

LES RECOMPOSITIONS DE LA CHAÎNE DE L'AMÉNAGEMENT ET DE L'IMMOBILIER



Isabelle BARAUD-SERFATY
Consultante en économie urbaine



Charlotte JACQUOT
Aménagement, Innovation et Développement
Economique, Direction des expertises
et de l'Ingénierie de Projets

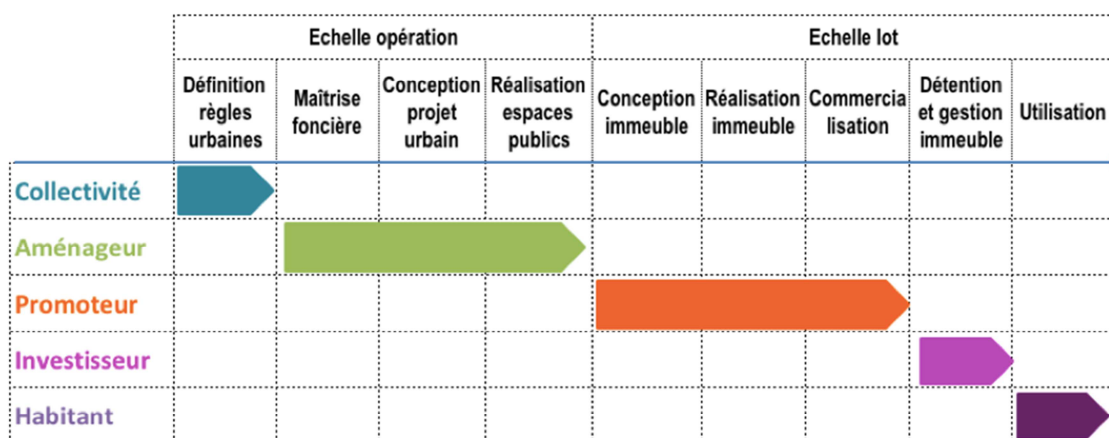
Cette note, co-rédigée par la SCET et IBICITY, s'inspire de la présentation faite par ibicity à l'occasion de la table-ronde « la coproduction public-privé, un facteur d'innovation urbaine ? » qui a eu lieu lors des rencontres du Réseau National des Aménageurs (RNA) le 8 février 2016.

Centrée ici sur une relecture de la chaîne de valeur des projets urbains, elle étoffe le propos par des exemples illustrant de nouveaux modes de faire l'aménagement sur des opérations urbaines d'ampleur, remobilisant partiellement le document SCET relatif aux « leviers d'optimisation des opérations d'aménagement urbain durables » produite également dans le cadre du RNA et proposant une synthèse des échanges qui se sont tenus tout au long de l'année 2015 dans le cadre du Réseau National des Aménageurs.

1 INTRODUCTION

L'enjeu principal de l'aménagement relève de la question de son financement : l'on ne financera pas aujourd'hui la ville de demain comme l'on a pu financer la ville hier, tant les leviers de création de la valeur urbaine changent. Autrement dit, la conduite de développements urbains (qu'il s'agisse de requalification d'espaces urbains existants ou de nouveaux développements) et la concrétisation des objectifs et ambitions de fabrication de la ville durable doit reposer désormais sur de nouvelles modalités : le schéma linéaire et descendant de la « production classique de la ville » est largement remis en cause. Force est d'ailleurs de constater que l'aménagement urbain, d'initiative publique ou privée, obéit depuis longtemps à de nombreux schémas de co-production contredisant en partie cette lecture linéaire et séquentielle.

Traditionnellement en effet, la fabrique urbaine en France se déroulait selon un jeu d'acteurs séquentiel. La collectivité définissait les règles urbaines, puis l'aménageur assurait la maîtrise foncière, la conception du projet urbain, la réalisation des voies publiques avec le concours d'un architecte urbaniste. Intervenant ensuite le promoteur qui achetait la charge foncière, définissait le programme du projet immobilier sur la base du cahier des charges de cession de terrain, concevait et réalisait le projet immobilier avec un architecte, avant de le commercialiser. Enfin, l'investisseur détenait et gisait le bien immobilier occupé par un utilisateur.



©I. Baraud-Serfaty

Aujourd'hui, les pratiques révèlent d'importants mouvements dans ce scénario classique d'intervention et dans le jeu de ses différents acteurs.

La fabrique urbaine est aujourd'hui en effet en pleine transformation sous l'effet d'au moins quatre évolutions simultanées :

- le contexte de fabrication de la ville qui voit le risque augmenter et qui questionne la soutenabilité des opérations urbaines,
- l'augmentation de la contrainte financière qui pèse à la fois sur l'Etat, les collectivités locales, les entreprises et les ménages (poids financier et technique du foncier, problèmes budgétaires...),
- l'apparition de nouvelles attentes, au-delà de la prise de conscience, telle que la prise en compte des exigences environnementales,

- l'évolution des dynamiques économiques, parmi lesquelles la désindustrialisation et la « nouvelle révolution industrielle » que constitue la révolution numérique interpellent en particulier sur la question de la réintroduction de l'emploi, y compris productif, dans les espaces urbains.

Cet élargissement du périmètre d'intervention de la « fabrique urbaine », qui associe la production du « cadre infrastructurel et bâti » à la question de la contribution socio-économique des opérations d'aménagement et à celle de la création des « contenus » urbains (services, usages, aménités, emplois, etc.), appelle les aménageurs à élaborer de nouveaux modes d'emploi de la coproduction public-privé et à se positionner sur de nouveaux métiers, selon de nouveaux schémas d'intervention.

2 CHANGEMENT DE MODELE DANS LA FABRIQUE URBAINE

2.1 Éléments de contexte : une prise en compte élargie des enjeux de l'aménagement urbain

La « culture de projet » selon laquelle l'aménageur se situe au croisement de l'intérêt général (dont il constituerait, en quelque sorte, l'opérateur « garant ») et des logiques opérationnelles privées persiste comme une caractéristique essentielle de la fabrique urbaine durable en France.

Cette culture de projet est confrontée à des évolutions majeures, voire de rupture, bouleversant les modes d'action en matière d'aménagement :

- Pouvoirs publics et opérateurs se trouvent désormais en situation de démontrer davantage la « rentabilité » des opérations d'aménagement projetées et d'étayer la solidité des outils et la pertinence des choix opérés pour la maîtrise des dépenses engagées et la sécurisation des revenus espérés. Cette évolution tient à la plus faible disponibilité de l'argent public mettant en cause la capacité des collectivités à contribuer aux opérations d'aménagement et à établir des modes d'action renouvelant la logique traditionnelle de « la ville paie la ville » ;
- L'utilisateur occupe aujourd'hui une position au centre du projet urbain, à titre d'acteur véritable voire de contributeur (y compris d'un point de vue financier) à la fabrication de la ville, en appui et en réponse aux attentes multiples des sociétés civiles contemporaines ;
- Les échelles temporelles de l'action de développement urbain doivent être articulées avec subtilité, combinant une approche territoriale et de long terme du développement urbain faisant la synthèse des dynamiques de compétitivité avec les mécanismes de solidarité indispensables à la création durable de valeur. A des échelles de temps plus courtes, les aménageurs sont attendus pour matérialiser et animer des solutions au service des dynamiques d'attractivité des territoires ;
En effet, pouvoirs publics et aménageurs sont en situation de devoir répondre autant au défi de la ville solidaire (et ce que celui-ci comporte en termes d'accès équitable au logement, de production de logement social, d'accès à l'emploi, aux services ou encore aux technologies et d'une manière générale de « droit à la

ville») qu'aux enjeux de compétitivité et d'attractivité (en intégrant le développement économique, le travail sur le cadre de vie ou encore l'image des métropoles...) propres aux espaces urbains et encore renforcés dans un contexte globalisé accroissant la compétition entre les espaces urbains.

	Enjeux territoriaux	Temporalité
COMPETITIVITE	Avantage comparatif. Innovation et créativité. Un écosystème intégrant une capacité de valeur additive : clusters, universités et recherche/développement publique ou privés, plateformes mutualisées, laboratoires, etc. Importance de l'appareil de production, de la maîtrise du foncier, des dynamiques immobilières, des infrastructures majeures, etc.	>10 ans. Temps long pour bénéficier d'un effet de compétitivité. Le temps de mise en synergie des acteurs, de travail collaboratif, d'innovation et de mutualisation ne se décrète pas.
ATTRACTIVITE	Effet de masse critique appliqué à un bassin d'emploi et de ressources, à des activités complémentaires éventuellement concurrentes, à la qualité de vie, aux services et infrastructures, etc. Travail important sur l'image de marque, le marketing, sur la qualité des produits, des espaces publics, etc.	> 5 ans. Temps plus gérable. Masses critiques à construire ou à amplifier, qualité du territoire, taille du bassin d'emplois, etc.
SOLIDARITE	Distribution équitable des services sur le territoire afin d'éviter la création de « ghetto ». Travail sur l'accessibilité et les mobilités, la sécurité, l'offre de logement, le coût des services et des logements, etc. Résilience de l'emploi ou des systèmes sociaux, efficacité des transferts.	> 15 ans. Temps très long pour des investissements dont le rendement ne peut être que « socio-économique » et incorporer des externalités de long terme.

Enjeux de compétitivité, d'attractivité et de solidarité dans leurs contextes territoriaux – SCET 2015

- L'apparition de nouveaux acteurs, que l'on n'attendait vraisemblablement pas dans la construction de la chaîne de valeur de l'aménagement, contribue encore à ce renouvellement des modes de faire la ville. Majors dans les secteurs des nouvelles technologies, de l'énergie et du numérique, sociétés leaders dans la collecte, le stockage et l'exploitation de données, jeunes startups et PME liés à la transition numérique des espaces urbains, ces « nouveaux venus » dans la chaîne de valeur de l'aménagement urbain plaident également en faveur d'une ville coproduite.

C'est fondamentalement l'ensemble de la chaîne de valeur qui est bouleversée par de nouveaux jeux d'acteurs et la multiplication des co-productions publiques-privées, mais également privées-privées. Cela étant, plutôt que d'une « doxa » ou d'un mode d'emploi unique ; l'irruption de nouveaux modes de faire la ville relève d'une diversité de schémas de la fabrique urbaine.

2.2 La remontée vers l'amont des acteurs de l'aval, promoteurs immobiliers, investisseurs ou habitants

Certains opérateurs privés agissent en tant qu'aménageurs, tel que Bouygues Immobilier devenu le concédant de la collectivité sur le projet d'éco quartier Ginko à Bordeaux (260.000 m² sur 32 ha). Cette configuration reste toutefois un cas isolé compte tenu de la complexité à maîtriser le foncier lorsqu'il est éclaté entre plein de propriétaires. En revanche, le positionnement d'un certain nombre de promoteurs sur des achats de foncier en amont, de manière à peser plus fortement dans le projet urbain en lieu et

place de l'aménageur, est beaucoup plus fréquent. Ainsi, Nexity a racheté près de 20 hectares sur le secteur des Docks de Saint-Ouen avant la création de la ZAC et la transformation du PLU. Cette opération a été possible du fait de l'occupation du site, permettant à Nexity de percevoir des loyers couvrant tout ou partie du portage du foncier. Le rachat du site de la direction de l'armement à Bagneux (DGA), suite à son transfert à Balard, par l'investisseur LBO France qui le développe avec Linkcity (groupe Bouygues), constitue un autre exemple. Bien que ce site de 16 hectares ait été considéré comme stratégique dans le contrat de développement territorial (CDT), la collectivité a très vite renoncé à son achat en raison de son montant élevé (100 millions d'euros). Concernant le projet Atlantis de Massy, site industriel composé de grands fonciers qui ne nécessitent pas un fin travail de recomposition parcellaire, l'aménageur a décidé de permettre un transfert direct du foncier depuis les propriétaires initiaux vers les promoteurs.

Cette approche stratégique doit évidemment être fortement contextualisée ; au risque d'une lecture trop rapide de ce travail de structuration amont au regard des objectifs des projets considérés¹. Elle relève en tout état de cause de plusieurs philosophies de la fabrique de la ville, dont trois sont, pour exemple, exposées dans le tableau ci-dessous :

Trois modèles de co-production entre aménageurs et constructeurs

Exemple : trois schémas de négociation de BNP Paribas Immobilier sur trois projets.
(O. Dantzing, BNP Paribas, Journée du Réseau SCET, « urbanisme négocié », 2016)

ECOCITE CANAL DE L'OURCQ Pré-accords « amont » Aménageur – promoteurs (300 000 m ²)	MASSY GRAND OUEST De l'amont à l'aval, l'aménagement en partage (ZAC d'incitation)	EUROMEDITERRANEE II et REINVENTER PARIS Ville en négociation, espaces hybrides ?
Principe de « préaccord foncier » d'une association amont (avant mise en concurrence) entre aménageur et promoteurs sur : - Engagement sur le rythme de commercialisation - Préfinancement études - Acquisition foncière le cas échéant Contrepartie : 35 % de la charge foncière attribuée au promoteur	Travail fin aménageur – promoteur sur la programmation des équipements structurants Partage de la charge foncière Collaboration au service de l'attractivité du quartier en mutation - Hard / Soft : définition fonctionnelle des équipements, services numériques associés Approche globale des coûts (construction / exploitation) Ingénierie juridique et financière renforcée pour les aménageurs	Aménageur « stratège » et coordinateur général de grands projets - Constructeurs de plus en plus engagés dans l'aménagement opérationnel - Préfinancement foncier sur macrolots ou projets emblématiques Piège de la ville privée versus multiplication des espaces de dialogue (win-win) Nouveaux intermédiaires entre institutionnels-constructeurs et usagers-citoyens : start ups (culture, numérique, ESS, etc)

¹ La prégnance des effets de mode dans l'aménagement, à l'image par exemple de la mode des partenariats amont ou des « appels à projets urbains innovants fait courir le risque en effet de considérer de telles démarches comme des « solutions miracles », à tort.

L'implication de plus en plus fréquente des promoteurs aux côtés des aménageurs dans la conception des projets urbains² traduit également cette remontée vers l'amont des acteurs de l'aval. Cette situation répond à une demande des aménageurs de **mieux anticiper les usages et d'optimiser la conception du projet à la fois sur le plan urbain et sur le plan financier**. Elle traduit aussi **une implication plus grande des aménageurs dans la définition des contenus urbains**. La problématique du stationnement illustre parfaitement cette tendance et, suivant l'évolution de la mobilité (auto partage, vélos en libre-service, transports en commun...), le stationnement est désormais souvent pensé de façon mutualisée. Il en résulte une diminution du nombre de places à réaliser par logement, mais surtout de fortes économies pour l'aménageur et/ou pour le promoteur. Cette démarche, qui suppose de considérer simultanément l'échelle du quartier et l'échelle du bâtiment, implique l'association en amont de l'aménageur et du promoteur. Sur les Docks de Saint-Ouen se sont ainsi organisés, autour du stationnement, des ateliers de co-conception du projet urbain. Sur l'opération Massy-Atlantis toujours, le levier de la programmation a été mobilisé pour travailler collectivement à la programmation d'un équipement stratégique, le centre des congrès. Cette capacité de l'aménageur à faire travailler les acteurs ensemble (collectivité, aménageur, opérateurs privés, exploitants, usagers de la ville) via par exemple des consultations d'opérateurs préalables, a également le mérite de confronter les ambitions initiales à la réalité des marchés et aux capacités financières d'investissement des collectivités. La programmation a abouti, à Massy-Atlantis, à la mutualisation des usages et de foisonnement des équipements, sortant ainsi de la logique « un bâtiment = une fonction unique ». ³

La remontée en amont sur la chaîne des habitants est également notable. Aujourd'hui, l'habitant devient acteur de la fabrique urbaine. Une opération acceptée par les habitants, voire co-produite avec eux, est porteuse d'une meilleure acceptabilité qui limite à la fois les risques de recours (facteurs de dégradation financière de l'opération), qui participe d'une communication positive sur le projet (effet marketing) et qui génère une envie de « bien vivre collectif » dans le projet. Cette co-production habitante en amont constitue ainsi un effet levier positif sur la pérennité des opérations urbaines (moins de turn-over dans les logements, diminution des dégradations potentielles sur les espaces publics, attractivité plus forte des équipements, commerces et services, etc.) A travers les démarches d'habitat participatif, l'habitat donne également son avis en amont des projets et participe à leur construction. Dans la mouvance de l'économie du partage, « l'utilisateur habitant consommateur » se transforme en producteur, d'énergie, de données, de financement ou d'espace, véritable moteur d'une économie de la « ville digitale » dont les modes de fonctionnement et les modèles économiques interpellent largement les intelligences urbaines collectives et le « droit à la ville ». Rachel Botsman⁴, spécialiste de la consommation et de l'économie collaborative, énonce que l'économie du partage

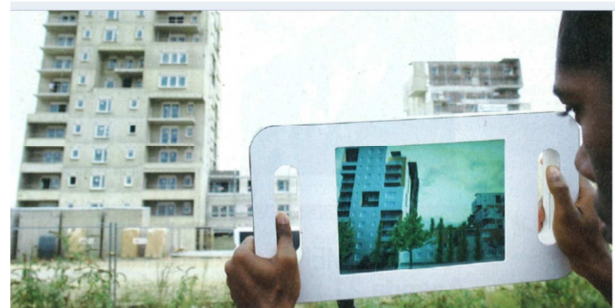
² Cf. l'article « Vers de vrais partenariats aménageurs-promoteurs » d'Isabelle Baraud-Serfaty, et Flore Trautmann paru dans le n°9 janvier-février 2015 de La Revue foncière.

³ Propos d'Olivier Danziger, Directeur de l'aménagement et des grands projets BNP Paribas Immobilier, dans le numéro d'Aptitudesurbaines de septembre 2015.

⁴ Auteur de « What's mine is yours : the collaborative consumption », « Ce qui est à moi est à toi : la consommation collaborative », coédition Collins, London, 2010.

consiste en la révélation d'actifs sous utilisés⁵, qu'il s'agisse par exemple de places libres dans son logement ou dans son parking. Cette tendance soulève la question d'une possible mise en location de type « airbnb », ou en commun, des logements sociaux, dont les bénéfices seraient à partager entre les locataires et les bailleurs.

Sur le modèle anglais de « Fix MyStreet », le citoyen est associé au service public via l'application « Dans ma rue », lui permettant, à l'aide d'une carte interactive connectée à internet, d'informer les autorités locales des problèmes rencontrés dans son quartier (lampadaires brisés, nids de poule, mauvais éclairage, rues non-sécurisées, etc.). Il peut également être associé à la démarche de projet portée par un aménageur, via l'utilisation d'interfaces numériques permettant de se projeter dans les transformations du tissu urbain, tel que pratiqué à Rennes sur la ZAC La Courrouze. L'habitant est également sollicité pour financer la réalisation d'équipements publics à travers le « crowdfunding » (financement participatif). A Rotterdam, la passerelle piétonne « Luchtsingel » (pont aérien) a été financée par ce biais.



« ZAC La Courrouze (2009) : se visualiser et se projeter dans l'opération d'aménagement achevée » (Territoires Numériques, Presse des Mines, 2014)

2.3 La descente vers l'aval des acteurs de l'amont

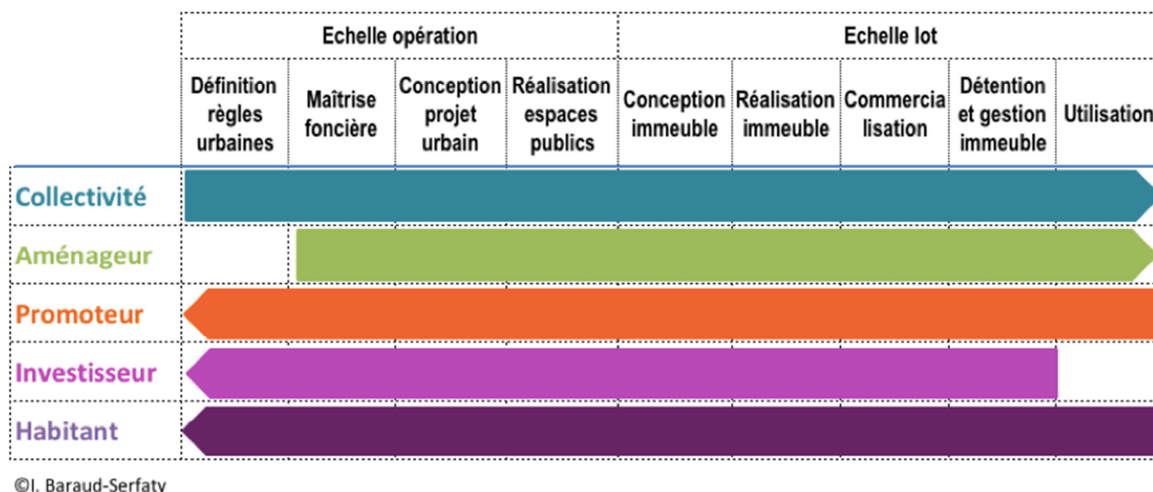
Appliquée à des opérations « phares » sanctuarisant cette disjonction entre planification et aménagement opérationnel sur de vastes macrolots, cette remontée en amont correspond dans certains cas à ce que d'aucuns appellent « la privatisation du projet urbain », à l'image des pratiques et cultures de projet anglo-saxonnes⁶. Parallèlement, il est frappant d'observer, dans un même temps, un mouvement inverse, de descente vers l'aval des acteurs de l'amont.

En aval du cycle de vie des projets urbains, l'aménageur est en effet sollicité sur l'exécution technique des opérations, par exemple au stade de la réalisation d'infrastructures ou de « contenus » (immobilier tertiaire, etc.), ou sur les métiers de l'exploitation (de services urbains, de réseaux de chaleur, etc.). Ce développement du métier opérationnel de l'aménageur en aval de la chaîne de valeur repose sur une capacité à réaliser techniquement ces infrastructures (l'émergence du concept de ville intelligente positionne d'ailleurs les aménageurs sur les infrastructures des technologies de l'information mais bien plus sur le traitement des flux associés). Elle appelle à traiter de manière transversale, dans une approche opérationnelle et économique de projet, la

⁵ ...à moins que l'économie collaborative n'ait pour objectif premier de créer du lien social. La référence à Airbnb quelques lignes plus bas reflète que le « collaboratif » désigne aussi, dans le langage courant, des structures et des circuits à buts lucratifs tirant leurs revenus d'actifs détenus par des tiers (particuliers) portant un risque économique et interpellant sur la dimension sociale et fiscale des pratiques. Quoique collaboratives, ces pratiques ne peuvent être mises sur le même plan que les aspirations collectives de citoyens à préserver, construire et gérer des biens communs.

⁶ La tendance à céder la réalisation des contenus (programmes) d'importants macrolots à des acteurs privés apportant une « capacité à faire » en constitue souvent un exemple à la mode.

conception et la gestion d'infrastructures et de services, à l'opposé des logiques traditionnelles de « séquençage » des métiers de la chaîne de valeur du projet urbain. En matière de ville intelligente, et à l'heure de nouveaux usages, ce positionnement aval de l'aménageur repose éventuellement sur des nouveaux schémas de financement (économie de la fonctionnalité, modèles coopératifs et collaboratifs liés à l'aménagement).



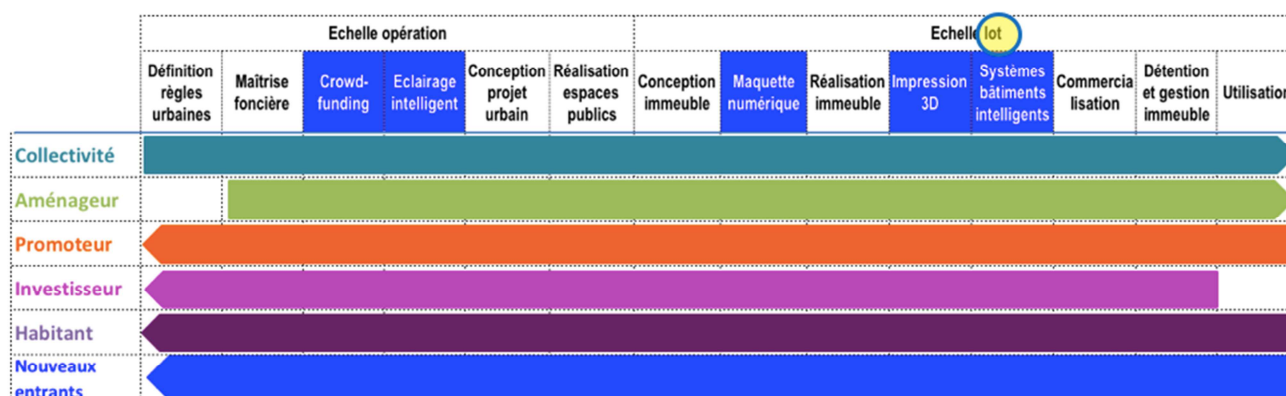
La communauté urbaine de Bordeaux, dans son « opération 50 000 logements autour des axes de transports collectifs », affiche ainsi l'ambition de partir des besoins du logement et des habitants et non pas, selon la méthode traditionnelle, du Programme local de l'habitat (PLH) et du Schéma de cohérence territoriale (SCOT). Sur le projet Clichy-Batignolles, afin de répondre aux futurs usages et de réguler la consommation énergétique, la Semavip, en partenariat avec EDF, a créé une filiale chargée d'assurer la gestion des panneaux photovoltaïques. Pour répondre à une carence du marché, l'aménageur a donc décidé de devenir exploitant. Le projet privé ARENA 92, qui comprend un stade et une salle de spectacle livrables fin 2016, a été rendu possible lorsque le Conseil Général 92 s'est porté acquéreur des surfaces de bureaux sur l'opération. Par ailleurs, les collectivités locales s'associent de plus en plus aux architectes pour le choix des programmes immobiliers, et contrôlent également les prix de sortie des logements libres. Le récent débat sur les chartes promoteurs en est une illustration.

2.4 L'hybridation entre les secteurs : l'élargissement du champ de l'aménagement

Ces glissements amont-aval des opérateurs sur la chaîne de valeur de l'aménagement et de l'immobilier concernent les opérateurs habituels. Mais ils s'accompagnent de l'irruption de nouveaux entrants qui découle du fait que les synergies entre l'immobilier et les autres secteurs sont nombreuses, notamment avec celui de l'énergie (le projet de panneaux photovoltaïques de la Semavip) ou du numérique (la domotique). D'autres alliances se forment entre la mobilité et l'énergie (comme l'illustre la chaîne de valeur du véhicule électrique) ; entre le stationnement et l'énergie (Indigo a noué un partenariat avec Sodeltel, filiale d'EDF, pour équiper les parkings de bornes de recharge) ; entre les

infrastructures et l'énergie (projet de route solaire de Colas), entre les télécommunications et la mobilité (Orange a pris une participation dans une start up américaine afin de proposer une connexion wifi à partir des véhicules urbains en circulation) ; entre les télécommunications et la banque, avec le téléphone portable comme outil de paiement et point de contact privilégié avec le client (participation d'Orange dans une banque).

En conséquence, de nouvelles composantes apparaissent dans la chaîne de valeur de l'immobilier, comme le « crowdfunding » d'équipements publics (telle que la passerelle à Rotterdam), l'éclairage intelligent, la maquette numérique (BIM) ou encore les systèmes des bâtiments intelligents. Ces nouveaux champs thématiques (numérique, performance énergétique...) et moyens (financements, technologies) sont autant de portes d'entrée, spécifiquement à travers les données et l'énergie, pour de nouveaux acteurs et pour les aménageurs, qui peuvent se positionner plus en amont ou plus en aval.



©I. Baraud-Serfaty

A titre d'exemple, le déploiement des *smart grids* s'appuie sur l'introduction de nouveaux métiers et de nouveaux acteurs « intermédiaires », pourvoyeurs d'offres de services énergétiques (telles que les sociétés de services énergétiques, dites ESCO) et/ou d'opérateurs intégrateurs pilotant les équipements décentralisés de production et de consommation énergétiques (les « APECS » : Agrégateur de Production Effacement, Consommation Stockage), à l'interface entre acteurs publics locaux et leurs opérateurs, et des usagers finaux. La mobilisation de données d'utilisateurs dans le cadre des *smart grids* soulève un certain nombre d'interrogations quant à la capacité des acteurs du projet urbain, en particulier publics, à en assurer la gestion dans un contexte d'open data propre à la ville intelligente. A ce titre, stratégies urbaines transversales et de long terme à l'appui, l'aménageur a aujourd'hui toute sa place dans le contexte de la transition énergétique qui bouleverse la chaîne de valeur traditionnelle de l'aménagement urbain et ce, à plusieurs titres :

- en tant qu'ensemblier urbain à l'échelle d'opérations d'aménagement, faisant valoir par exemple dans le cas de SEM/SPL son ancrage territorial ;
- dans un rôle de catalyseur et d'intermédiaire sur des domaines organisationnels et de création de réseau de partenaires ;
- Sur l'immobilier, en intervenant comme l'outil de la rénovation énergétique par tiers-financement, de même sur l'aménagement pour la production d'ENR et la gestion exploitation des services associés (réseaux de chaleur/froid...).

Il résulte de ces dynamiques une fragmentation, ou du moins un foisonnement, de la fabrique urbaine, éclatée entre un nombre d'acteurs croissant qui ne sont plus forcément des grands groupes, mais parfois des start up, et qui interpellent l'aménageur dans son positionnement stratégique de l'amont à l'aval du cycle de vie du projet urbain, sur de nouvelles compétences et de nouveaux rôles et champs thématiques.

3 MODES D'EMPLOI STRATEGIQUES DE LA COPRODUCTION PUBLIC-PRIVE DANS L'AMENAGEMENT

3.1 La déconstruction-reconstruction de la chaîne de valeur de l'aménagement-immobilier et les stratégies d'adaptation à cette déconstruction

Ainsi, la fabrique urbaine subit un processus d'éclatement similaire à ce qui se passe dans d'autres secteurs, notamment dans le secteur de l'automobile. Dans le chapitre « *Déconstruction-reconstruction de la chaîne de valeur* » du *Grand livre de la stratégie*, le cabinet de conseil en stratégie The Boston Consulting Group constate l'émergence de ce phénomène. Dès lors, comment garder la maîtrise des projets ? Comment s'adapter à cette déconstruction-reconstruction ? Le Boston Consulting group répond à ces questions cruciales par une typologie d'acteurs, assortie d'exemples. Suivant ce modèle, le groupe Virgin correspond à un acteur « orchestrateur », se positionnant sur l'ensemble de la chaîne tout en sous-traitant telle ou telle activité, par exemple les disques. La multinationale Procter&Gamble, en assurant la totalité de la chaîne, de la production jusqu'au marketing et à la banque, se définit comme un « intégrateur ». L'entreprise eBay, qui se place à l'interface entre une offre et une demande, joue le rôle de « désintermédiaireur ». Enfin, la société Intel contrôle une production très spécifique mais stratégique, et, en tant que tel, se définit comme « maître d'un chaînon ».

On peut tenter d'utiliser cette typologie pour le secteur de l'aménagement. Dans le projet Hikari, premier îlot mixte à énergie positive en Europe, la SPA Lyon Confluence a servi d'intermédiaire entre différents acteurs publics et privés. A Marseille, Eiffage, seul contractant de l'établissement public Euroméditerranée, incarne le rôle d'intégrateur dans le projet Allar en pilotant l'ensemble de ses acteurs. L'alliance inédite entre l'une des premières entreprises françaises, Vinci (via Vinci Autoroutes), et une startup récente, Blablacar, constitue également un bel exemple d'intégration. Dans le modèle du « maître d'un chaînon », IBM promet de casser « les silos de la ville » et d'en être l'agrégateur à travers la « couche supérieure des données » qu'il peut mettre en relation (systèmes de données eau, déchets, transports). Enfin, Google a récemment lancé « Sidewalk Labs », une start-up dédiée à la ville.

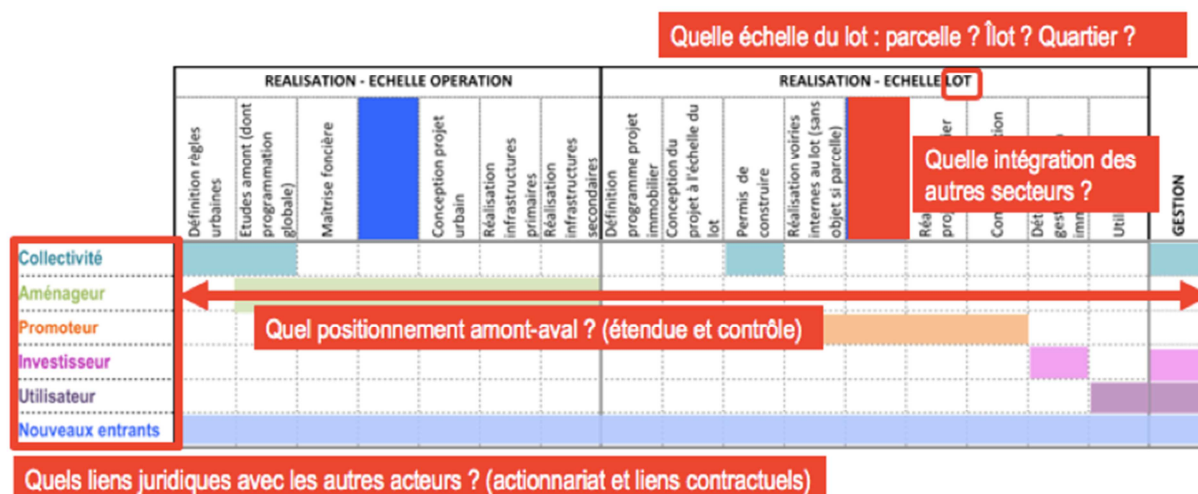
3.2 Quatre axes de coproduction public-privé

Cette recomposition du jeu d'acteurs, par un déplacement des protagonistes et par l'apparition de nouveaux entrants et de nouveaux métiers, suscite de nombreuses questions. Qui pilote quoi et comment ? Quelle est la maille de fabrication et de gestion des projets ? Par exemple, pour les établissements publics d'aménagement, quelle stratégie adopter pour continuer à peser sur cette fabrique urbaine sans pour autant avoir les moyens d'acheter tout le foncier ?

Au fond, la fabrique urbaine a basculé : avant, nous étions comme les pièces d'un jeu d'échec : les mouvements de chacun étaient rigoureusement définis en fonction du nom de la pièce : la tour avance tout droit, le fou avance en diagonale, l'aménageur achète le foncier, le promoteur prend le risque de commercialisation, et ainsi de suite. Désormais, on est comme dans un jeu de go : les jetons ont tous la même liberté de mouvement et ce qui compte c'est la manière dont ils se positionnent les uns par rapport aux autres.

Dans ce cadre, il apparaît indispensable de travailler simultanément sur les quatre dimensions de la coproduction public-privé, tels qu'ils sont représentés sur le schéma ci-dessous.

Quatre axes de coproduction publique-privée



©I. Baraud-Serfaty

Le premier axe concerne le lien juridique ou contractuel entre les différents acteurs. Par exemple entre la collectivité et l'aménageur ? Entre l'aménageur et les promoteurs ? Faut-il créer des Semop (sociétés d'économie mixte « inversées » au sein desquelles des opérateurs privés détiendront plus de 50 % du capital) ? Quel lien entre les opérateurs historiques et les nouveaux entrants ?

Le deuxième axe concerne le positionnement amont/aval de chacun des acteurs sur la chaîne de valeur, et le troisième axe concerne l'intégration avec les autres secteurs. Ces deux axes sont liés en ce qu'ils posent la question des maillons, éventuellement nouveaux, susceptibles de générer de la valeur. C'est par exemple le cas de la gestion, qui apparaît

une étape clef dont ne peuvent plus se désintéresser les aménageurs, et de l'agrégation, qui consiste à se placer comme intermédiaire entre des fournisseurs d'offre (de mobilité, de services bancaires, d'énergie) et des consommateurs d'offre. Ces agrégateurs permettent aux habitants-clients-usagers de comparer les offres qui leur sont faites, mais aussi de les combiner.

Enfin, le dernier axe concerne l'échelle du lot. Faut-il travailler à l'échelle de la parcelle, de l'îlot, ou du quartier ? Il est à cet égard notable que certains projets ne se jouent plus sur une parcelle, ni sur un macro-lot, qui permet de mutualiser les places de stationnement et les besoins énergétiques et de construire plus dense, mais sur une superficie beaucoup plus grande. Tel est le cas de l'aménagement de l'îlot XXL à Marseille par Bouygues Immobilier et Construction, qui s'opère sur 14 hectares. Reste à déterminer si cette mutualisation entre l'eau, l'énergie, les déchets, la mobilité et le transport d'énergie s'imposera en nouvelle tendance, comme l'échelle nécessaire à la réalisation de projets urbains, ou restera un cas isolé, sachant que l'essentiel de la fabrique urbaine s'effectue en dehors de ces grandes opérations. La question de ces très grands macrolots est cruciale, dans la mesure où elle pointe l'articulation entre des enjeux financiers de fabrique urbaine et des enjeux de forme urbaine. Cependant, l'évolutivité dans le temps de telles structures reste incertaine, tout comme le risque inhérent à la fabrique d'une ville à l'échelle de l'îlot.

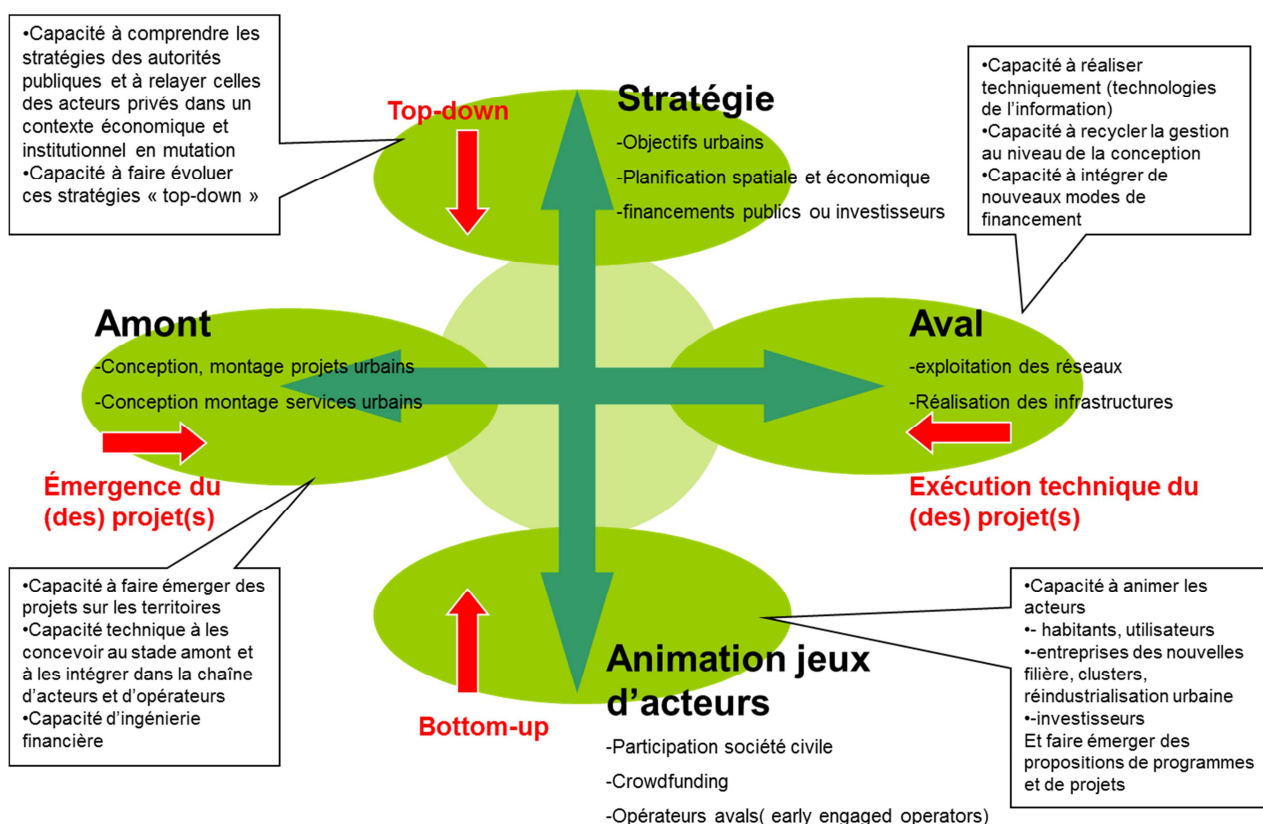


Schéma prospectif de positionnement de l'aménageur – SCET 2015

Outre l'élargissement des rôles en amont et en aval de la chaîne de valeur, l'évolution du positionnement de l'aménageur s'accompagne aussi du développement de logiques croisées « top-down » (pilotage, stratégie, planification et rôle de conseil auprès des mandants publics) et « bottom-up » (selon une logique de renversement des modes de faire la ville plaçant l'usager, habitant, acteurs économiques, groupes de la société civile, au centre du dispositif de projet urbain)⁷. Ces dernières constituent un levier considérable dans l'introduction et la ré-impulsion de dynamiques économiques durables et « réalistes » sur les territoires urbains. Elles dont en outre émerger le rôle croissant de l'aménageur dans l'animation d'acteurs locaux publics et privés, soit au titre de sa mission de pilotage d'opérations urbaines (l'aménageur ensemblier) soit pour accompagner l'émergence de nouveaux projets. Le cas de la SAMOA, à la fois aménageur et disposant du mandat de développement économique pour l'île de Nantes, témoigne de cette double logique top-down et bottom-up plaçant l'aménageur au contact direct des acteurs économiques (grands comptes, startups et entreprises du territoire), via des « communautés créatives » constituant le « cluster de la création » créé sur le périmètre du projet urbain.

Pour chaque acteur, il s'agit de s'organiser pour garder la maîtrise de sa création de valeur. Le secteur public devra tout particulièrement renouveler ses modes d'action afin de contrôler ce processus de fabrication du projet urbain, devenu très complexe.

⁷ Voir à ce titre, pour la présentation détaillée et illustrée de ces éléments prospectifs sur le positionnement de l'aménageur, le document *L'optimisation des coûts des opérations d'aménagement* produit par la SCET pour le Réseau National des Aménageurs en 2015.