

/ Appels à projets innovants, concours de programmes ou de programmation ?

Articles et débats se succèdent à propos de l'impact des appels à projets innovants (API) en soulignant le rôle crucial qu'y joueraient les innovations programmatiques. Peut-on pour autant affirmer que « la programmation » y tiendrait une place centrale ? Plaidoyer pour une collectivité garante d'une animation programmatique territoriale et citoyenne.

Par François Meunier, Emmanuel Redoutey et Jodelle Zetlaoui-Léger

Permis par le Code des marchés publics depuis 2015, les appels à manifestation d'intérêt (AMI), basés sur la vente de terrains publics pour la réalisation de projets innovants, se multiplient depuis deux ans en Ile-de-France et dans quelques grandes villes françaises. D'abord expérimentés par la Ville de Paris pour faire muter de petites emprises foncières difficiles à valoriser, ils connaissent un succès croissant en s'étendant à des terrains plus importants, y compris dans des contextes immobiliers tendus et attractifs. Fortement médiatisées, soutenues par des discours sur l'innovation, ces consultations s'inscrivent dans un contexte de crise des finances publiques et de pratiques gestionnaires d'influence néolibérale. Elles participent à un mouvement plus général de vente de foncier public et de transfert de responsabilités de maîtrise d'ouvrage de la part de collectivités ou d'autres organismes publics, vers des opérateurs privés de la construction. Ce processus s'intensifie depuis le début des années 2000 en trouvant ici une nouvelle modalité. Censés réduire les délais d'études en phase amont, les appels à projets innovants (API) sont perçus comme pouvant accélérer le rythme des opérations, préoccupation partagée aussi bien par des élus soucieux de trouver une affectation à des sites en déprise et de donner une visibilité à leur action, que par des acteurs privés à la recherche de retours sur investissements plus rapides. En pouvant maîtriser toute la chaîne du projet, de la définition programmatique à l'exploitation, les promoteurs à la tête des groupements candidats, qu'il s'agisse de « majors » ou

d'entreprises plus petites, y perçoivent aussi des opportunités de « création de valeur ».

LA PROGRAMMATION DÉLÉGUÉE AUX PROMOTEURS ?

L'activité de programmation vise à définir les attendus d'un projet en termes d'activités et d'usages, tout en établissant les conditions économiques d'investissement, puis de gestion ultérieure. Elle fournit aussi des critères permettant d'évaluer en permanence la pertinence des réponses apportées. De la responsabilité de la puissance publique lorsqu'elle dispose de la maîtrise foncière, l'exercice de la programmation est, dans le cadre des API, principalement pris en charge par les équipes candidates et placé sous la responsabilité du promoteur mandataire. La collectivité reste influente face aux groupements, mais n'est pas toujours en situation de porter une stratégie programmatique à l'échelle urbaine. Elle se contente souvent de proposer des programmes d'équipements, de recycler des études antérieures, ou de formuler des intentions générales. Elle peut, dès lors, se trouver en difficulté pour évaluer la pertinence des propositions qui lui sont faites. Jusqu'alors peu investie par les acteurs de la promotion immobilière, la programmation est devenue dans les API une activité cruciale pour proposer des offres différenciantes marquées du sceau de l'innovation. Mais de quelle innovation programmatique parle-t-on ? Dans le domaine de la construction, la standardisation des surfaces produites constitue un levier essentiel de rentabilité. Or, les API ont permis dans un premier temps

Définir les attendus d'un projet en termes d'activités et d'usages

Une logique de « triangulation » avec le futur pôle de l'imagerie numérique de Charenton censé compléter le pôle historique de production et de diffusion de Boulogne (ouest) et celui de la cité du cinéma à Saint-Denis (nord) © Urbanera/atelier 2/3/4/SOM/Grand Paris Aménagement



aux promoteurs de faire valoir de l'innovation « à bon compte » sur des aspects limités. « On n'allait pas innover sur les techniques constructives, ou sur les montages qui étaient les choses les plus difficiles... Avec les "Réinventer", la programmation est devenue la manière

relativement simple pour un promoteur d'avoir un cachet d'"innovation" », explique l'un d'entre eux, mandataire d'une équipe lauréate¹.

Ainsi, a émergé des premières consultations un ensemble de « programmes-produits » ayant valeur de démonstrateurs pour les promoteurs comme pour les collectivités qui les ont encouragés. Les logiques de marché ne tardant pas à reprendre le dessus, ces éléments ont eu tendance à être reconduits d'une consultation à l'autre, selon des logiques bien connues de diffusion d'une innovation : espace de coworking, ressourcerie, ferme urbaine, fablab, etc., sont devenus des *gimmicks*, certains opérateurs y voyant là des ingrédients incontournables dans leurs propositions². Ces velléités d'innovations programmatiques ont été étendues dans le cadre de nouvelles générations d'AMI portant sur des emprises urbaines plus vastes. « L'ironie, c'est, qu'au départ, les promoteurs ont investi ce champ parce qu'il était facile de présenter des éléments d'innovation pour faire plaisir à la collectivité... » C'était de « "l'innovation washing", reconnaît le promoteur en poursuivant, mais aujourd'hui c'est devenu un élément capital » pour des opérations bien plus ambitieuses. Le projet Bercy-Charenton en est une bonne illustration. Porté par UrbanEra, filiale de Bouygues Immobilier, il met en scène un nouveau type d'opérateur, Le Grand Réservoir, qui intègre les fonctions d'investisseur, de programmiste et d'exploitant. Capable de proposer sur 360 000 m² libres de définition un programme de cluster dédié aux arts virtuels dans une logique de « triangulation » avec Saint-Denis et Boulogne-Billancourt³ et avec un modèle économique qui a manifestement convaincu les acteurs politiques, le groupement s'est substitué à la puissance publique jusqu' alors en charge de définir ce type de positionnement territorial.

PROGRAMMATION COLLABORATIVE ?

Les API constituent des instruments de marketing stimulants. Malgré des délais et des moyens d'études contraints, la définition des programmes ainsi que l'émergence d'acteurs aux approches entrepreneuriales ont suscité des modalités de travail plébiscitées pour leur « caractère interdisciplinaire, transversal et collaboratif »,

par opposition à des pratiques en silo et à une conduite séquentielle des processus de projet encore dominantes. « Le travail en "mode projet" a permis de décloisonner les différentes activités et de créer une réelle synergie sur le partage de compétences au sein même des structures de promotion⁴. »

Or, ces modes d'organisation plus coopératifs, à l'œuvre y compris chez de grands groupes privés de la construction, correspondent aussi à des logiques d'intégration verticale des compétences susceptibles de faire peser des contraintes de rentabilité propres à la promotion immobilière dès les phases de programmation-conception, avec des impacts à questionner lorsqu'il s'agit d'aménagements urbains censés proposer des biens et des services d'intérêt collectif.

À la fin des années 1990, la méthode des marchés de définition simultanés avait ouvert la voie à une plus grande itérativité entre programmation et conception, avant d'être interdite en 2009. Les collectivités en réactivent aujourd'hui l'esprit par la voie d'autres procédures telles que les dialogues compétitifs et à présent les API. Ces derniers sont en effet l'occasion d'en retrouver certains principes en les étendant à l'ensemble du processus de projet avec des groupements associant promoteurs, programmistes et concepteurs, mais également investisseurs, porteurs d'activités ou exploitants. Toutefois, alors que la puissance publique restait maître d'ouvrage dans les précédentes procédures, cette fonction se trouve dans les API assurée par un opérateur immobilier privé dont les enjeux diffèrent par nature, voire peuvent se trouver relativement détachés des attentes des populations locales.

Ces démarches partenariales censées stimuler l'innovation doivent souvent compenser le peu de moyens accordés aux études préalables. Basé sur une recherche de « concepts programmatiques » sans disposer d'une demande initiale précise, ce type de pratique n'est pas sans rappeler des processus d'innovation valorisés dans les domaines des méthodologies du design et du marketing depuis une vingtaine d'années. Or, si les pionniers de ces approches dans les pays anglo-saxons et en France soulignent l'importance d'y associer les usagers finaux, la place qu'occupent ces derniers dans les API est pour le moment très marginale. ■■■

■ alors que la production architecturale et urbaine exige une prise en compte sensible et incarnée de l'existant. L'encensement des pratiques collaboratives associées aux API aurait même tendance à déconsidérer le travail d'études et d'enquêtes socio-urbaines jugé au mieux secondaire, au pire inutile. Le risque de « *projets hors-sol, tournés vers les usagers les plus solvables* », ou encore de programmations privilégiant des intérêts spéculatifs par la réalisation de bureaux au détriment de l'habitat dans un contexte déjà saturé, est déjà observé⁵.

QUEL RÔLE POUR LA COLLECTIVITÉ ?

Quelles peuvent être les responsabilités de chacun face à l'émergence d'une nouvelle économie du projet reflétée par ce type de procédure dont on ne mesure pas encore les effets ni les réelles innovations ? Face aux évolutions de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage urbaine auxquelles concourent les API, quel peut être plus précisément le rôle de la collectivité publique censée trouver aussi des réponses à des enjeux sociétaux ?

Dans quelle mesure la compression des délais, les clauses de confidentialité, l'injonction à « *faire mieux et plus vite* », comme l'annonçait le règlement de « Réinventer Paris », est-elle notamment cohérente et compatible avec des exigences de transition écologique, de prise en compte du « déjà là » et de participation citoyenne ? L'élargissement du dialogue au sein des groupements à de futurs utilisateurs et gestionnaires de services ne signifie pas pour autant que les questions d'usages et les enjeux démocratiques soient posés dans ces consultations. La « *création de valeur d'usage* » ne peut être suscitée uniquement dans l'entre-soi d'investisseurs et de professionnels idéalisant « en chambre » des pratiques « d'usagers-consommateurs », en présageant une appropriation et une acceptabilité sociale de leurs solutions. Soulignons que les dispositifs participatifs de définition d'activités temporaires dans l'espace public envisagés sur certaines opérations engagées à partir d'API concernent rarement la programmation immobilière des projets dans lesquels ils s'inscrivent.

Alors que les opérateurs privés sont enjoins à définir une programmation, les élus sont-ils seuls à pouvoir exprimer « *l'intérêt général* » au cours de ces consultations ? L'analyse des politiques et actions environnementales depuis plus de quinze ans montre que ce dernier gagne à être le produit d'une construction collective, impliquant les citoyens et favorisant la transparence des arbitrages. Nous pensons qu'il revient à ce titre à l'acteur public dans une organisation collégiale d'être le garant d'un processus de programmation et d'évaluation associant les acteurs économiques, culturels ou associatifs, ainsi que les populations directement concernées, au-delà d'une consultation tardive des « riverains » sur des propositions très formalisées. Précisons et soumettons à discussion ce principe en guise de conclusion.

1 – Conforter la collectivité dans son rôle et sa responsabilité politique

Les protagonistes des premiers API pressentent déjà que les étapes qui suivront les consultations seront délicates à mener, pour assurer l'adéquation du programme urbain aux attentes du territoire et la pérennité de la gestion

future des activités proposées. À l'interface des intérêts publics et privés, un travail d'accompagnement sous l'égide de la collectivité paraît plus que jamais nécessaire pour articuler programmation, concertation et évaluation autour d'objectifs de qualité, de durabilité et d'innovation qu'il convient à chaque fois de préciser.

2 – Organiser le débat public et donner une place active à la société civile

Si la puissance publique n'exerce plus le rôle de maître d'ouvrage dans les API, n'est-elle pas en mesure d'inciter les groupements à intégrer dans leurs dispositifs collaboratifs des citoyens et des acteurs de la société civile, porteurs de projets ou seulement concernés par l'avenir du site ? N'est-il pas aussi de son ressort de les impliquer au préalable dans la production de diagnostics incarnés, puis au cours des étapes clés de définition et de mise en œuvre du projet pour les associer à l'évaluation des solutions proposées en termes de gestion, d'animation et de qualité de service ? La puissance publique qui initie et réceptionne les projets contribuerait ainsi à faire valoir, d'une part, une expertise permanente de la collectivité ne se limitant pas à des aspects juridiques, financiers et techniques et, d'autre part, à développer une vision co-construite de l'intérêt public et des valeurs d'habitabilité.

3 – Soutenir l'innovation par l'expérimentation, la solution par la démarche

Tout en étant porteurs de risques contribuant à l'érosion des responsabilités publiques, les appels à projets ouvrent cependant de nouvelles perspectives pour la mutation de certains espaces urbains et apportent une alternative à des pratiques de cession de terrains de « gré à gré ». Encore faut-il inscrire ces initiatives dans une véritable logique d'expérimentation élargie aux citoyens afin de mieux apprécier la qualité des démarches de programmation proposées ainsi que la portée effective d'innovations dont les annonces paraissent parfois sonner comme des prophéties autoréalisatrices.

Si la solution l'emporte sur la question, le produit sur le processus, si la finalité est davantage soutenue par l'opérateur que par l'habitant-usager, le programme peut redevenir un monolithe figé dans l'acte de cession du terrain. Les API rappellent le défi de penser la programmation comme une démarche et non pas comme la fabrication de programmes-produits de circonstance. / **François Meunier, Emmanuel Redoutey et Jodelle Zetlaoui-Léger**

① Propos recueillis lors d'une conférence sur « La programmation stratégique aujourd'hui ? Lancement de la formation D-PRAUG ». Pavillon de l'Arsenal, 21 mars 2018, EIVP, ENSAPLV, EUP.

② Selon les témoignages exprimés lors des conférences organisées au printemps 2018 par les associations AMO et de Sciences-Po Urba au Pavillon de l'Arsenal à Paris.

③ À noter qu'on retrouve à la tête de la société Le Grand Réservoir d'anciens dirigeants d'Havas et de Canal+.

④ Propos recueillis lors de l'évènement du club Aptitudes urbaines de juillet 2017 sur la programmation urbaine dans les appels à projets urbains innovants.

⑤ Partie Prenante/Le Sens de la Ville, *Retour d'expériences*, d'après une enquête réalisée en janvier 2018 auprès de membres de groupements ayant participé à l'API « Inventons la Métropole du Grand Paris ».