

Thierry Lajoie,
Directeur général, Grand Paris Aménagement



© Grand Paris Aménagement

**L'AMÉNAGEMENT URBAIN DE DEMAIN :
DES ÉCOSYSTÈMES SOUPLES ET PROTÉIFORMES**

Entretien avec Thierry Lajoie, Directeur général de Grand Paris Aménagement, sur les nouvelles formes de partenariats, la place et le rôle de chacun des acteurs, l'impact de la transition écologique et de l'économie immatérielle. Et puis sur les questions de la fabrication de la ville de demain : elle n'ont pas encore été toutes abordées, mais elles peuvent et doivent se poser...

Grand Paris Aménagement (ex-Agence foncière et technique de la région parisienne, fusionnée avec l'EPA Plaine de France et fédéré avec l'EPA Orly Rungis - Seine Amont) est un opérateur foncier et un aménageur durable depuis 1962. Il fonctionne comme une entreprise, *« avec un modèle économique entrepreneurial. La seule différence est l'absence de capital. Sinon, nous ne percevons pas de taxes ni de subventions. Nous avons des dépenses d'études, de travaux, d'acquisitions foncières, et des recettes, les cessions de droits à construire après que nous ayons conçu des programmes d'aménagement sur les fonciers que nous acquérons. »*

Trois métiers sont au cœur des missions de Grand Paris Aménagement. Premier opérateur foncier d'Île-de-France avec plus de 5 000 hectares, il gère son propre foncier, ainsi que des fonciers de l'État, de la région et d'autres EPA n'ayant pas de service de gestion. Plus émergent, le métier de l'habitat, notamment de l'habitat difficile, de renouvellement urbain, de copropriétés privées dégradées. Et enfin le métier à la fois historique et émergent, *« notre core business »*, le métier d'aménageur urbain. Grand Paris Aménagement pilote une centaine d'opérations d'aménagement actives ou en développement, avec un portefeuille commercial de l'ordre de trois milliards d'euros, ce qui représente une vingtaine d'années de fonctionnement. *« Nous sommes en très forte croissance, externe grâce au regroupement des établissements publics, et interne grâce à la variété des modèles que nous défendons et que nous portons, comme l'internalisation et la mutualisation des savoir-faire. Ceci dans un contexte où l'aménagement coûte de plus en plus cher, où rapporter de l'argent, donc créer de la marge et du résultat, est de plus en plus difficile. Un contexte également de réduction*

et de concentration des acteurs de l'aménagement puisque l'État et les collectivités publiques ne peuvent plus, comme par le passé, subventionner des aménagements publics. Du coup, notre modèle entrepreneurial est sans doute apprécié. Néanmoins, il requiert de la robustesse. De la force. De la taille. Pas par désir d'hégémonie. Mais pour avoir suffisamment de fonds propres, y compris pour lever la dette, pour réaliser les opérations complexes dont nous avons la charge. »

Grand Paris Aménagement, c'est aujourd'hui 220 salariés, un chiffre d'affaires annuel de près de 150 millions d'euros, des résultats positifs, des indicateurs économiques favorables et un faible ratio d'endettement.

DEUX MODÈLES JURIDIQUES POUR INITIER ET CONDUIRE DES OPÉRATIONS TRÈS COMPLEXES

« Notre singularité est de pouvoir gérer nos opérations, actives ou en développement, sur deux modèles juridiques différents. Comme n'importe quelle société privée ou SEM, nous répondons à des appels d'offres organisés par les collectivités locales et nous pouvons être désignés au terme de procédures de mise en concurrence. Et comme établissement public d'aménagement de l'État, nous avons la possibilité, à titre dérogatoire, de prendre l'initiative d'opérations au nom de l'État. Notre particularité est, de ce fait, de mener des opérations en concession de collectivité locale et des opérations en initiative de l'État avec l'accord, bien sûr, des collectivités locales. Cela fait de nous un opérateur en mesure de proposer aux collectivités une gamme d'interventions tout à fait spécifique. »

Grand Paris Aménagement se positionne également comme opérateur de la complexité. C'est elle qui déclenchera son intérêt pour une opération sous maîtrise de collectivité locale ou en initiative de l'État. Elle peut être technique (complexité du sol, du sous-sol, problématiques de pollution, d'archéologie...), économique, financière, temporelle, ou liée au volume, au contexte politique, etc. La zone dense génère évidemment beaucoup de complexités, et demande une étendue de compétences, une robustesse

financière et un savoir-faire particulier pour manier ces complexités entre elles. Il est toutefois fréquent que le déclenchement d'une opération en initiative soit lié à la taille de l'opération. Pour une collectivité, il est très difficile, voire quasiment impossible, de porter seule un projet de très grande envergure. Par exemple Gonesse avec l'aménagement des 299 hectares du Triangle de Gonesse, ou Aulnay-sous-Bois avec les friches de PSA sur un périmètre d'étude de 163 hectares.

Il peut y avoir d'autres raisons. Comme à Asnières, Saint-Maur-des-Fossés et au Vésinet, trois opérations de l'ordre de 300 à 400 logements, qui ont un point commun : elles se réalisent sur des fonciers publics, dans des communes plutôt carencées en logement social. *« Nous sommes alors ceux qui essayons de construire l'équilibre entre la mobilisation de ce foncier de l'État et un projet urbain qui réponde aux conditions des collectivités, avec la réalisation d'un programme qui permettra de les décarencer en logement social grâce à du foncier public. »*

LA SEMAOP ET LE SPLA-IN : DE NOUVEAUX OUTILS POUR DES OPÉRATIONS PARTENARIALES

En réalité, Grand Paris Aménagement intervient de plus en plus selon des modalités nouvelles, qui ne relèvent pas des formes classiques de la concession ou de l'initiative. *« Alors que faisons-nous ? Une sorte de mixte nouveau. De plus en plus, les collectivités et nous-mêmes apprécions les partenariats. Ils laissent à chacun sa part de compétences et de responsabilités, ils organisent le partage du pilotage, mais aussi du risque et, nous l'espérons tous, du bénéfice. C'est pourquoi j'ai soutenu l'émergence de plusieurs formes nouvelles dans l'acte juridique d'aménager.*

La loi NOTRe a par exemple ouvert la possibilité à l'État d'intégrer une SEMOP**. Est alors née la société d'économie mixte d'aménagement à opération unique, la SEMAOP ou SEMOP d'aménagement. Elle permet à l'État (via un EPA) et à une collectivité de fonder ensemble une entreprise commerciale privée, entreprise qui cherchera et sélectionnera un actionnaire*

* Promulguée le 7 août 2015, la loi portant sur la Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) confie de nouvelles compétences aux régions et redéfinit clairement les compétences attribuées à chaque collectivité territoriale.

** Société d'économie mixte à opération unique par une loi du 1^{er} juillet 2014

privé pour constituer la majorité du capital. Nous parlions du site de PSA à Aulnay-sous-Bois... Pour réaliser ce projet, Grand Paris Aménagement, la collectivité d'Aulnay-sous-Bois et l'intercommunalité Paris Terres d'Envol fondent une SEMAOP. Ce sera sans doute une opération à l'initiative de l'État. Pour autant, elle sera mise en œuvre dans un écosystème partenarial qui peut apparaître comme original puisqu'il est nouveau. »

Pour organiser ces formes d'intervention, ces partages partenariaux, Grand Paris Aménagement avait également soutenu la création d'une « Société Publique Locale d'Aménagement d'Intérêt National » dans la loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

« De quoi s'agit-il ? De donner la possibilité à l'État, toujours à travers un EPA, et aux collectivités de s'unir pour déclencher des opérations sur un territoire, et dont l'un ou l'autre peut prendre l'initiative. Autant la décentralisation contrebalance une centralisation excessive, colbertiste, verticale, soumise par l'État aux territoires, au risque parfois de les infantiliser, autant je considère que l'émiettement excessif de la décentralisation empêche parfois les collectivités de maîtriser leur destin car elles sont confrontées à des enjeux qu'elles ne peuvent porter seules. C'est pourquoi je cherchais une formule qui permette à ces dernières de maîtriser leurs projets, donc le destin de leur territoire, et à l'État d'être dans une fonction qui serait de participer, d'accompagner. L'idée de la SPLA-IN m'est venue en pensant au "in-house", cette fondation communautaire qui autorise une puissance publique à faire travailler sa propre entreprise en quasi régie si celle-ci est placée sous son contrôle, et si elle peut démontrer que le contrôle qu'elle exerce sur elle est analogue au contrôle qu'elle exerce sur ses propres services.

Pour garantir l'objectif de rénovation de l'intervention de l'État et pour assurer l'opportunité pour la collectivité de rester maître de ses propres opérations, il fallait envisager un double "in-house". C'est-à-dire la création d'une structure où la collectivité et l'État uniraient leurs efforts pour conduire des projets, à travers des outils communs, dont l'un ou l'autre pourraient prendre des initiatives à loisir. Du moment que l'autre est d'accord. »

C'est ainsi que la Porte Sud du Grand Paris, première SPLA-IN française,

a été fondée en décembre 2017 sur le territoire centre-essonnien, avec comme actionnaires Grand Paris Aménagement à 51 % et la communauté d'aménagement Grand Paris Sud Seine-Essonnes-Sénart à 49 %.

De ce fait, on s'éloigne des systèmes d'urbanisme procéduraux, très verticaux, pour instaurer des systèmes partenariaux plus horizontaux. Plutôt que de fabriquer de la procédure, se réunir autour d'un projet urbain en agrégeant les myriades de compétences – et non plus en fonction du périmètre de sa propre compétence –, voilà le cœur de la SEMAOP et de la SPLA-IN. Ces outils nouveaux, par ailleurs, représentent pour Grand Paris Aménagement une filialisation progressive de ses activités au fur et à mesure de sa croissance. *« C'est une espèce d'incarnation concrète du Big is powerful - Small is beautiful. Plus nous nous développons, plus nous avons un devoir de proximité des territoires, de partage des responsabilités et du risque sur ces territoires. »*

Par ailleurs, le Gouvernement a retenu l'idée d'introduire dans le projet de loi Elan*** présenté le 4 avril dernier en Conseil des ministres, un nouveau système d'élaboration de grandes opérations d'urbanisme : le PPA (Projet Partenarial d'Aménagement) donne la capacité aux collectivités et à l'État de contractualiser ensemble dans l'objectif de mener de grands projets urbains ayant des difficultés à émerger ou méritant d'être facilités par la mobilisation collective. Dans certains cas, cela pourra déboucher sur la création d'une SEMAOP ou SPLA-IN si tel est le souhait des différentes parties, mais cela ne sera pas systématique. *« Si bien que la gamme finira par devenir assez complète, avec des modalités d'action jamais imposées, mais qui systématisent l'urbanisme partenarial, l'urbanisme de projet, l'urbanisme négocié. »*

Grand Paris Aménagement privilégie aussi l'approche partenariale sur d'autres aspects du montage des opérations. Pour la cession des charges foncières, les ateliers de co-conception sont encouragés. *« Il s'agit de rassembler tous les acteurs dès le début d'une opération, dans un gré à gré partenarial, en co-conception, pour favoriser son émergence. Sans qu'il y ait d'avantages concurrentiels particuliers, sans la bloquer par des*

*** Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, projet qui a pour ambition de faciliter la construction de nouveaux logements et de protéger les plus fragiles

discussions interminables. Chacun est à sa place, mais autour de la même table, chacun est attentif à son intérêt, tout en le mêlant davantage à celui de l'autre. Du coup, la qualité en est améliorée et la commercialité et les prix sont davantage maîtrisés. Parce que la charge foncière, et par conséquent le prix de sortie du logement final, sont moins dépendants de procédures enchérissuses que d'un travail commun où partie publique et partie privée coopèrent. »

BIENTÔT LA VALEUR D'USAGE PLUTÔT QUE LA VALEUR PROPRIÉTAIRE

« Voilà les différentes formes de partenariat que nous faisons émerger en ce moment. Maintenant, nous réfléchissons à aller plus avant. L'économie est en train de muter. Nous passons d'une économie physique à une économie immatérielle, d'une économie de la pierre bâtiminaire à une économie servicielle, de la fonctionnalité. D'une économie de l'objet à une économie de l'usage, d'une valeur dont le capital est physique à une valeur au capital social, du savoir, de la connaissance. D'autres formes de valeurs et de richesses se créent. Et ce mouvement-là change les donnees. La valeur et le pouvoir de contrôle vont se déplacer. Hier, la ville se façonnait dans un schéma avec des prescripteurs en haut et des habitants en bas. Cela ne fonctionnera plus ainsi. »

Entre autres, la mobilité. Aujourd'hui, il y a une distinction entre transport public et transport privé, entre transport individuel et transport collectif, tous étant bien définis par un statut. *« Le système futur ne sera pas celui-là. Les frontières seront effacées. Le véhicule autonome, décarboné, redonnera sa place à la route, parce qu'elle sera plus propre. La route intelligente produira la possibilité quasi infinie de former et de déformer des moyens de transport, en agrégeant ou désagrégeant de manière y compris aléatoire des convois de véhicules en fonction de la demande et non pas de l'offre, avec une réservation zonale ou virtuelle par abonnement ou en ponctuel. Ce qui rendra d'ailleurs obsolète la propriété de son propre moyen de transport. Évidemment, les paradigmes de l'infrastructure, du coût et de son exploitation*

en sont bouleversés. Tout comme celui du véhicule, de sa propriété ou non, du modèle économique de financement de son usage. Ce n'est plus le véhicule personnel dont on est propriétaire, ni le ticket de métro, c'est un autre système. Celui de demain. Qui bouleversera la fabrication de la ville. Mais continuons. Parlons de l'application au logement. Au bureau. Enfin, au bâtiment. Qu'est-ce qui sera logement et qu'est-ce qui sera bureau ? Le bâtiment de demain sera sans doute un bâtiment adaptable, "flex". Il aura plusieurs fonctions, évolutives selon le moment de la journée, de la semaine, du mois, de l'année, de la vie. On attendra de son fabricant, et la demande le fera, que cette flexibilité corresponde à votre propre vie. Cela annonce la fin probable de ce modèle de promotion immobilière qui dicte, pour la vie entière du bâtiment, une typologie de logements T2, T3, T4 ou une typologie de bureau, sans évolution prévisible. Cela signifie également qu'un bâtiment deviendra un service d'exploitation dont la valeur ne sera plus dans la pierre mais dans les variations d'usages. Et s'il s'agit d'un service d'exploitation comme sur les transports, alors cela remet en cause jusqu'au concept de propriété. Ce qui est très compliqué. »

DE NOUVEAUX SYSTÈMES INÉLUCTABLES ET ENCORE BEAUCOUP D'INTERROGATIONS

« Allons-nous vers l'exclusivité de services urbains, y compris bâtimentaires, où le foncier sera dissocié du bâti ? (Avec un démembrement car on peut imaginer que le sol garde une fonction à peu près constante...) Déjà des startups investissent, visitent ces nouveaux modèles de demande et d'offre. Par exemple ces immeubles conçus par les futurs acheteurs. Ou ces villes à l'étranger qui commencent à s'édifier grâce à des plateformes web. La première ville de crowdfunding est en train d'émerger à côté de Bogota. Cela pose évidemment des questionnements importants. D'abord, prosaïquement, quels seront les opérateurs de demain. Qui seront les GAFAM de l'aménagement et de l'immobilier ? Des opérateurs actuels qui savent muter, ou des opérateurs inconnus qui émergeront ? Est-il possible,

pour une entreprise traditionnelle, d'organiser sa propre mutation à cette vitesse et dans cette ampleur ? C'est un défi qui interroge.

Et puis quel sera le rôle de chaque acteur dans cette nouvelle économie ? Chacun a le sien et il y tient. L'aménageur aménage, le promoteur développe l'immobilier, l'investisseur commercial déploie les commerces, l'opérateur de loisirs expose ses offres de loisirs, l'opérateur de service urbain propose son énergie, ses fluides, ses mobilités. Etc. Cependant, dans ce monde de demain où l'usage l'emportera sur tout, où la demande dictera le marché, où l'économie sera très contextualisée, chacun ne sera-t-il pas à la fois aménageur, promoteur, investisseur, propriétaire foncier, opérateur de service urbain, développeur de mobilité, apporteur d'énergie, producteur d'énergie, en fonction du projet ? »

Une autre question apparaît immanquablement, celle de la frontière entre l'espace public et l'espace privé. Il y a quinze ans, personne n'aurait pensé que la majorité des crèches en construction seraient des locaux en VEFA (Vente en État Futur d'Achèvement) dans des ensembles élevés par des promoteurs, exploitées par des chaînes associatives ou entrepreneuriales privées dans lesquelles les municipalités louent des berceaux...

Le modèle économique a évolué, les secteurs privé et associatif ont prouvé qu'ils savent autant respecter les règles publiques que les municipalités. Et maintenant, la croissance du nombre de places en crèches repose sur ce système pendant que la sphère publique voit ses crédits budgétaires se raréfier. « *Cela ouvre encore à d'autres interrogations : "Pourquoi ce fonctionnement ne serait-il pas applicable à l'école, au collège, au lycée, au bâtiment sportif, à la mairie, à toute équipement public... ? Où se situe la limite ? Si l'on revient à la ville crowdfundée, qu'en est-il de la ville mixte et concrètement du logement social ?"*

Alors là, les puissances publiques ont une responsabilité me semble-t-il très lourde, qui est une réflexion, que j'appelle de mes vœux, sur la régulation de ces systèmes nouveaux. Pour éviter des dérives de villes à deux vitesses, très ségréguées, où il y aurait d'un côté ceux qui ont pu construire la ville, le lieu d'habitat qu'ils désirent et ceux qui n'en ont pas les moyens. Donc,

comment se fait la régulation économique, la régulation politique ? Quelle est la mission de la puissance publique au milieu de tout ça ? Quels sont et où sont les curseurs ?

Je crois ces systèmes nouveaux inévitables, souhaitables. Car jusqu'à maintenant, ils ont généralement été positifs pour l'habitant, pour l'utilisateur. Ils leur donnent plus de pouvoir. Quand on passe de la concertation réglementaire à la dimension participative pour aller jusqu'à l'organisation du projet en fonction de la demande économique, cela veut dire que d'une certaine manière, virtuellement, les habitants prennent le contrôle de la fabrication de la ville.

Pour cette raison, nous essayons d'être dans l'hyper participatif. C'est ainsi que peuvent réussir nos projets. Non pas, comme certains le pensent, pour uniquement favoriser une appropriation citoyenne qui permet au projet d'être mis en œuvre par une adhésion populaire, mais aussi et surtout parce que nous sommes certains que le succès économique passe par la définition par les habitants de leur futur environnement. En substance, qu'on entre par altruisme ou par intérêt, on arrive exactement à la même conclusion ; les intérêts sont alignés. »

UN CONCEPT FONDAMENTAL : LA VILLE INTELLIGENTE

« Finalement, nous sommes dans les impacts, tels que nous pouvons les appréhender avec prudence et humilité, de la transition climatique et énergétique et de la transition numérique, et donc économique. Qui nous obligent nous, aménageurs urbains, à réfléchir à une fabrication différente de la ville. Nous sommes confrontés au passage d'une ville de l'offre à une ville de la demande, avec la problématique de la transition écologique et numérique dans cette mutation. Cela modifie complètement la place ou l'existence de chaque acteur.

Je pense qu'il peut être intéressant de revenir à la définition de la Smart City par son inventeur, Rudolf Bilfinger. La ville intelligente existe s'il y a réunion de six intelligences : l'économie, la mobilité, l'environnement, l'habitant, le

mode de vie, l'administration. Si l'on revient à cette source, alors le bon projet urbain est celui qui place à égalité ces six intelligences.

Aujourd'hui, tout un ensemble de métiers, administrations, entreprises, agents économiques, citoyens sont dépositaires d'une ou partie de ces intelligences. Personne n'est dépositaire de la totalité et je ne crois pas à un système où l'on puisse l'être ou prétendre l'être. Pour fabriquer la ville, nous avons besoin d'un écosystème partenarial, coopératif, avec des agents publics, privés, des citoyens. Avec des écosystèmes qui se créent pour un projet, pour un territoire, pour un usage, pour rechercher le meilleur équilibre entre ces six intelligences. C'est vraiment ma conviction... »

GRAND PARIS AMÉNAGEMENT