

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
UMR 8504 - Géographie-cités
Centre de recherche sur les Réseaux, l'Industrie et l'Aménagement
École Doctorale de Géographie de Paris

Thèse pour obtenir le grade de docteur
de l'université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne

Les promoteurs immobiliers dans les projets urbains.

Enjeux, mécanismes et conséquences d'une production
urbaine intégrée en zone dense.

sous la direction de Sylvie FOL
Présentée et soutenue publiquement par Paul CITRON
le 9 décembre 2016

devant le jury composé de

| | | | |
|--------------------|---|---|------------------------|
| Nadia ARAB | Professeure des universités | Institut d'Urbanisme de Paris | Rapporteure |
| Daniel CEFAÏ | Directeur d'études | École des Hautes Études en Sciences Sociales | Examineur |
| Marco CREMASCHI | Professeur des universités | Sciences Po | Rapporteur |
| Jean-Claude DRIANT | Professeur des universités | Institut d'Urbanisme de Paris | Examineur |
| Yann DOUBLIER | Président | Apollonia | Examineur |
| Franck FAUCHEUX | Ingénieur divisionnaire des travaux publics de l'Etat | Ministère du Logement et de l'Habitat Durable | Examineur |
| Sylvie FOL | Professeure des universités | Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne | Directrice de la thèse |

INTRODUCTION GENERALE

Cette thèse est le fruit d'une recherche commencée en novembre 2011, grâce à un financement de l'ADEME et de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages du Ministère de l'Ecologie.

Depuis les années 1990, de nombreux travaux sur la production urbaine décrivent l'avènement du processus de néolibéralisation dans les politiques de développement urbain. Ces travaux, principalement fondés sur des terrains anglo-saxons, concluent à la généralisation des politiques urbaines néolibérales dans l'ensemble des espaces métropolitains nord-américains et de l'Europe de l'ouest (Brenner et Theodore 2002). Ces conclusions, fondées sur un modèle général issu de travaux empiriques à l'échelle souvent métropolitaine, ne sont pourtant pas sans poser la question de leur *transférabilité* au contexte français (Delpeuch 2008). L'application d'une théorie générale de la néolibéralisation à un terrain spécifique doit en effet tenir compte de son contexte politico-institutionnel, et s'appuyer sur des données empiriques. Afin de contribuer au débat, le présent travail souhaite donc combler le manque relatif de données empiriques concernant le rôle des opérateurs immobiliers privés, supposés être au centre des politiques urbaines néolibérales.

Notre travail se concentrera exclusivement sur les grands promoteurs immobiliers, et en particulier sur l'extension de leurs activités résidentielles vers l'aménagement d'espaces plus vastes. Nous souhaitons décrire et analyser le rôle des grands opérateurs immobiliers français dans la production de la ville dense contemporaine, en particulier en Île-de-France. Au sein de celle-ci, nous nous limiterons à la production d'espaces à dominante résidentielle, ces derniers représentant les trois quarts de l'espace bâti francilien¹. Ces chiffres correspondent à ceux de la production urbaine actuelle, puisque le marché résidentiel représente 77% du chiffre d'affaire de la promotion immobilière².

Les grands opérateurs immobiliers français se voient actuellement confier de nouvelles prérogatives au sein de la fabrique urbaine, entendue comme

¹ Source : IAU, MOS 2012.

² Source : Fédération des Promoteurs Immobiliers, 2013.

l'organisation de la production physique de la ville. L'objectif de la thèse consiste à étudier les conséquences de l'intégration de nouvelles compétences par les grands opérateurs, et en particulier de leur changement d'échelle d'intervention. Cependant, illustrer un changement n'est possible qu'en connaissant l'état initial de ce qui se transforme. C'est ainsi qu'un autre sujet d'étude s'est ajouté sur notre établi : celui de l'activité des promoteurs immobiliers résidentiels à l'échelle du bâtiment, sans laquelle ce changement d'échelle ne saurait être analysé.

En lisant ce travail, il est donc nécessaire de garder en tête l'articulation de nos deux objets d'études. Nous analyserons d'une part l'émergence d'un modèle de production de la ville en zone dense, à l'aide de capitaux entièrement privés, modèle encore minoritaire en France. Mais, d'autre part, ce modèle est fondé sur l'extension d'une activité quant à elle dominante et majoritaire : celle de la production des logements collectifs par les grands promoteurs immobiliers dans la métropole parisienne, ce qui constitue le deuxième objet de la thèse.

La promotion immobilière se définit comme une « *activité qui consiste à concevoir, organiser et réaliser la construction d'immeubles de logements destinés à être vendus en copropriété à des souscripteurs qui financent l'opération* » (Granelle 1998). Cette définition correspond exactement à l'activité de promotion que nous souhaitons étudier ici, mais soulignons toutefois son caractère restrictif, qui exclut à la fois les activités tertiaires et commerciales des promoteurs, tout comme le logement individuel.

Les *grands opérateurs immobiliers* dont il sera ici question représentent l'ensemble des sociétés de promotion immobilière qui ont depuis étendu leur champ initial de compétences. Depuis les années 1980 (FNPC 1991), ces firmes sont à même de dépasser l'échelle classique du bâtiment, pour assumer un rôle *d'aménageur*, ou encore *d'ensemblier urbain*, selon la terminologie de D. Lorrain (1992). Ces grands groupes immobiliers possèdent les ressources économiques, humaines et techniques suffisantes pour assumer une action à l'échelle de l'îlot (ensemble de bâtiments), du macro-lot (plusieurs îlots, séparés par des voiries secondaires), ou du quartier (ensemble d'îlots séparés par des voiries primaires). Une telle échelle d'intervention suppose en outre de passer d'une production d'immeubles uniquement résidentiels à une production urbaine mixte, en termes

de produits résidentiels et de fonctions urbaines. Les groupes capables d'assumer cette mixité, de travailler à de telles échelles et de réaliser de tels investissements sont peu nombreux en France³, mais ils réalisent un nombre important de logements. La profession est en effet très fortement concentrée, les dix premières entreprises assurant les deux tiers de l'activité totale (Pollard 2007). Étudier les grands promoteurs devenus opérateurs urbains, c'est faire le choix d'étudier un nombre réduit d'acteurs, peu représentatifs de leur profession, mais dont l'activité concerne une part majoritaire de la production urbaine contemporaine. En prenant pour critère la production de logements collectifs⁴, la promotion immobilière représente 85% de ce marché en Île-de-France, dont plus de la moitié est produite par les 15 plus grandes sociétés (Trouillard 2014)⁵.

Étudier les opérateurs immobiliers privés répond à l'objectif de combler les lacunes soulignées par les spécialistes du champ en termes de production de savoirs académiques sur ces acteurs. Ces « *producteurs majeurs de la ville dense* » (Trouillard, 2014), dont le dirigeant du leader du secteur est comparé dans les médias à un « *"autre" ministre du logement* » (Le Monde, 2015), restent pourtant relativement peu étudiés par la communauté académique, par comparaison notamment avec les bailleurs sociaux (Pollard 2009). Les raisons de ce désintérêt peuvent s'expliquer par la relative opacité qui entoure les pratiques du secteur privé, par comparaison avec ses homologues publics. E. Trouillard évoque à juste titre la « *timidité* » des chercheurs vis-à-vis des promoteurs (2014), mais nous pouvons également souligner la portée que les préjugés négatifs peuvent avoir sur le choix d'un sujet d'étude académique (Chevalier 2008 ; Alvarez et Simon 2009⁶). Il s'agit donc désormais de faire mentir C. Topalov, selon lequel « *il n'y a donc plus*

³ D'après nos estimations, seuls les 8 groupes de promotion immobilière travaillent à cette échelle, soit Bouygues Immobilier, Nexity, Kaufman & Broad, Altarea Cogedim, Icade Promotion, Eiffage Immobilier, Vinci Immobilier et Sogeprom.

⁴ La production totale de logements collectifs représentait 50% des logements produits en France et 82% en Île-de-France, selon les chiffres de l'année 2012 produits par le Ministère du logement (base Sit@del).

⁵ A l'échelle nationale, le classement des 10 premières sociétés de promotion immobilière résidentielle en 2014 était le suivant : Bouygues Immobilier, Nexity, Kaufman & Broad, Altarea Cogedim, Icade, Promogim, Vinci Immobilier, BPD Marignan, Eiffage Immobilier, Sogeprom, pour des volumes d'affaires compris entre 500 millions et 2 milliards d'euros (Urbapress 2015).

⁶ Dans la saison 3 de « The Wire », on assiste à ce dialogue entre deux policiers décrivant un des protagonistes de la série : « "Stringer Bell's worse than a drug dealer," says Freamon. "He's a developer", says Prez.» Traduction personnelle : « "Stringer Bell est pire qu'un dealer de drogue", dit Freamon. "Il est promoteur", dit Prez ».

guère de recherche en France sur la production de la ville d'aujourd'hui » (2013), en proposant des pistes de renouvellement de ce champ d'investigations.

Notre travail profitera des quelques travaux existants sur les promoteurs immobiliers, mais nous ne chercherons pas à couvrir l'ensemble de la profession pour en faire une typologie (Topalov 1972 ; Topalov 1974 ; Avril et Roth 1997), ni à embrasser la totalité de sa production dans une optique quantitative et rétrospective (Trouillard 2014). Nous nous situons davantage dans l'optique plus qualitative des travaux de Julie Pollard (Pollard 2009), fondés notamment sur l'étude du rôle des promoteurs dans l'orientation des politiques publiques et les jeux d'acteurs locaux. Cependant, en tant que chercheur en urbanisme et aménagement, nous tenterons d'orienter nos analyses vers la dimension spatiale, c'est-à-dire les effets physiques, territoriaux, mais aussi programmatiques et organisationnels, des processus observés.

Pour mener à bien cette recherche sur l'évolution des manières de produire la ville, nous avons fait le choix d'une approche pragmatiste (Cefaï 2007) et inductive, fondée sur une immersion ethnographique d'environ dix-huit mois auprès d'un grand opérateur immobilier français. Cette société, leader du secteur, produisait en 2012 un logement sur huit en France, et un logement sur cinq en Île-de-France⁷.

Le plan adopté tentera de donner peu à peu au lecteur les clés thématiques pour comprendre les processus en œuvre, en respectant par la suite la hiérarchie scalaire des catégories d'action des opérateurs. Il s'agit donc d'un plan non linéaire, écrit à rebours, puzzle dans lequel la longue et fastidieuse construction du contour précède de beaucoup l'apparition du thème central (Zaki 2006). Cette non-linéarité nous semble garantir l'intelligibilité des mécanismes décrits, mais suppose d'assumer le principe d'une chronologie théorique qui ne reflète pas la réalité séquentielle du processus du projet urbain, faite de parallélismes et de travail *en temps masqué*.

Alors que le chapitre 1 expose le contexte général de l'étude, décrivant notamment en quoi le changement d'échelle actuel des opérateurs revêt un caractère particulier, le chapitre 2 décrit notre méthode de recherche, fondée sur

⁷ Ces parts de marchés ne concernent que les logements produits par les promoteurs.

une ethnographie d'entreprise. Le chapitre 3 est dédié à la description de la profession des grands opérateurs immobiliers et de ses stratégies d'intégration, puis à celle de l'organisation spécifique de l'opérateur étudié, et en particulier sa principale filiale de promotion résidentielle. Dans le chapitre 4, nous analysons les rapports qu'entretiennent les acteurs de cette société avec les autres protagonistes du projet urbain. Le chapitre 5 met en exergue les stratégies économiques des opérateurs immobiliers. Nous entrons ensuite dans le détail de la production urbaine, à travers le déroulement des projets de promotion d'immeubles de logements (chapitre 6), puis à une échelle plus vaste, celui des projets d'aménagement urbain portés par un opérateur privé (chapitre 7). Le chapitre 8 tire les conclusions générales de la thèse, d'un point de vue urbain et théorique.

La mise en page suivante permettra au lecteur de différencier les différentes sources sur lesquelles nous nous appuyons :

Les textes ainsi présentés correspondent aux citations de travaux scientifiques

Les citations « *introduites ainsi dans le corps du texte* » sans référence spécifique proviennent, sauf précision contraire, de nos carnets de terrain.

Les textes ainsi présentés correspondent aux extraits de nos carnets de terrain.

« Les textes ainsi présentés correspondent aux extraits d'entretiens que nous avons réalisés. »

Le lecteur pourra se référer à la liste d'entretiens produite en annexe, qui souligne les entretiens spécifiquement cités dans le manuscrit, mais la fonction précise de chaque locuteur est réservée au jury de la thèse, pour des raisons de confidentialité.

CONCLUSION GENERALE

« *The investigator's task becomes to figure out not what matters in general, but what matters when, for what results*⁸. » (Fainstein 2001)

Le constat initial de cette recherche quant aux modifications organisationnelles en cours dans la production de la ville en zone dense nous a conduit à étudier l'action et les modes de faire d'un grand opérateur immobilier privé, qui fabrique des morceaux de ville aux côtés des collectivités. Notre volonté d'étudier l'intérieur de cette organisation à travers une observation participante a permis de mettre en valeur certains résultats inédits, et surtout d'approfondir la connaissance scientifique sur les grands opérateurs immobiliers. Il s'agissait à travers cette approche de présenter, de manière peut-être plus didactique qu'analytique, une facette peu explorée des acteurs de la promotion immobilière, sous une lumière plus quotidienne, et à une échelle plus fine que les travaux antérieurs. Cette volonté didactique a imposé un détour par le cadre organisationnel dans lequel s'inscrivent les protagonistes de notre recherche, suivi d'une description de leurs relations avec les autres acteurs du projet urbain. Nous avons ensuite privilégié la description de l'activité de référence des acteurs étudiés –la production de bâtiments de logements–, pour enfin pouvoir l'articuler à notre cadre de réflexion plus large concernant la production urbaine. Cette multiplication de thématiques et d'échelles était cependant nécessaire à une exposition pragmatique de l'action des opérateurs, et nous tâcherons ici de rappeler les principaux enseignements de ce travail. Ceux-ci charrient selon nous davantage de tensions et de paradoxes que de résultats sans équivoque, peut-être en raison de la méthode de recherche adoptée. Ils dessinent également en creux les manques et les prolongements nécessaires à notre travail.

Depuis les années 2000, l'action des opérateurs à l'échelle d'un quartier s'est exportée vers les métropoles régionales et recentrée vers les zones denses de l'agglomération parisienne. Ce faisant, les opérateurs immobiliers privés ont intégré la chaîne de production urbaine, allant de la participation aux instances de réflexion sur l'avenir de la métropole jusqu'à la gestion de vastes parcs

⁸ « *Le rôle du chercheur évolue, pour comprendre non pas ce qui importe en général, mais ce qui importe quand, pour quels résultats.* » (traduction personnelle)

résidentiels. Venus de l'industrie immobilière et de la construction, ces groupes passent du statut d'exécutant de la commande publique au statut de partenaire des collectivités, voire de prescripteur et d'instigateur des projets urbains.

Si l'urbanisme est une « *fonction sociale qui organise la production et la reproduction des ensembles urbains* » (Bourdin 2010), l'action des opérateurs immobiliers travaillant à l'échelle du quartier correspond sans conteste à cette définition. Si les promoteurs sont *a priori* des urbanistes comme les autres, ils occupent pourtant une place spécifique sur la scène de la production de la ville contemporaine. Acteurs de marché poursuivant des logiques de rentabilité, ils participent également et en même temps à la production d'un bien commun, à travers notamment leur activité d'aménageur et de producteur d'espaces publics. Ce rôle, associé au recours de plus en plus fréquent des collectivités aux capitaux privés dans la production des opérations d'urbanisme, pose la question de la place du secteur privé dans la gouvernance urbaine : qui du marché ou de l'acteur public fixe les grandes orientations du développement urbain métropolitain ? A quelle échelle définit-on et produit-on la ville ? Quels acteurs sont légitimes pour ce faire ?

Notre méthode de recherche avait pour but de répondre à ces questions. L'observation participante nous a permis d'étudier les projets urbains *en action* (Latour 1989), de saisir l'évolution progressive des contours et des contenus respectifs des opérations, d'en étudier les arbitrages et les normes en fonction desquelles ils se prennent, bref, de mettre en lumière la différence entre l'urbanisme et la ville, c'est-à-dire entre le projet comme promesse (Abram et Weszkalnys 2013) et ce qui sort de terre.

Les épilogues de chaque projet apparaissent ainsi sous des jours bien différents. Si le projet de Narse n'a pas connu d'évolution notable, celui de Merlon a au contraire vu ses ambitions initiales largement révisées à la baisse. Afin de satisfaire à ses objectifs de dédensification du projet et de permettre à Green de baisser les prix au maximum, la nouvelle équipe municipale a accepté de transiger sur le cahier des prescriptions environnementales, faisant dire à un salarié de Green qu'il ne reconnaissait plus le projet : « *c'est de la poudre aux yeux. On a tout*

*ratiboisé. Même l'ADEME il va falloir que l'on rembourse la subvention*⁹. » L'ambition de départ débouche donc sur un projet relativement classique, préjudice urbanistique qui renforce paradoxalement l'intérêt méthodologique de notre immersion. En effet, une étude de cas centrée sur le projet abouti aurait pu conclure à l'inéluctabilité de ce dénouement, étant donné son contexte politique et immobilier. Notre méthode permet de réfuter cette approche scientifique du projet urbain centrée sur le produit fini, qui confère aux conclusions une tendance quasiment téléologique, à l'exemple des conclusions de S. Fainstein sur le projet de Battery Park City, à New York.

« *Within the constraints of New York's political and economic situation, however, it is hard to imagine an alternative strategy for the site that could have resulted in a more desirable outcome or that, in the absence of any development there, commensurate resources would have been mobilized for a more socially beneficial course*¹⁰. » (Fainstein 2001)

Il est en effet difficile d'imaginer *a posteriori* la tournure alternative qu'un projet urbain aurait pu prendre. Ce qui est vrai pour Battery Park City l'est aussi pour Merlon : comment décréter au vu de l'existant qu'il aurait pu en être autrement ? Pourtant, notre travail de terrain montre que des critères plus fins, fondés sur des relations interpersonnelles parfois exécrables, sur des controverses techniques chronophages entre bureaux d'études, et sur un calendrier initial retardé par des recours sur le PLU, ont fortement pesé dans la modification du projet initial. Étant donné les contraintes économiques du projet, les contradictions initiales entre l'ambition environnementale et l'objectif de densité n'ont pas pu être surmontées, et l'échec des négociations entre Green et la municipalité précédente ne saurait être imputé en totalité à un seul des acteurs présent autour de la table. Ces éléments de contexte montrent que l'ambitieux projet de départ aurait pourtant pu voir le jour, et l'ethnographe peut se permettre de certifier la sincérité de la déception ultérieure du salarié de Green.

Bien que l'on soit en droit de le déplorer, le lecteur aura compris que notre approche pragmatiste privilégie la compréhension sur la critique, s'éloignant du système pour analyser des situations données, recherchant davantage à « *faire*

⁹ Subvention touchée par Green pour financer une expérimentation technique sur un bâtiment.

¹⁰ « *Etant donné les contraintes liées à la situation politique et économique de New York, il est difficile d'imaginer une stratégie alternative pour ce site qui aurait pu engendrer un résultat plus désirable, ou bien qu'en l'absence de tout projet de développement urbain sur le site, des ressources comparables auraient été mobilisées dans une optique de progrès social supérieur.* » (traduction personnelle)

sentir la contingence des circonstances » (Cefaï 2007), même au sein de situations archétypales, mettant en scène les puissants, les dominants. L'école pragmatiste nous aide ainsi à faire « *le constat de la discontinuité et de la disparité des histoires, des savoirs et des pouvoirs normatifs, et de l'impossibilité de les traiter communément comme des émanations de la rationalisation capitaliste ou de la domination étatique* » (*ibid.*). Malgré un terrain et un sujet d'étude propices, ce même pragmatisme nous incite à rester prudent quant à la réalité d'une néolibéralisation de la production urbaine en France, grâce à (ou malgré) un long séjour chez un des acteurs *a priori* le plus à même de la mettre en œuvre.

Pour autant, notre positionnement méthodologique pose le problème de la représentativité de nos observations.

Tout d'abord, rappelons que le modèle de production urbaine concerné par notre enquête ne concerne qu'une faible proportion du total des opérations résidentielles. A mi-chemin entre les grands projets urbains supervisés par les acteurs publics et l'urbanisme réglementaire dont la production est entièrement confiée au marché, les opérations d'aménagement menées par les opérateurs immobiliers pour le compte des collectivités ne sont actuellement qu'une tendance croissante, et non un tournant massif. Nos cas en disent alors plus long sur la production d'objets urbains particuliers que sur la production de la ville elle-même.

Malgré les difficultés liées au respect de l'anonymat général imposé, la précision des données récoltées engendre également le risque d'une forte singularisation des cas, rendant plus difficile la montée en généralité. La contingence et la spécificité de nos observations méritent à ce titre d'être soulignées, mais elles correspondent sans doute bien à celles de tout projet urbain, fait de hasards, de relations interpersonnelles, de renoncements soudains, de décalages successifs entre l'ambition et la réalisation, ou de stratégies organisationnelles sans rapport direct avec l'opération de la part de la collectivité ou de son concessionnaire. Ce sont aussi ces contingences qu'il s'agissait de mettre à jour, et ainsi présenter nos cas d'étude dans leur fragilité.

Une généralisation aurait pu advenir en adoptant un point de vue comparatif entre les projets menés par Green et ceux de ses concurrents, par des opérateurs

publics français, ou par des opérateurs à l'étranger. La somme de données nécessaires et la difficulté à les rassembler pour pouvoir établir une comparaison honnête nous en a dissuadé, à la suite d'un terrain comparatif expérimental peu concluant à New York, début 2014.

Malgré ces restrictions quant à la portée de nos résultats par rapport à la production urbaine générale, notre enquête a permis d'approfondir la connaissance des grands opérateurs immobiliers, à travers l'exemple de Green, dont les multiples filiales produisent un total de 10% des logements produits en France par des promoteurs, et 20% en Ile-de-France. Si les logiques d'action de ses nombreuses sociétés peuvent différer de l'une à l'autre, notre description de la stratégie globale du groupe fondée sur une intégration de la chaîne d'activités immobilières permet de saisir un processus en cours à l'échelle nationale, où la création de valeur successive est massivement captée par un seul et même acteur. Les principaux concurrents de Green opèrent de la même manière, sur des segments de marché parfois différents (la construction et les travaux publics notamment), liés à l'histoire de chaque entreprise. La présentation spécifique de Green Secteur Production, principale filiale de promotion de Green, a montré que la maîtrise d'ouvrage assurée par ce promoteur se distingue notamment par une approche technique des opérations et une relative segmentation de l'intervention des équipes au cours du projet.

Nous avons également eu l'occasion de confirmer les résultats de recherches précédentes quant à l'importance des relations entre promoteurs et élus locaux (Pollard 2009; Dupuy 2010), parfois au détriment des services techniques, et de mettre en lumière le rôle relativement secondaire, voire ingrat, en tout cas dominé, des maîtres d'œuvres dans les projets. La relation importante entre promoteurs et acquéreurs de logements manque en revanche au tableau. Les habitants et les riverains ne sont quant à eux apparus nulle part dans nos observations.

Mais au-delà de ces relations entre acteurs nécessairement déterminées par le rôle institutionnel de chacun, nous avons tenté de mettre en lumière l'importance des relations interpersonnelles dans le quotidien du projet. A l'échelle individuelle, les postures idéologiques et les intérêts institutionnels tranchés tendent à s'estomper, pour laisser une place importante à la prise en compte des priorités de

chaque acteur par ses partenaires, dans une optique de recherche permanente de compromis. Bien qu'elle puisse avoir une validité à l'échelle macro, l'opposition théorique entre les intérêts des détenteurs privés de capitaux et les défenseurs publics de l'intérêt général se dilue dans le passage à l'échelle ethnographique. Dans les relations quotidiennes, la défense par chaque acteur des intérêts économiques de ses actionnaires ou des objectifs politiques de ses élus laisse de la place à une coopération entre professionnels de la ville et de l'immobilier. Ces considérations n'obturent ni l'importance des enjeux économiques et politiques, ni l'existence fréquente de contradictions d'intérêts entre acteurs, mais ajoutent au tableau le rôle non négligeable joué par les individus, leurs relations, leurs réseaux de transaction, fondés notamment sur le capital social de chaque acteur. Le maire de Merlon souhaitait ainsi travailler spécifiquement avec le PDG de Green Aménagement davantage qu'avec le groupe Green lui-même. L'insertion de chacun dans ces réseaux extra-organisationnels vient alors se superposer à son appartenance institutionnelle. Suivant qu'elles sont facilitées ou réprimées par la nature des relations personnelles entre les acteurs individuels, les transactions symboliques entre les acteurs du projet, fondées sur l'échange d'expérience, de connaissance, de savoir-faire, d'information ou de pouvoir ont un rôle déterminant dans le déroulement d'une opération. Ces ressources immatérielles échangées entre les acteurs individuels se superposent aux ressources économiques ou réglementaires mises à disposition par les acteurs institutionnels.

Si ces transactions symboliques encadrent et orientent le fonctionnement du projet, elles ne remplacent évidemment pas l'approche économique, dont nous avons tenté de définir le cadre. Reprenant l'approche néo-institutionnelle proposée par T. Vilmin et M. Llorente (Llorente et Vilmin 2010), nous avons tenté d'analyser l'approche économique de Green sous un angle stratégique et organisationnel. Grâce à l'intégration et la massification de ses activités, Green est en mesure d'effectuer des péréquations multiples et constantes entre ses filiales, entre leurs différents projets, au sein de leurs phases successives, ainsi qu'entre les produits immobiliers proposés sur une même opération. Les marges de manœuvre ainsi dégagées permettent non seulement une flexibilité accrue, mais aussi de dégager des marges supérieures sur les opérations maîtrisées de bout en bout. La mutualisation de fait des bilans de promotion et d'aménagement que nous avons

pu observer constitue un des résultats les plus saillants de cette recherche, et nous avons tenté d'en exposer les conséquences en termes de production urbaine, à travers l'exemple du financement des espaces publics, éventuelle source d'ajustement pour rentabiliser la production de logements.

La production de logements reste en effet au cœur de l'activité des opérateurs immobiliers. Nous avons ainsi tenté de décrire les logiques d'action qui président à l'élaboration d'un projet de production d'un immeuble résidentiel. En cohérence avec la recherche de marges de manœuvre décrites plus haut, ces logiques sont fondées sur une double recherche de standardisation de la production, à l'aide notamment de ratios, et d'optimisation constante visant à adapter chaque projet à ses contraintes techniques spécifiques. Ces éléments concernant les normes d'action générales adoptées par les opérateurs dans l'élaboration technique des projets se doublent d'observations quant au processus de dépôt du permis de construire et à l'événement que constitue le lancement commercial d'une opération. Ils ne disent en revanche rien de la phase chantier, qui voit la transformation du projet élaboré dans les bureaux de Green en immeubles sortis de terre. Point aveugle de notre travail, la phase de suivi du chantier mériterait de faire l'objet d'une recherche spécifique, recherche autrement plus ambitieuse que la nôtre, à mener avec un casque et des bottes de chantier en soutien du costume-cravate.

La compréhension des catégories d'action développées par les promoteurs dans les projets de production des immeubles résidentiels était nécessaire avant d'en passer à l'échelle supérieure, à travers l'analyse des projets d'aménagement conduits conjointement par GSP et GA. La collaboration parfois difficile entre les deux filiales du groupe Green constitue à ce titre un résultat relativement inattendu. Bien que les critères de localisation des projets par les opérateurs auraient sans doute dû faire l'objet de plus amples développements, nous avons préféré nous concentrer sur la phase opérationnelle du projet d'aménagement privé plutôt que sur sa phase de développement. Nous avons pu définir le caractère intermédiaire de l'échelle des activités d'aménagement du secteur immobilier privé, permettant de maîtriser les risques inhérents à cette coûteuse activité tout en pesant sur la définition des projets urbains. Cette influence des

opérateurs concerne à la fois la forme urbaine, la densité des projets, mais aussi la programmation et la répartition des produits immobiliers au sein de l'opération. Loin d'être figés dès l'amont du projet, ces paramètres évoluent au contraire fortement tout au long de la phase de développement et de montage, une fois la concession d'aménagement signée. La densité, le prix des charges foncières, la répartition des types de surfaces, mais aussi le coût des espaces publics constituent autant de facteurs d'ajustements permanents pour arriver à sortir des logements au prix du marché, répondant aux critères fixés par la collectivité, en respectant les objectifs économiques imposés par la direction de Green à ses filiales.

La prise en compte simultanée de ces multiples facteurs, l'interdépendance permanente entre les échelles d'action, et l'adaptation du projet au fil de son élaboration technique conduisent à l'impression d'une technicisation du processus de projet. Sa complexité technique, ses impondérables économiques peuvent en effet contribuer à sa dépolitisation. Pourtant, les cadres-dirigeants de GSP et de GA savent également combien leur légitimité à conduire ces opérations passe par une attention nécessaire portée au projet politique défini par les élus. Selon le directeur du développement de GSP, le nouveau rôle des opérateurs consiste à *« aider les élus à réfléchir en apportant une stratégie sur la ville au quotidien, et pas en les aidant à faire leur campagne électorale »* décrivant un assainissement de la profession corrélatif de la montée en puissance des grands promoteurs. Il appartient ensuite aux équipes opérationnelles de négocier avec les services techniques les contreparties programmatiques de l'ambition politique des édiles, afin de respecter leurs propres objectifs de rentabilité.

Les conséquences urbaines de la prise en charge de telles prérogatives programmatiques par les opérateurs immobiliers privés consistent selon nous en une inversion de l'échelle dominante d'appréhension du projet urbain. Dépassant la simple superposition de marchandises commercialisables, le tissu urbain constitué d'aménités, d'équipements et d'espaces publics est ici produit par un acteur unique dont la principale, si ce n'est la seule source de financement, réside dans la vente de logements. Alors qu'une conception traditionnelle de la ville suppose que les immeubles se dessinent en négatif des espaces publics, 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'appartement.

Cette concentration des prérogatives de production de la ville dans les mains des grands opérateurs privés ne se fait pas nécessairement au détriment des acteurs publics, dont nous avons montré l'influence sur les projets et la prise en compte des objectifs principaux par les opérateurs. Davantage qu'une concurrence entre acteurs publics et privés, nous assistons plutôt à une lutte des grands opérateurs pour capter les parts de marché des petits promoteurs. L'incapacité de ces derniers à assumer la maîtrise foncière et le financement d'opérations immobilières de très grande envergure, génère ainsi une « *compétition monopolistique* » (Scott 2011) limitée entre grands groupes.

Face à l'intégration des activités et à la concentration croissante de la production urbaine entre les mains d'un faible nombre d'acteurs, notons la concentration comparable du côté des acteurs publics, notamment en Ile-de-France. La constitution récente d'opérateurs publics d'envergure¹¹ et la montée en puissance continue des intercommunalités viennent ainsi modérer l'idée d'une future prise de pouvoir des grands opérateurs face aux communes désargentées. Cependant, le remplacement de la planification par l'urbanisme de projet, le recours récent à de larges consultations internationales portant sur de vastes lots placent incontestablement les grands opérateurs en position de force vis-à-vis de leurs concurrents de plus faible envergure. A travers des consultations comme *Réinventer Paris*, les opérateurs se voient mis en concurrence entre eux sur des sujets précis, mais dans une optique de programmation très ouverte, renforçant l'idée d'un partage assumé des prérogatives de programmation entre opérateurs de marché et puissance publique. Pour inédites que soient ces consultations, elles tirent selon nous leurs fondements de la légitimité acquise par les opérateurs pour définir et mener de bout en bout des projets urbains au cours de la décennie écoulée, à l'exemple de nos différents cas d'étude. Cette filiation restant hypothétique, de futures recherches devront être menées pour étudier les

¹¹ Grand Paris Aménagement, Grand Etablissement Public Foncier d'Ile-de-France.

conséquences et la postérité de ce modèle émergent de définition des projets urbains.

Le partage de la compétence programmatique avec les opérateurs privés semble assumé par les acteurs publics de l'aménagement. Selon T. Lajoie, président de Grand Paris Aménagement, « *on ne juge pas de la qualité d'un projet urbain en fonction de celui qui le fabrique, mais de ce que cela produit.*¹² » Pourtant, l'identité du producteur nous paraît importer. Pour les grands opérateurs ayant intégré les activités d'aménagement, la maîtrise de toutes les étapes du projet urbain permet de produire une part importante des logements mis sur le marché à un instant *t* à l'échelle d'un territoire. Ce monopole de l'investissement initial dans l'aménagement permet de peser par la suite sur les prix marchés immobiliers afférents. Selon les promoteurs travaillant à l'échelle de ces grands projets, de telles entreprises les conduisent à créer leur propre demande. S. Nivet cite ainsi H. Jobbé Duval, fondateur du modèle français de promotion de grands projets résidentiels dans les années 1990, pour qui « *la plupart des commerçants cherchent à capter le flux d'une demande. Nous, nous l'inventons* » (Nivet 2006). *Inventer* la demande n'est en effet possible qu'à condition de travailler à une échelle suffisante, celle du quartier, ce qui permet notamment aux opérateurs d'investir des zones peu occupées par les promoteurs locaux. Ces zones concernent les emprises industrielles ou les quartiers d'habitat populaire, où seul un puissant effort financier permet de combler le différentiel de rentabilité. Avoir beaucoup de lots à vendre permet de commercialiser les premiers logements moins chers que les prix du marché, puis d'augmenter progressivement les prix en créant la sensation de manque. Cet élargissement de l'échelle d'intervention des promoteurs entraînerait ainsi une inversion du compte à rebours, avec la possibilité de (re)négocier le programme immobilier en fonction du prix du foncier et des attentes de la collectivité en termes d'aménagement.

La prise en charge par le secteur privé des prérogatives d'aménagement constitue ainsi un levier supplémentaire de production de la ville dans une optique d'urbanisme opérationnel considérée comme souhaitable en termes de maîtrise de l'urbanisation. Le relais pris par les capitaux privés face au déficit d'argent public

¹² *La Tribune*, 7 novembre 2014, « *Il faut une grande agilité intellectuelle pour aménager le Grand Paris* »

pour financer l'aménagement trouve ici ses vertus, si l'on compare par exemple cette forme d'urbanisation encadrée avec l'urbanisme réglementaire dans le tissu diffus. En revanche, le contenu des opérations est désormais soumis à des logiques de rentabilité accentuées qui façonnent et orientent les projets, et notamment les espaces publics.

Ces résultats posent en fin de compte la question du paradigme de production de la ville décrit à travers nos observations. Quelle est sa spécificité ? Si nous avons vu que les logiques de péréquation constituent un principe fondamental de l'action des opérateurs privés, il en est de même pour l'action publique elle-même. A travers leurs opérations d'aménagement, les acteurs privés sont dans l'obligation de trouver eux-mêmes les mécanismes de péréquation nécessaires à la production globale de biens et de ressources dont les degrés de rentabilité diffèrent fortement. Raisonnant dans une optique de maîtrise du risque, à des échelles spatiales et temporelles réduites, les opérateurs privés se retrouvent à limiter le plus souvent leur champ de péréquation au périmètre de l'opération, entre logements sociaux et logements privés par exemple. Cette assiette réduite de transfert et de redistribution de la valeur créée par le logement privé pour financer le logement social ou les espaces publics pose à la fois la question de l'échelle à laquelle doivent s'opérer ces transferts, ainsi que de l'identité et de la légitimité du redistributeur, dans une optique de justice spatiale.