| BM | Bordeaux Métropole |
| CAECE | Communauté d'agglomération Évry-Centre-Essonne |

| | |
|------|--|
| CAPS | Communauté d'agglomération du Plateau du Saclay puis Paris-Saclay |
| CCCT | Cahier des charges de cession de terrain |
| CDC | Caisse des dépôts et consignations |
| CDU | Constructions et Développements Urbains |
| COS | Coefficient d'occupation des sols |
| CUB | Communauté urbaine de Bordeaux |
| DDE | Direction départementale de l'Équipement |
| DDTM | Direction départementale des Territoires et de la Mer |
| DPU | Droit de préemption urbain |
| DUP | Déclaration d'utilité publique |
| EPA | Établissement public d'aménagement |
| EPCI | Établissement public de coopération intercommunale |
| EPIC | Établissement public à caractère industriel et commercial |
| EPPS | Établissement public de Paris-Saclay |
| ESH | Entreprise sociale pour l'habitat |
| GPA | Grand Paris Aménagement |
| GPMB | Grand Port Maritime de Bordeaux |
| GPS | Grand Paris Sud |
| HLM | Habitation à loyer modéré |
| HQE | Haute qualité environnementale |
| LOF | Loi n°67-1263 d'orientation foncière votée en décembre 1967 |
| MOA | Maîtrise d'ouvrage |
| MOE | Maîtrise d'œuvre |
| MOP | Loi n°85-704 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée votée en juillet 1985 |
| MOU | Maîtrise d'ouvrage urbaine |
| OAP | Orientation d'aménagement et de programmation |
| OIN | Opération d'intérêt national |
| OPH | Office public de l'habitat |
| PAB | Port autonome de Bordeaux |
| PADD | Projet d'aménagement et de développement durable |
| PAE | Programme d'aménagement d'ensemble |
| PC | Permis de construire |
| PCM | Permis de construire modificatif |
| PCVD | Permis de construire valant division |
| PEB | Plan d'exposition au bruit |

| | |
|----------|--|
| PG | Plan-guide |
| PLAI | Prêt locatif aidé d'intégration |
| PLH | Plan local de l'habitat |
| PLS | Prêt locatif social |
| PLU | Plan local d'urbanisme |
| PLUI | Plan local d'urbanisme intercommunal |
| PLUS | Prêt locatif à usage social |
| POS | Plan d'occupation des sols |
| PPRI | Plan de prévention du risque inondation |
| PUP | Projet urbain partenarial |
| SCOT | Schéma de cohérence territoriale |
| SDP | Surface de plancher |
| SEM | Société d'économie mixte |
| SHAB | Surface habitable |
| SHON | Surface hors œuvre net |
| SPL | Société publique locale |
| SPLA | Société publique locale d'aménagement |
| SPLA-IN | Société publique locale d'aménagement d'intérêt national |
| SRU | Loi n°2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbains votée en décembre 2000 |
| VEFA | Vente en l'état futur d'achèvement |
| VEFA-HLM | Vente en l'état futur d'achèvement d'habitations à loyer modéré |
| ZAC | Zone d'aménagement concerté |
| ZAN | Zéro artificialisation nette |