



**HAL**  
open science

# L'urbanisme négocié à l'œuvre dans les grands projets urbains : le cas du projet Grandalpe - Grenoble-Alpes-métropole

Lisa Piris

► **To cite this version:**

Lisa Piris. L'urbanisme négocié à l'œuvre dans les grands projets urbains : le cas du projet Grandalpe - Grenoble-Alpes-métropole. Géographie. 2020. dumas-02965661

**HAL Id: dumas-02965661**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02965661>**

Submitted on 13 Oct 2020

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

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

## **L'urbanisme négocié à l'œuvre dans les grands projets urbains**



Réalisée par Lisa PIRIS

Mémoire professionnel - Master 2 Urbanisme et Aménagement

Parcours : Urbanisme et Projet Urbain

Tutrice universitaire : Adriana DIACONU

Tutrice d'entreprise : Mirey SALMAN

*Année universitaire 2019-2020*



## Notice analytique

Auteur	Lisa Piris	
Titre du mémoire	L'urbanisme négocié à l'œuvre dans les grands projets urbains : Le cas du projet GRANDALPE - Grenoble-Alpes Métropole	
Date de soutenance	08/07/2020	
Cadre de l'apprentissage	Grenoble-Alpes Métropole	
Cadre de l'étude	Organisme d'affiliation : Institut d'Urbanisme et de Géographie Alpine de Grenoble (IUGA)	Directeur du projet de fin d'études : Adriana DIACONU
Collation	119 pages	52 références bibliographiques
Mots-clefs	Grand Projet Urbain, urbanisme négocié, négociation, acteurs	
Termes géographiques	Grenoble, Échirolles, GRANDALPE	

### Résumé

*Les grands projets urbains représentent aujourd'hui un outil phare pour grand nombre de métropoles, dans la mise œuvre de leurs stratégies de développement. Mais les contraintes budgétaires des collectivités et les injonctions liées au renouvellement urbain encouragent de plus en plus les acteurs publics à associer les acteurs privés dans la fabrique de la ville.*

*Ainsi, l'urbanisme négocié apparaît comme une réponse à ces nouvelles formes de co-production public/privé. Comment articuler la stratégie d'aménagement publique et les intérêts privés dans le cadre d'un projet d'urbanisme négocié ? Quels impacts sur le processus de projet ?*

*Dans le cadre du projet GRANDALPE, au cœur de la métropole Grenobloise, nous avons pu interroger, à travers le prisme des stratégies d'acteurs et des dispositifs mis en place, les enjeux dont relèvent ses partenariats.*

*Large scale urban projects today represent a key tool for a large number of metropolises in the implementation of their development strategy. But the budgetary constraints of local authorities and the injunctions linked to urban renewal are increasingly encouraging public players to involve private players in the urban production.*

*So, negotiated urban planning project appears as a response to these new forms of partnerships. How to articulate the public development strategy and private interests within the framework of a negotiated urban planning project? What are the impacts on the project process?*

*Through the case study of the GRANDALPE project, in the heart of the Grenoble metropolis, we were able to ask, through the prism of actors' strategies and the systems put in place, the issues involved in its partnerships.*

## Remerciements

Je remercie Mirey Salman, pour m'avoir accueillie avec bienveillance en tant qu'apprentie au sein de Grenoble-Alpes Métropole, durant toute cette année et de m'avoir transmis la passion de son métier.

Je remercie Adriana Diaconu, pour m'avoir guidé dans cette réflexion, et plus généralement l'ensemble de l'équipe enseignante de l'IUGA qui nous a suivi durant ces années de Master où j'ai particulièrement appris.

Je remercie l'ensemble des personnes interrogées qui ont accepté de prendre le temps de répondre à mes questions malgré des conditions exceptionnelles.

Je remercie toute l'équipe de service aménagement opérationnel de Grenoble-Alpes Métropole qui m'ont accueillie et qui m'ont prodiguée de précieux conseils.

Je remercie enfin mes parents, et mes amies pour leur soutien inébranlable et leur patience durant ce parcours.

## Table des sigles et abréviations

**AMO** : Assistant à Maîtrise d’Ouvrage

**AMU** : Agence Municipale d’Urbanisme

**AURG** : Agence Urbanisme Région Grenobloise

**COFIL** : Comité de pilotage

**EPCI** : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

**EPFL** : Etablissement Public Foncier Local

**GPU** : Grand Projet Urbain

**IAU îdF** : Institut d’Aménagement et d’Urbanisme de la Région île-de France (ancien IAURIF aujourd’hui Institut Paris Région)

**INTA** : International Urban Development Association

**LOF** : Loi d’Orientation Foncière

**MAPTAM** : loi de Modernisation de l’Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles

**MIQCP** : Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques

**NOTRe (loi)**: Nouvelle Organisation Territoriale de la République

**NPNRU** : Nouveau Programme National de Renouveau Urbain

**OAP** : Orientation d’Aménagement et de Programmation

**OPA** : Offre Publique d’Achat

**PADD** : Projet d’Aménagement et de Développement Durable

**PDU** : Plan de Déplacements Urbains

**PLU** : Plan Local d’Urbanisme

**PLUi** : Plan Local d’Urbanisme Intercommunal

**POS** : Plan d’Occupation des Sols

**PPA** : Plan de Protection Atmosphère

**PPA** : Projet Partenarial Aménagement

**PPP** : Partenariat Public Privé

**PUP** : Projet Urbain Partenarial

**SDAU** : Schéma Directeur d’Aménagement et d’Urbanisme

**SIEPUG** : Syndicat Intercommunal d’Etudes des Problèmes d’Urbanisme de la Région Grenobloise

**SPL** : Société Publique Locale

**SRU (loi)** : Solidarité et Renouveau Urbain

**ZAC** : Zone d’Aménagement concerté

**ZUP** : Zone à Urbaniser en Priorité

# Sommaire

<b>Introduction.....</b>	<b>9</b>
<b>Partie 1 : Eléments préalables.....</b>	<b>18</b>
<b>Chapitre 1 : Comprendre l'arrivée du projet : remise en cause du système classique de production de la ville.....</b>	<b>19</b>
A) Néo-libéralisation de l'espace et révolution des formes d'organisation politique : le retour des « villes européennes » .....	19
B) Un contexte économique qui modifie le modèle financier des villes : vers une privatisation et une contractualisation de la production urbaine ? .....	24
C) Anticiper dans un monde incertain : Le projet urbain comme symbole de renouveau dans la planification .....	27
<b>Chapitre 2 : De l'urbanisme de projet à l'urbanisme négocié.....</b>	<b>33</b>
A) Le projet urbain, une notion polysémique.....	33
B) Du modèle hiérarchique au modèle négocié : quelles conséquences sur le processus de projet ? .....	37
C) Le modèle négocié : quelles modalités et outils pour l'action ? .....	41
<b>Partie 2 : Étude de cas GRANDALPE : projet ATOS- Quartier de la gare à Échirolles .....</b>	<b>45</b>
<b>Chapitre 1 : Évolution des stratégies et des jeux d'acteurs : d'un territoire du projet à un Grand Projet Urbain.....</b>	<b>47</b>
A) Le sud de l'agglomération Grenobloise : un territoire marqué par un succession de visions et de plans .....	47
B) GRANDALPE, les prémisses d'un Grand Projet Urbain : entre volontarisme et effet d'opportunités .....	53
C) Quelle stratégie pour ce projet ambitieux ? .....	57
<b>Chapitre 2 : La réalisation d'un projet d'urbanisme négocié : approches, méthodes et outils.....</b>	<b>67</b>
A) 2014 : Les prémisses d'une démarche partenariale.....	67
B) Le projet Iseran (ATOS phase 1) : Un projet économique majeur pour l'agglomération .....	71
C) ATOS phase 2 : rééquilibrer les forces.....	76

<b>Partie 3 : Les grands projets urbains : lieux de convergence entre stratégie d'aménagement publique et intérêts privés ? .....</b>	<b>84</b>
<b>Chapitre 1 : Les Grands Projets Urbains entre activité stratégique et faisabilité opérationnelle : quels enjeux ? .....</b>	<b>85</b>
A) Le projet GRANDALPE : une gouvernance complexe autour de réseaux d'acteurs .....	85
B) Une imbrication d'échelles et de temps : l'enjeu de la cohérence .....	86
C) Les limites du « mode projet » face à une structure hiérarchique.....	88
<b>Chapitre 2 : L'avènement d'un urbanisme négocié, quel résultat pour le projet urbain ? .....</b>	<b>92</b>
A) L'urbanisme négocié, une nouvelle prise de risque ?.....	92
B) Les conséquences d'un urbanisme négocié sur les acteurs du projet : entre adaptation et anticipation permanente .....	94
C) La nécessité de stabiliser le processus pour pouvoir avancer.....	100
<b>Conclusion .....</b>	<b>105</b>
<b>Table des illustrations .....</b>	<b>108</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>110</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>115</b>

# Introduction

Le 4 Mai 2020, au cours de notre entretien avec le directeur adjoint « ville durable » à la ville d'Échirolles, nous évoquions la place des opérateurs privés dans la fabrique de la ville. Il me rapporta les propos du maire de la ville de Grenoble, qui résume, avec une métaphore inspirée de l'informatique, toute la difficulté pour les collectivités locales de mettre en œuvre leur stratégie urbaine. « *Aujourd'hui, on n'a pas la bande passante pour tout faire dans les villes* ».

L'aménagement urbain connaît « un changement de dimension et d'ambition » (Frébaud, 2005, p.12). Il ne s'agit plus de construire de nouvelles portions de ville en sites vierges, en périphérie urbaine. Les préoccupations, aujourd'hui, sont de l'ordre de la redynamisation et la transformation de très larges portions de territoires souvent déjà urbanisés. Les enjeux de « refaire la ville sur elle-même » fortement encouragés par la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (loi SRU) de 2000 et récemment l'objectif « zéro artificialisation nette » des sols du Plan Biodiversité de juillet 2018, obligent les collectivités à répondre à de nouveaux défis et façons de faire la ville contemporaine.

Si la culture du projet urbain semble largement dominer les processus de fabrique de la ville aujourd'hui,<sup>1</sup> on constate sur les vingt dernières années, l'émergence d'une nouvelle génération de projets, plus ambitieux et plus complexes. Ces Grands Projets Urbains peuvent être définis comme « une démarche qui se distingue de l'opération d'aménagement ordinaire par ses enjeux urbanistiques et territoriaux à l'échelle d'une métropole ou d'un bassin de vie, sa vision globale et qualitative sur les plans : social, environnemental, économique, architectural et urbain, son ampleur et sa durée de réalisation » (Le moniteur, 2015).

Ces projets complexes, par leur taille et leur échelle de temps, constituent de puissants outils de mise en œuvre de stratégies publiques d'aménagement et de développement des métropoles. Ils permettent, grâce à plusieurs opérations de régénération urbaine, de requalifier des « morceaux de ville », par le biais d'investissements importants et d'équipements publics et privés majeurs. Véritable outil de marketing territorial, un des premiers objectifs est ainsi de gagner en visibilité auprès d'autres territoires permettant aux métropoles de se positionner, favorablement, dans la compétition interurbaine, aujourd'hui mondialisée. Le tout en répondant aux grands enjeux métropolitains.

---

<sup>1</sup> Voir partie 1 chapitre 2

Au-delà de (re)aménager l'espace, ces projets ont souvent pour objet, d'amorcer un changement d'image, permettant de passer d'un modèle de ville « démodé » à une ville porteuse des enjeux de demain. L'incarnation de ces enjeux sont de l'ordre économique, écologique, social et culturel. Ceux-ci ont pour objectif d'offrir un cadre de vie, plus en phase avec les besoins des habitants du territoire.

Le niveau d'ambition qu'incarnent ces projets est alors souvent élevé : moteur de changements de la transition écologique, démonstrateur en matière de mobilités, force d'innovation dans les modèles économiques, expérimentation de nouvelles collaborations citoyennes ou encore restructurations importantes du territoire. De fait, ces GPU nécessitent alors eux-mêmes des « catalyseurs de changement » incarnés par des opérations phares (équipement public ou privé structurant à forte charge symbolique) ou encore des actions publiques stratégiques (Lecroart, 2007, p.23).

Par ces « temps de crise » (socio-économique et environnementale), la mise en œuvre opérationnelle de ces Grands Projets Urbains interroge sur leur faisabilité, tant sur le plan des ambitions qu'ils portent que sur celui de leur coût (Le moniteur, 2015). En effet, le contexte de crise des finances publiques, cumulé à l'enjeu de renouvellement urbain, renchérit les coûts de la fabrique de la ville, obligeant les collectivités locales, à impliquer plus fortement les acteurs privés (entreprises, promoteurs, investisseurs...) dans la co-construction de leur projet urbain.

À la fois comme levier dans les stratégies de redynamisation et d'aménagement des métropoles autour de projets de développement immobilier, ils représentent également des partenaires privilégiés dans le montage des opérations, permettent de mieux partager les risques, notamment financiers, les responsabilités et les bénéfices qui pèsent sur chacun des acteurs.

De ce fait, les acteurs privés semblent apparaître aujourd'hui, comme incontournables dans l'aboutissement de ces grands projets, encouragés par leur intégration dès la phase d'élaboration, également appelée « phase amont », des initiatives publiques (CEREMA,2014). Cela oblige les professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme à se questionner sur de nouvelles manières d'inclure ces acteurs, dans la fabrique de la ville, expérimentant ainsi, de nouvelles formes de partenariats stratégiques et opérationnels (public/public, public/privé...etc.) (Lecroart, 2007). Aujourd'hui, l'enjeu relève d'un urbanisme partagé et négocié ou l'initiative privée croise la volonté publique et l'intérêt général (CEREMA, 2014).

## **Motivations et choix du sujet**

Ma formation initiale dans le domaine économique et social a conforté chez moi, à la fois une sensibilité et une curiosité pour la complexité du monde économique. Aujourd'hui, étudiante en master 2 « urbanisme et projet urbain », je tente d'appréhender de nouveaux enjeux (ceux des relations public/privé dans les processus de projet urbain) qui feront l'objet de l'écriture de ce mémoire.

C'est notamment durant mon apprentissage, en tant que chargée d'étude, au sein du service aménagement opérationnel de Grenoble Alpes-Métropole, et plus particulièrement dans l'accompagnement du projet d'aménagement GRANDALPE, que mes premières interrogations ont émergé sur ces thématiques.

Lors de mes recherches, l'énonciation de mon sujet a suscité beaucoup d'intérêt chez les professionnels qui m'entourent, interrogeant les limites de leurs pratiques. En effet, cette tendance à l'urbanisme négocié traduit une mouvance de fond, qui tend à se répandre, questionnant ainsi plus largement les processus de fabrique urbaine et les évolutions des partenariats public/privé au sein de celui-ci.

De plus, c'était pour moi l'occasion d'aborder ce processus complexe qu'est l'urbanisme négocié, sujet finalement peu évoqué dans le cadre des études universitaires et dans le même temps, d'interroger les pratiques actuelles. Pour finir, cela était pour moi l'occasion d'appréhender la mise en œuvre des stratégies urbaines, face à tous les enjeux et la complexité dont cela relève. En rendant compte des jeux d'acteurs alors en place, j'ai pu mieux comprendre leurs rôles et leurs positions dans le cadre de ce Grand Projet Urbain, qu'est GRANDALPE.

## **Le cas révélateur : GRANDALPE un nouveau quartier de la gare à Échirolles, autour d'un projet d'urbanisme négocié**

Compte tenu de sa taille et son échelle de temps, des investissements nécessaires et de sa dimension stratégique, le projet d'aménagement GRANDALPE peut être considéré comme un Grand Projet Urbain à l'instar d'autres projets sur le territoire, tel quel le projet Presqu'île, à Grenoble. Situé aujourd'hui au barycentre de la métropole grenobloise, le projet d'aménagement GRANDALPE vise à faire du territoire sud de l'agglomération une nouvelle centralité métropolitaine. Porté par Grenoble-Alpes Métropole, en partenariat avec les communes de Grenoble, Échirolles et Eybens, celui-ci ne représente pas moins de 400 ha, 30 000 habitants et 40 000 emplois. Son périmètre tient également compte du projet de rénovation urbaine de Grenoble et d'Échirolles : « les Villeneuve 1<sup>er</sup> écoquartier populaire. »

S'il représente aujourd'hui, un intérêt stratégique pour la métropole, s'appuyant sur de nombreux atouts, il doit également relever de nombreux défis.

Héritier d'un urbanisme des années 60, victime d'une « image de périphérie fréquemment stigmatisée »<sup>2</sup>, ce projet a pour objectif de retrouver une forme d'attractivité à l'échelle de l'agglomération voire au-delà.

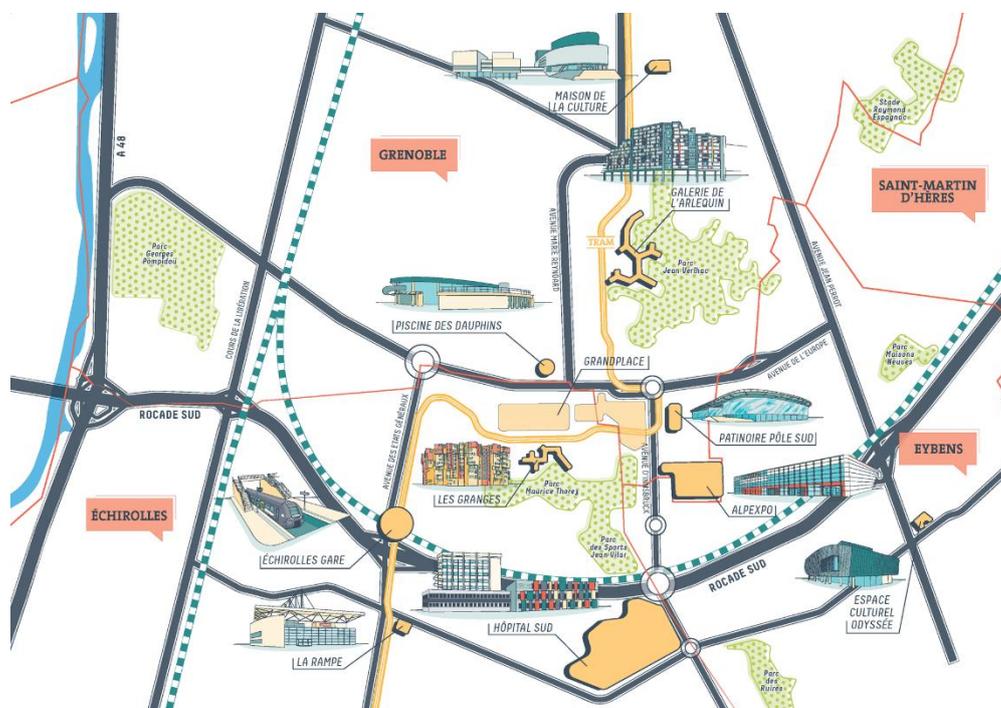


Figure 1 GRANDALPE, points de repères. Source : projet de territoire, 2019.

Cela passe par différents secteurs de projet, permettant la mise en œuvre de plusieurs actions et opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain. Ainsi, l'accompagnement des acteurs privés sur ce territoire est un enjeu stratégique comme levier de mise en œuvre concrète de ces projets.

C'est plus particulièrement, dans le cadre des interactions entre le projet de l'entreprise ATOS et les enjeux que portent la métropole et ses partenaires, autour de la création d'un quartier de la gare, à Échirolles (pôle de vie et de services, urbanisme durable et innovant, développement des transports en commun et RER métropolitain), que ce projet nous a semblé être un cas d'étude intéressant. Celui-ci nous donnait ainsi l'occasion de cerner les enjeux autour d'un projet d'urbanisme négocié et des relations publiques/ privées. Dès lors, comment la métropole et ses partenaires procèdent-ils dans la mise en œuvre de leur stratégie d'aménagement ?

<sup>2</sup> Termes employés sur le site internet de Grenoble-Alpes Métropole dans le cadre de la présentation du projet GRANDALPE, consulté le 05/06/2020 URL : <https://www.grenoblealpesmetropole.fr/755-le-projet-en-bref.htm>

## Explication de la problématique

Les collectivités locales, au premier rang desquelles, les métropoles, peuvent s'appuyer sur de Grands Projets Urbains pour mettre en place leur stratégie d'aménagement et de développement. Cela permet de répondre, de façon globale, aux nombreux enjeux pour (re)faire la ville aujourd'hui, et nombreuses interactions entre les partenaires. Mais le contexte d'austérité financière tendu, au sein duquel, doivent se réaliser ces projets, favorise l'essor des acteurs privés dans leur mise en œuvre.

Ce premier constat nous amène au questionnement suivant : **Comment concilier stratégie d'aménagement public et intérêt privé sur un territoire en mal d'attractivité ?** Si les acteurs publics (généralement les collectivités locales, les EPCI ou encore les communes) sont logiquement animés par des objectifs de qualité et d'amélioration du cadre de vie, dans un objectif d'intérêt général, les acteurs privés, quant à eux, (entreprises, promoteurs, investisseurs) sont guidés par des intérêts financiers et économiques dont le but est une rentabilité plus ou moins rapide.

De plus, il nous paraît important de souligner, que le temps des opérateurs privés n'est pas celui de la puissance publique : « il est plus court, plus exigeant sur la nécessité d'un portage foncier moins étalé et concentré autour d'objectifs d'efficacité et de rentabilité » (CERTU, 2012, p.7).

La dernière difficulté est à mon sens, celle de l'échelle : alors que les projets immobiliers des acteurs privés se pensent à une échelle micro-localisée, les Grands Projets Urbains, eux, se dessinent comme des « morceaux de ville » autour d'une succession d'opérations, intégrant ainsi ces projets immobiliers. Ainsi, quelles relations existent-ils dans l'imbrication de ces différentes échelles de projet ?

Malgré ces divergences, la nécessité de coopérer pour ces acteurs est primordiale, afin de parvenir à une réponse acceptable pour les collectivités publiques, tout en garantissant le respect des objectifs de tous les acteurs, dont notamment la rentabilité de l'opération privée. Dans ce cadre-là, l'urbanisme négocié apparaît comme une démarche au sein de laquelle la négociation permet de dépasser les conflits d'intérêts (quantifiables ou non) qui pourraient apparaître. Son objectif premier est de co-construire un projet autour d'une démarche partenariale. Cette négociation soutenue en phase amont et opérationnelle du projet constitue une recherche de solutions « gagnant-gagnant » par les acteurs, tout au long du processus. Mais, il faut cependant noter que cette négociation apparaît avant tout comme un rapport de forces et que le processus de projet est soumis à de nombreux aléas et incertitudes. Les différentes parties prenantes sont porteuses d'intérêts propres, de positions, de points de vue,

susceptibles de se transformer et d'évoluer. Cela renvoie donc, pour chacune d'entre elles, à des jeux d'acteurs, des stratégies dans le but d'orienter les décisions servant leur intérêt propre. Pour finir, il faut également tenir compte du contexte institutionnel, à différencier du contexte de négociation. Cet instant T, dans le processus, influence fortement ces jeux d'acteurs, pouvant occasionner des points de rupture, à tout moment. Quels sont les points communs et les divergences de leurs stratégies ? Comment les acteurs procèdent-ils pour dépasser leurs conflits d'intérêts ?

Enfin pour que le projet aboutisse, il est nécessaire d'avoir des points d'ancrage, de validation, afin de stabiliser et de faire avancer le processus. Dans le cadre d'un urbanisme négocié, cela passe par la mise en place d'un certain nombre de moyens notamment informels (argumentation, dialogue) et d'outils (réglementaires, opérationnels, contractuels). Ce processus progresse ainsi, dans un cadre d'organisation permettant de structurer les événements, sans pour autant rompre la dynamique. Quels sont les moyens et les outils mis en place pour stabiliser le processus et comment cela est-il perçu par chacune des parties prenantes ?

Il s'agit bien là de questionner la stratégie d'aménagement publique, dans sa cohérence et sa mise en œuvre concrète, à travers la position stratégique de chaque acteur et les outils et moyens qu'ils mettent en place au sein de l'étude de cas GRANDALPE. Plus généralement, il s'agit de s'interroger sur les changements induits dans le cadre d'un urbanisme négocié, sur les pratiques et les modes opératoires, ainsi que de la place que prennent les acteurs privés aujourd'hui dans la fabrique de la ville.

## **Méthodologie employée**

Afin de répondre aux questions précédemment énoncées, nous nous sommes appuyées sur le croisement de plusieurs sources d'informations. Tout d'abord, nos lectures d'après un corpus d'ouvrages et d'articles scientifiques nous ont permis de dresser le contexte théorique, ainsi que de définir les concepts mobilisés. Afin de comprendre la construction du projet GRANDALPE, il nous paraissait évident d'en faire l'historique. Pour cela, nos recherches se sont appuyées sur les archives de projets sur ce territoire, mais également, sur les échanges avec des personnes ressources. Cela nous a permis de mieux comprendre le contexte dans lequel cette démarche s'inscrit et, au regard des différentes stratégies d'acteurs et projets passés, de mieux comprendre celles d'aujourd'hui. Cela nous a également permis d'avoir une vision globale et chronologique, nous permettant de rendre compte des étapes charnières, opérant parfois des moments de bascules dans le processus de projet. C'est dans le cadre de

notre apprentissage et de notre participation à des réunions de travail ou de négociation avec toutes les parties prenantes que nous avons également pu éclairer ces différentes stratégies.

Enfin, nous avons mené une série d'entretiens semi-directifs, tout au long de ce travail auprès des personnes associées au projet GRANDALPE, et plus particulièrement dans la négociation avec l'entreprise privée ATOS. Notre objet était alors de pouvoir interroger chacun des acteurs présents autour de la table des négociations, représentant les structures suivantes : Grenoble-Alpes Métropole en tant que maîtrise d'ouvrage de ce projet, la commune d'Échirolles en tant que partenaire, la maîtrise d'œuvre urbaine, en charge de la réalisation du plan guide, et du suivi de la maîtrise d'ouvrage dans l'accompagnement des projets privés et enfin la direction immobilière d'ATOS en charge du pilotage du projet immobilier. Notre choix s'est volontairement porté vers les techniciens de ce projet, nous n'avons pas interrogé d'élus mais nous retenons que la dimension très politique de ces projets reste clé, pour leur bonne compréhension et leur mise en œuvre.

Ainsi les entretiens réalisés, à partir d'une grille préalablement définie, avaient pour but de :

- Rendre compte des stratégies de chacune des parties prenantes, au regard des structures et des positions qu'elles incarnent dans le projet
- Nourrir notre compréhension de la mise en place de ces projets et comprendre les jeux de pouvoir dont ils sont porteurs
- Confronter les points de vue de chacune des parties prenantes, au regard des outils (réglementaires, opérationnels, contractuels) dont elles disposent pour mener à bien cette négociation
- Rendre compte des limites qui ont pu exister et des difficultés rencontrées dans le cadre de ce projet

Le tableau ci-dessous, permet de recenser l'ensemble des personnes interrogées. Nous tenons à préciser qu'en raison de la crise sanitaire liée à la pandémie du COVID -19, l'ensemble des entretiens semi-directifs ont dû être réalisés par téléphone ou visioconférence.

Fonction	Structure	Type d'entretien	Date
Chef de service aménagement opérationnel	Grenoble-Alpes Métropole	Entretien libre	28/01/2020
Urbaniste, en charge des études « centralité Sud »	Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise	Entretien libre	05/02/2020
Cheffe de projet secteur gare / ATOS	Grenoble-Alpes Métropole	Entretien semi-directif	04/03/2020
Directeur « ville durable » en charge du suivi du projet gare /ATOS	Commune d'Échirolles	Entretien semi-directif	11/05/2020
Urbaniste en charge du plan guide secteur gare	Aktis Architecture Urbanisme & Paysage	Entretien semi-directif	08/04/2020
Directeur adjoint « ville durable » en charge du suivi du projet gare/ ATOS	Commune d'Échirolles	Entretien semi-directif	04/05/2020
Directeur immobilier en charge du suivi du projet immobilier Iseran	Entreprise ATOS	Entretien semi-directif	31/03/2020

Afin de rendre compte de notre démarche, ce mémoire sera structuré en trois temps :

Dans une première partie, nous chercherons à poser un cadre théorique dans lequel s'inscrit l'arrivée du projet urbain, comme nouveau paradigme de la fabrique de la ville. Nous reviendrons également sur les grandes mutations permettant d'expliquer la montée en puissance des acteurs privés au sein de celle-ci. (1.1) Cela sera pour nous l'occasion de tenter de définir cette notion complexe qu'est le projet urbain, autour de ses échelles et de ses temporalités. Nous reviendrons également sur la notion de négociation, et sur la manière dont le modèle négocié a pris le pas sur le modèle hiérarchique, questionnant ainsi les modalités organisationnelles jusqu'au processus de projet en lui-même. (1.2)

La deuxième partie sera pour nous l'occasion de présenter l'étude de cas GRANDALPE. Nous tenterons ainsi de comprendre la genèse de ce grand projet urbain. C'est dans le cadre de notre apprentissage, dans la participation et la préparation des différentes

réunions de travail, que nous rendrons compte des premières grandes étapes alors menées. (2.1) Dans un deuxième chapitre, nous opérerons un zoom sur le secteur de projet quartier de la gare, à Échirolles. Nous observerons ainsi, l'imbrication des différentes échelles de projet, leurs interactions, dans le cadre d'un urbanisme négocié. A travers l'analyse des différents entretiens, et des observations menées au cours des différentes réunions de travail et de négociation auxquelles nous avons participé, nous rendrons compte des jeux d'acteurs et de pouvoir. Nous nous attarderons sur les évolutions des stratégies, les outils et les choix opérés, guidant les acteurs dans la mise en œuvre de ce projet. Nous mettrons également en exergue les points de ruptures qui ont pu exister. (2.2)

Enfin, la troisième et dernière partie de ce mémoire, aura pour objet d'analyser la complexité de la mise en place d'un Grand Projet Urbain, dans la conciliation de sa stratégie d'aménagement et de développement et sa mise en œuvre opérationnelle. (3.1) Pour finir, nous tacherons de rendre compte des conséquences d'un urbanisme négocié sur le processus de projet et les acteurs qui le compose ainsi que les avantages et les limites des outils mis en place. (3.2)

# **Partie 1 : Eléments préalables**

## Chapitre 1 : Comprendre l'arrivée du projet : remise en cause du système classique de production de la ville

L'étude de la production urbaine ou fabrique de la ville consiste à « étudier le processus social par lequel le tissu urbain se transforme autour de trois caractéristiques : l'évolution morphologique, l'épaisseur temporelle et le rôle des acteurs, en particulier des pouvoirs politiques et économiques dans la transformation du foncier » (Géoconfluences, 2017). L'objet de ce chapitre est de comprendre le cadre théorique dans lequel s'inscrivent les projets urbains mais également de comprendre l'émergence des acteurs privés dans la fabrique de la ville. Plusieurs grandes mutations qui ont touché nos sociétés occidentales sont directement liées à l'évolution de la production de la ville et des acteurs qui la conçoivent : une évolution du système capitaliste et une remise en cause du cadre de l'action et du rôle de la puissance publique (A), un contexte de crise économique marqué par une multiplication des partenariats public/privé (B) et une perturbation autour des dispositifs de planification et de production urbaine (C).

### A) Néo-libéralisation de l'espace et révolution des formes d'organisation politique : le retour des « villes européennes »

La montée en puissance des villes, notamment des villes européennes, est un fait marquant depuis les années 1980. Cela est le fruit, pour un certain nombre d'auteurs (Pinson, 2009 ; Lorrain 1995 ; Dorier ; Jaglin 2002) de deux évolutions conjointes. Une mondialisation accrue qui avive la compétition entre des territoires hétérogènes d'une part et l'ébranlement de la position de l'Etat comme régulateur du développement du territoire, d'autre part.

Parmi ces auteurs, Gilles Pinson, dans son ouvrage « *Gouverner la ville par le projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes* » de 2009, soutient la thèse à travers le prisme de la gouvernance urbaine, que les projets sont le signe d'un « retour des villes européennes comme lieu d'investissement public et privé, de production de politiques publiques, mais aussi de définition de l'intérêt général, de reconstitution de réseaux associant les différentes élites et pourquoi pas de redéfinition des identités et des allégeances politiques » (Pinson, 2009). Beaucoup de travaux sur la gouvernance urbaine tente depuis une trentaine d'années d'expliquer les mécanismes de redistribution de l'autorité politique et la montée en puissance des villes par les transformations du capitalisme et des systèmes productifs, nous nous appuyerons sur certains d'entre eux, dans le cadre de ce mémoire.

## Transformation des systèmes productifs et économies post-fordiste

À partir du 19<sup>-ème</sup> siècle, la place prééminente prise par les industries lourdes, les guerres puis le développement des politiques industrielles et de protection sociale avait fait de l'Etat, un acteur central du développement du capitalisme à l'échelle nationale (Pinson, 2009). Durant cette période, le système productif étatique en place dit « fordiste », donne un soutien au système de production de masse offrant des produits standardisés. On parle également, durant cette période, d'un système politique dit « keynésien » car l'intervention croissante de l'Etat au travers des politiques d'investissements publics et de redistribution soutient la demande et contribue à protéger l'économie des évolutions de la conjoncture (Ibid.).

À la suite de la Seconde Guerre Mondiale donc, et davantage durant la période des Trente Glorieuses, les villes européennes ne sont autres que les composantes d'un système productif national, où les économies locales sont traitées comme des unités fonctionnelles d'une grande entreprise qui serait l'Etat. Les intérêts généraux locaux sont de simples déclinaisons d'un intérêt général supérieur, défini au niveau national (Ibid.). Si cette période, qui se caractérise par une présence forte de l'Etat-providence comme régulateur permettant de protéger les villes des fluctuations économiques et ainsi permettre aux entreprises d'assurer leur production de masse pour la reconstruction, son intervention importante dans l'économie va également se traduire par des nationalisations, ainsi que des processus de concentration industrielle, ce qui aura pour effet de priver les villes de toute autonomie dans leur stratégie économique (Ibid.).

### *Tournant néolibéral des villes et « retour des économies urbaines »<sup>3</sup>*

À partir des années 1970, le capitalisme entre dans une nouvelle phase que l'on peut qualifier de « post-fordiste ». En effet, dès les années 1960 la crise des industries traditionnelles, la concurrence des pays émergents, la montée du chômage et le recours au déficit budgétaire font passer les firmes dans une logique concurrentielle. De surcroît, la privatisation et la dérégulation du marché obligent les firmes à s'orienter vers des endroits leur permettant de réduire leurs coûts. Le nouveau modèle alors en place, favorise la spécialisation et la flexibilité des systèmes productifs profitant aux économies locales (Pinson, 2009). Ce contexte concurrentiel entre les firmes les pousse ainsi à s'ancrer dans des territoires dotés de caractéristiques singulières et incite les villes à valoriser ces singularités. Cela oblige les villes à constituer une « offre territoriale » en termes de foncier et d'immobilier, d'infrastructures

---

<sup>3</sup> Gilles Pinson, 2009

et de services susceptibles d'attirer les investissements et de rendre les entreprises locales plus compétitives (Pinson, 2009).

En plus de remettre en question le système de production alors en place, c'est également la figure d'un État très régulateur qui trouve ses limites (Ibid.). En effet, il peut être considéré comme un obstacle à la compétitivité des firmes. Selon les travaux néo-marxistes, l'entrée dans l'ère de la globalisation et du post-fordisme n'a pas pour autant mis un terme à l'intervention de l'État dans le soutien de l'accumulation du capital des villes. Cette intervention a simplement changé de nature et d'échelle. En effet, ces nouvelles conditions de compétitivité exercent une pression sur l'État qui doit à présent, créer les conditions favorables à la compétition des firmes et de leur adaptation dans leur système productif. Celui-ci doit alors davantage soutenir l'offre que la demande, notamment par la mise en place « d'Urban locational policies ».<sup>4</sup>

Ce contexte de libéralisation des échanges marchands et de compétitivité entre les firmes va placer les grandes villes comme l'échelle privilégiée d'accumulation du capital et va créer un phénomène de polarisation à l'intérieur de celle-ci. Cela va avoir pour conséquence un durcissement de la concurrence interurbaine. Les villes prennent conscience qu'un certain nombre de qualités urbaines deviennent des facteurs clés dans leur recherche d'attractivité et ainsi réussissent à attirer les entreprises et classes sociales privilégiées. Ces facteurs recherchés par les grandes firmes ne sont autres que des moyens de transports et de télécommunications performants, leur permettant de communiquer rapidement avec le reste du territoire national et international, mais également des équipements urbains et universités, ainsi qu'un cadre de vie agréable pour assurer la présence de jeunes cadres (Ascher, 1991).

« Dans une logique de rétroaction positive, l'espace urbain attractif attire du capital qui, pour se développer, génère de l'espace urbain lui-même attractif et créateur de nouveaux marchés et ainsi de suite. L'espace urbain est donc un outil de croissance et de développement économique, confirmant ainsi l'idée selon laquelle le capitalisme et le développement urbain sont intimement liés » (Lefebvre cité par Arnould, 2017, p.27).

Mais cette approche nous semble trop réductrice pour expliquer un retour des villes sur le devant de la scène politique et économique. En effet, cela peut également s'expliquer

---

<sup>4</sup> D'après Brenner, défendant la thèse que les nouvelles spatialités étatiques se sont faites en réponse aux évolutions du capitalisme, ces politiques sont qualifiées de urban locational policies pour mettre en avant leur caractère sélectif et les différencier ainsi des politiques dites du « keynesianisme spatial », guidées au contraire par des objectifs de rééquilibrage des activités économiques au sein du territoire national. (Galimberti, 2019)

par la recomposition de l'Etat et ses politiques territoriales au travers d'un large processus de décentralisation, et nous le verrons plus tard à travers le prisme de la gouvernance dans le cadre d'un deuxième chapitre.

## **Transformation des stratégies territoriales de l'Etat et des politiques publiques**

Ces mouvements, liés aux évolutions du capitalisme oblige les villes à différencier leur offre territoriale dans le but de devenir plus compétitives. Cela va également s'accompagner d'une transformation des stratégies territoriales de l'Etat dans un vaste mouvement de redistribution de l'autorité politique entre les différents niveaux territoriaux (Pinson, 2009).

Jusqu'aux années 1970-1980, les stratégies territoriales de l'Etat se sont résumées à contrôler et aménager l'espace national à travers des politiques du « keynésianisme spatial » qui vise à planifier et aménager le territoire à partir de la seule échelle envisageable pour organiser un développement équilibré : le territoire national. Les gouvernements locaux fonctionnent alors comme des agences subordonnées et sont dépourvues d'autonomie politique et économique. De fait, leurs agendas urbains s'uniformisent sur le modèle de l'agenda national (Pinson, 2009).

À partir des années 1980, les Etats centraux s'orientent vers des politiques territoriales faisant plus de place aux acteurs et aux projets locaux (Pinson, 2009). Cela se traduit par le recul de l'Etat-Providence et par le processus de décentralisation qui va suivre.

Ce processus de décentralisation consiste en un processus d'aménagement de l'Etat unitaire qui a pour but de transférer des compétences administratives de l'Etat vers des entités (ou des collectivités) locales distinctes (Arnould, 2017). Cette décentralisation, marquée en trois actes et qui débute avec les lois de 1982 et 1983 nommé « lois Deferre », va avoir un effet plus que significatif dans la recomposition des politiques territoriales de l'Etat.

De plus, le contexte marqué par la construction européenne et l'ouverture du Marché Unique va accentuer la compétitivité entre les villes devenues responsables et autonomes de leur développement. Dans la continuité de ce processus, la loi de Modernisation de l'Action publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) en 2010, remaniée en 2014 va créer un nouveau statut pour les métropoles. Cela va ainsi permettre aux agglomérations de plus de 400 000 habitants d'exercer pleinement leur rôle, en matière de développement économique, d'innovation de transition énergétique et de politique de la ville. Cet acte vise en effet, à favoriser des stratégies localisées, laissant les acteurs territoriaux s'organiser en fonction de leur contexte (Faburel cité par Crampe, 2018). Les réformes liées à la

décentralisation auraient donc largement encouragé l'institutionnalisation des systèmes d'action à l'échelle métropolitaine (Brenner cité par Galimberti, 2019).

En effet, dès les années 1970, les métropoles françaises désignées « métropoles d'équilibre » sont perçues comme des structures destinées à jouer un rôle dans le développement des territoires, dans un contexte néolibéral. Les métropoles entrent alors dans un rapport ambivalent de concurrence et de coopération projeté dans une logique de marché et de concurrence interurbaine où elles doivent, à présent, devenir attractives auprès des capitaux économiques et humains, par le biais de stratégies localisées, en fonction des contextes dans lesquels elles s'inscrivent (Arnould, 2017).

De plus, les métropoles sont touchées à la fin du XXème siècle par le phénomène mondial de métropolisation. Ce processus défini comme « un mouvement de concentration de populations, d'activités et de valeurs dans des ensembles urbains de grande taille » (Géoconfluences, 2020). Cela va projeter les métropoles françaises dans l'économie mondiale. Avec l'appui des « locational policies » évoquées précédemment, naissent alors dans les grandes métropoles françaises, de grands projets d'envergure, capables à la fois de pouvoir rayonner à une échelle supranationale mais également de réussir à attirer des capitaux venant de l'extérieur : le « large scale urban projects » (Pinson, 2009).

L'Etat intervient alors comme promoteur et non plus régulateur de ces territoires marqués par une concurrence de plus en plus accrue, à l'échelle nationale, voire internationale. Néanmoins, ce contexte et ce recul de l'Etat comme régulateur principal de ce développement accroissent les logiques de fragmentation et de ségrégation des territoires. En effet, on constate aujourd'hui une évolution à double vitesse, entre, d'un côté les métropoles dynamiques et attractives et de l'autre, des villes qui peinent à sortir d'une spirale en déclin (Serfaty, 2011). On peut également percevoir, par ce mouvement de redistribution politique, certes une révolution culturelle mais également le début d'une reconnaissance explicite de la multiplicité et de la diversité des acteurs et des territoires dans le jeu démocratique local (Serfaty, 2011).

La priorité donnée à la croissance économique depuis les années 1990 va rendre en partie les collectivités dépendantes des firmes pour assurer leur développement urbain qui n'est donc plus uniquement à la charge des politiques urbaines mais également de l'investissement privé (Arnould, 2017). Cela va ainsi peu à peu contribuer à inclure les grandes entreprises privées à s'imposer comme nouveaux grands acteurs sur la scène publique (Lorrain, 1995). De fait, le recours au capital privé, dans le financement des projets urbains, peuvent s'expliquer, en partie, par les réformes institutionnelles durant la période récente corrélées à une évolution du système capitaliste. Mais cette intégration des acteurs privés dans la fabrique

de la ville et des territoires, peut également s'expliquer par le contexte économique mondial des années 1990, caractérisé par une succession de crises venant touchant même les finances des collectivités locales.

## B) Un contexte économique qui modifie le modèle financier des villes : vers une privatisation et une contractualisation de la production urbaine ?

Parallèlement à l'évolution du contexte politique, le contexte économique, jalonné de crises, vient directement impacter les collectivités, notamment dans leur capacité à financer ces grands projets et accentue l'affectation des territoires aux règles du marché.

Nous l'avons vu, pour répondre à l'accroissement de la concurrence entre territoires, les villes doivent prouver leur dynamisme, en se lançant dans la réalisation d'opérations d'urbanisme de grande envergure (Arab, 2007). Or, la crise pétrolière de 1970 et la transition vers une économie post-fordiste ont contribué à accentuer l'entrée du capital privé, dans la production et la conduite des affaires urbaines (Guinand, 2017). De plus, la baisse de l'inflation au début des années 1990, a changé la manière d'emprunter des collectivités. Les taux d'intérêts, désormais positifs par rapport à l'inflation, ont alourdi la charge de la dette des villes et des communautés urbaines. Enfin, la crise de 2008, ainsi que le pacte de stabilité impulsé par l'Europe ont accentué ce mouvement (Serfaty, 2011 ; Guinand, 2017).

En effet, cette crise économique mondiale a eu pour conséquence, l'effondrement d'un système économique européen, puis en cascade, la réduction drastique des investissements, venus impacter les finances publiques nationales jusqu'à l'échelle locale. De ce fait, au début de l'année 2011, de nombreux gouvernements régionaux et municipaux peinent à assumer les politiques publiques mises en place ce qui les contraint à rentrer dans une logique de marché concurrentiel.

Ce contexte, pousse les élus locaux et nationaux, à se tourner vers une nouvelle manière de faire la ville, plus contractuel et partenarial. En effet, ceux-ci doivent alors s'appuyer sur les capacités d'investissement, ainsi que sur les savoir-faire des acteurs privés, s'ils veulent continuer à être dans la course des villes et métropoles attractives. Ce phénomène que l'on pourrait qualifier de « privatisation de la ville » venu de Grande Bretagne et des Etats- Unis a su gagner largement l'ensemble du territoire européen (Guinand 2017). Le terme de « privatisation » est entendu ici au sens large et du point de vue d'Isabelle Baraud- Serfaty

comme « l'intervention des acteurs économiques privés (les entreprises) dans le champ de l'urbain dans le sens de producteurs de villes (c'est à dire qui produisent des biens ou des services urbains) » (Serfaty, 2011, p.151). Le consensus ne semble pour autant pas établi entre opérateurs publics et privés. La privatisation de la ville semble, encore aujourd'hui, être l'objet de nombreuses critiques par les théoriciens de l'urbanisme qui soulignent l'effet d'une ville « franchisée » comme la nommait David Mangin (Serfaty, 2001).

### **La coopération public-privé : quelles conséquences pour la fabrique de la ville ?**

Dans ce contexte, les autorités publiques mettent en place un certain nombre d'outils législatifs et urbanistiques facilitant ainsi ces nouveaux partenariats public/ privé dans la production et le développement des territoires (Guinand 2017). Le plus souvent, ces partenariats prennent la forme d'une concession ou d'un contrat partenarial que l'on nomme Partenariat Public Privé (PPP). « Les PPP (partenariat public-privé) sont ainsi le versant le plus visible d'une évolution présentée comme inéluctable pour un Etat en manque de crédit financier et politique. L'association des intérêts au sens webérien du terme, passe par la recherche d'accords et de compromis, qui tout en valorisant des expériences locales, obligent à la constitution de partenariats autour d'objectifs communs et qui aboutissent à un partage des décisions, des coûts et des bénéfices. Chaque partenaire, souhaitant pouvoir apprécier l'usage et l'efficacité de ses propres engagements » (Godier cité par Arnoud, 2017, p.28).

On entre dans l'ère de la contractualisation et de la coopération explicite entre acteurs privés et acteurs publics où pour être légitime, l'action urbaine doit élargir son système d'acteurs et promouvoir la négociation (Arab, 2007). Néanmoins, cette forme de « co-construction » nécessaire dans la fabrique de la ville aujourd'hui peut être perçue comme subie par certaines collectivités publiques et liée à la baisse de leur dotations et capacités d'investissement (Seigneuret cité par Arnoud 2017).

Pour autant, le partenariat public-privé n'a rien de neuf d'après Gilles Novarina. Au contraire, il s'inscrit dans des traditions nationales anciennes, du moins antérieures à une période historique caractérisée par des investissements massifs à l'échelon central (Novarina, 2007). Deux questions se posent alors ; La première : le partenariat public privé est-il la conséquence du boom économique de la deuxième moitié des années quatre-vingt ou cette période l'a-t-elle simplement renforcé ? La deuxième : l'investissement massif de l'Etat durant l'époque des Trente Glorieuses ne constitue-t-il pas, à lui seul une exception ?

Enfin, il est important de souligner certaines limites à cette conception de la ville partenariale. Tout d'abord, ces catégories de privé et de public ne sont ni homogènes, ni faciles à délimiter (Velut ; Ghorra-Gobin, 2006). Ces catégories répondent à des spécificités locales et nationales mais également à des stratégies particulières. En effet, « le « privé » inclut aussi bien les entreprises que la société civile souvent organisée dans le cadre associatif, et le « public » a une définition variable dans le temps et dans l'espace du fait notamment de la décentralisation. [...] On assistait plutôt à une interpénétration de trois groupes (public-entreprises-société) d'où résulte un effet de brouillage des frontières et des rôles, dans lequel les différentes catégories prennent sens les unes par rapport aux autres, et non pas de façon absolue » (ibid. p.99-100).

De plus, cette injonction et encouragement des collectivités à convoquer des capitaux privés pour financer la transformation de leurs territoires, pose un certain nombre d'interrogations. Si l'on va vers une forme de privatisation de la fabrique de la ville comment garantir l'intérêt général ? Face aux grandes entreprises, quelle place pour les habitants et pour les préoccupations sociales ?

En effet, l'urbanisme fondé sur le partenariat public-privé est décrit alternativement par certains auteurs comme un risque de disparition de l'intérêt public dans la fabrique urbaine (Ascher 1991 ; Serfaty 2011 ; Citron, 2016). Cela questionne la capacité des acteurs publics à encadrer ce type de délégations de compétences tant d'un point de vue politique que juridique. Les orientations fixées par les acteurs publics peuvent se voir renégociées par les opérateurs privés de façon récurrente. Par conséquent, les collectivités et élus locaux sont obligés de prioriser et de hiérarchiser leurs choix, le plus souvent au profit des contraintes financières des opérateurs privés (Citron, 2016).

De plus, une activité d'intérêt général était auparavant maîtrisée et gérée par un acteur public et de fait, accessible à tous. Aujourd'hui, il existe un chevauchement de plus en plus fort, entre les différents registres : certaines activités d'intérêt général pouvant être aujourd'hui confiées à des acteurs privés (Serfaty, 2011). Ces auteurs évoquent le terme de « bien commun » qui viendrait émerger par la négociation et la concertation entre acteurs plutôt que « d'intérêt général » qu'un acteur unique aurait légitimité à énoncer pour les autres (Velut ; Ghorra-Gobin, 2006).

## C) Anticiper dans un monde incertain : Le projet urbain comme symbole de renouveau dans la planification

À partir des années 1970, les professionnels de l'urbanisme et décideurs politiques se trouvent dans un monde qui a perdu sa stabilité. Le rôle même de l'Etat est remis en question et vise aujourd'hui à accompagner les villes dans leur capacité à se rendre compétitives dans un monde globalisé et concurrentiel. Enfin, la nécessité pour les acteurs publics locaux, de trouver des partenaires financiers dans le développement de leur territoire, vient élargir l'éventail d'acteurs autour de la production de l'espace urbain jusque dans sa gestion (Velut ; Ghorra-Gobin, 2006). L'ensemble de ces mutations va avoir pour conséquence, de modifier significativement les dispositifs de planification et de production urbaines et d'interroger les processus classiques conçus comme des systèmes hiérarchiques séquentiels et linéaires.

L'aménagement du territoire en France, fait l'objet d'un ensemble d'actions menées à la fois par l'Etat, les collectivités territoriales et certains établissements publics, dans le but de favoriser le développement des régions qui forment le territoire national. L'aménagement du territoire peut être défini comme « l'action publique qui s'efforce d'orienter la répartition des populations, leurs activités, leurs équipements dans un espace donné et en tenant compte des choix politiques globaux » (Géoconfluences, 2019). Cela fait l'objet d'un projet politique que l'on doit alors mettre en place à travers de projets urbains concrets. Or, pendant longtemps, a existé une distinction forte entre ce qu'on entend par l'urbanisme réglementaire, la planification, tournée vers la prévention et l'urbanisme opérationnel, entendu comme la réalisation concrète des projets (Novarina, 2007). Cela a opéré une division forte des rôles entre les secteurs publics et privés, mais également entre les métiers qui composent ces disciplines (Ibid.).

### **Planifier la croissance à travers le plan**

La planification peut se définir comme « une démarche qui consiste à se projeter dans l'avenir pour définir précisément l'objet futur, puis procéder à un découpage séquentiel des étapes successives à réaliser, étapes dont les phases et contenus sont définis à partir de cet état futur » (Arab cité par Crampe, 2017, p.34). La planification a donc été, pendant longtemps, un processus incluant une forme de prospective, suivie d'une programmation, avant d'évoluer vers des modes plus ouverts et collaboratifs (Douay, 2013).

Nous l'avons vu, les années 1960 se caractérisent par une croissance accélérée des villes. L'augmentation de la population et l'industrialisation massive, s'accompagnent d'un urbanisme de plan, fonctionnaliste, imposé par l'Etat. Ce modèle traditionnel d'après-guerre, se caractérise comme un modèle scientifique et global et par un processus centralisé, vertical et descendant. Il se caractérise également par une mise en œuvre statique, autour du couple élus et techniciens, considérés comme les experts de la planification (Douay,2013).

Cet urbanisme de « rationalisation » mobilise, en effet, des pratiques techniciennes dans le domaine de la prévision et de la programmation, des plans d'urbanisme et des règles juridiques d'occupation des sols à travers le Plan d'Occupation des Sols (POS). Les premières procédures opérationnelles tel que les Zone à Urbaniser en Priorité (ZUP) dans les années 60, permettent alors d'encadrer la construction massive de logements d'après-guerre. Ces ZUP ont rapidement été remplacées par des Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) par la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967 marque le début d'un urbanisme opérationnel au départ, dérogeant aux plans établis. Mais ce système dit « classique » basé uniquement sur le plan, et où la règle précède le projet, va être très vite considéré comme obsolète face aux sociétés contemporaines ne permettant pas de tenir compte des qualités de la ville existante.

### **Montée de l'incertitude et remise en cause d'une vision descendante de la planification**

À partir des années 1970, on observe une remise en cause de l'approche juridique et du plan d'occupation des sols, pour plusieurs raisons, ajouté au contexte de marasme économique et de décentralisation étudié dans la sous-partie précédente.

Cet urbanisme de plan donne naissance aux villes nouvelles et aux grands ensembles d'habitat social, mais très vite, les dysfonctionnements de l'époque moderne posent des problèmes sociaux, d'où le questionnement récurrent de sa légitimité. « Avec la remise en question des plans, on remet aussi en question la ville qu'il a produit » (Pinson, 2009, p.93).

De plus, le monde d'aujourd'hui est caractérisé par une montée en puissance de l'incertitude qui tient à la fois au caractère évolutif de l'environnement, mais également au doute qui pèse vis à vis des ressources disponibles permettant la mise en place des projets urbains. Le contexte économique néolibéral sert de toile de fond, aux troubles autour de la capacité à se projeter dans l'avenir et sur la compétence de certains hommes, ceux qu'on nomme experts, à y parvenir. Il faut dès lors, réussir à fixer des objectifs capables d'être réévalués, en fonction des incertitudes qui pèsent sur l'action (Pinson, 2009).

Selon Patrice Godier (2009) « l'utopie » des années précédentes, se termine. Du point de vue de la planification, l'extension est fortement remise en cause depuis des années, et la montée en puissance des enjeux environnementaux, pousse à la rénovation de la ville sur elle-même et aux objectifs de qualité urbaine. En effet, aujourd'hui les collectivités interviennent de plus en plus sur « des morceaux de villes », des quartiers urbains, ou des zones industrielles déjà construites et où très souvent la puissance publique ne maîtrise pas l'ensemble du foncier (Pinson, 2009).

Cette remise en cause de la capacité des professionnels de l'urbanisme à prévoir l'avenir de façon rationnelle s'accompagne d'une forme de crise des démocraties représentatives ou « crise des décisions politiques » (Zepf cité par Ramirez Cobo, 2017). En effet, l'urbanisme moderne a négligé que les villes, leurs structures et leur fonctionnement est aussi le résultat d'interactions entre groupes sociaux ayant des intérêts divergents voire contradictoires et auxquels la simple technique ne peut pas répondre (Pinson, 2009). De plus en plus, les processus actuels de production des espaces urbains se retrouvent soumis au débat public et à des dispositifs de concertation. La remise en cause également, du couple d'experts techniciens/élus comme seul décideur-concepteur vient remettre en cause les outils technocratiques traditionnels de l'aménagement. Cela va avoir pour conséquence la transformation en profondeur, les rôles des professionnels traditionnels de l'espace tel que architectes, urbanistes ou encore géographes et ingénieurs (Zepf cité par Ramirez Cobo 2017).

La nécessité d'avoir une vision plus intégrative, permettant les échanges avec un grand nombre d'acteurs, parfois étrangers au processus de conception urbaine tels que peuvent être les usagers de la ville semble aujourd'hui être une évidence. Ce polycentrisme naissant n'est alors plus compatible avec le maintien d'un système hiérarchique de planification territoriale. Il convient donc, de passer à un système plus itératif, fondé sur la coopération entre acteurs publics, comme entre acteurs publics et privés (Novarina, 2007).

Yves Chalas, (2000) quant à lui, prône l'idée d'un « urbanisme à pensée faible ». Il s'agit d'un urbanisme non directement spatialisé, prêt à reconnaître le rôle de l'économie, se construisant peu à peu à travers le débat public, et plus attentif aux interactions entre acteurs. Cette vision tend vers l'effacement relatif des techniciens et vers un plus grand engagement des élus politiques. A travers celle-ci, la ville s'inscrit dans une démarche qui s'adresse aux parties prenantes.

## **La planification stratégique : préparer l'avenir plutôt que de le prévoir**

À la suite de l'ensemble des crises qu'a connu la société, l'urbanisme planificateur ne trouve plus de réponse dans un monde incertain (Arab, 2007). Dès le début des années quatre-vingt, la planification traditionnelle est alors remise en question par l'introduction de la démarche de planification stratégique, qui implique le dépassement des logiques locales et l'élargissement à l'échelle de l'agglomération (Ingallina, 2010).

De plus, un certain nombre d'injonctions législatives telles que la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) de 2000 impose un projet d'aménagement et de développement durable du territoire, préalable à toute approche réglementaire de gestion du droit des sols (François Dugeny, l'IAU îdF, 2012). Cela va dans le sens d'un urbanisme plus stratégique et moins réglementaire. L'objectif de planification stratégique est alors de poser un certain nombre d'enjeux (économiques, sociaux, environnementaux, spatiaux) et davantage de préparer l'avenir que de le prévoir, et cela de manière collective (Pinson, 2009). Cette planification stratégique vise également à dépasser la fragmentation des enjeux localisés, due en partie à la décentralisation et de redonner de la cohérence aux entités urbaines, ce qui donne ainsi un rôle privilégié à l'agglomération, pour penser les territoires (Ingallina, 2010). Ce renouveau de la planification, vers des logiques plus souples et stratégiques laisse ainsi place à l'émergence d'un « urbanisme de projet » (Pinson, 2009).

## **L'arrivée du projet urbain comme remise en cause du plan : la naissance d'un « urbanisme de projet »**

Avec un espace devenu de plus en plus concurrentiel pour les villes, les projets deviennent la manifestation concrète de l'entrée en force des enjeux de marketing et de communication, dans les politiques urbaines et dans la valorisation d'une gamme plus large de ressources territoriales (Pinson, 2009). Les démarches de projets s'inscrivent comme nouveau paradigme face à l'urbanisme de programme et de plan, en partie dû à l'assouplissement de la règle, la montée en complexité de la société, dans laquelle il n'est plus possible de faire de prévisions. L'urbanisme de projet est né de la volonté de simplifier la mise en œuvre des projets mais également d'accélérer leur réalisation (Laurent Théry, l'IAU îdF, 2012). Avec l'arrivée des démarches de projet, les villes vont chercher une forme d'identité urbaine, pour communiquer vers l'extérieur en tant qu'acteur, mais également chercher à attirer les entreprises et les investissements au profit d'avantages comparatifs. Ainsi, « les démarches de projet prolongent le souci de l'anticipation des outils classiques de la planification mais en

intégrant davantage les incertitudes » (Pinson, 2009, p.19) mais cela ne signifie pas pour autant la fin de la planification. François Dugeny réaffirme :

« Cette remise en cause a néanmoins une limite, la planification ayant vocation à rester l'outil de cohérence de l'aménagement et du développement d'un territoire, fixant les objectifs à moyen terme et assurant les nécessaires équilibres sociaux, économiques et environnementaux. Promouvoir un urbanisme de projet ne signifie donc pas abandonner la planification urbaine et territoriale, mais la concevoir autrement, dans une démarche dialectique favorisant la fertilisation mutuelle et l'intégration du projet dans le territoire. [...] Mais le schéma théorique d'une planification qui s'impose par emboîtements successifs du national au local est dépassé. Pour être le support et l'horizon collectif des projets urbains, elle suppose une itération et des ajustements permanents et, par conséquent, des modes d'expression graphiques et réglementaires adaptés » (L'IAU îdF, 2012 p.2).

Aujourd'hui, nous comprenons donc qu'il est nécessaire d'avoir une articulation et une possibilité pour le projet de pouvoir remettre en question la planification. Celle-ci doit alors être souple et révisable pour pouvoir prendre en compte la complexité économique, environnementale, et celle des modes de vie. Si cela semble indispensable, ces articulations semblent encore rares aujourd'hui, et projet urbain et planification tendraient même à s'éloigner. (Yves Lion, L'IAU îdF, 2012)

## **Conclusion**

À travers ce premier chapitre, nous avons tenté de démontrer en quoi les évolutions économiques, politiques, et sociales de ces dernières années ont directement influencé l'appréhension de la fabrique de la ville par les acteurs qui la composent. La période d'après-guerre jusqu'aux années 70-80, marque l'apogée d'un « État planificateur » et de son intervention forte dans l'orientation du développement économique à l'échelle nationale.

L'évolution du capitalisme et les réformes institutionnelles de décentralisation ont laissé aux villes et aujourd'hui, aux métropoles, l'autonomie de leur propre développement d'une manière assez brutale, insuffisamment préparée et aussi inadaptée aux réalités géographiques et sociales (Lacaze, 2000). Cette autonomie subie dans un monde devenu instable et encore meurtri par la récession mondiale, a poussé les décideurs politiques et techniciens de la production de la ville à ouvrir leur cercle de décision et de réflexion aux opérateurs privés. Ainsi par l'organisation de leur système local, les villes, en tant qu'acteur collectif doivent

trouver les moyens d'attirer les grandes firmes si elles veulent continuer à assurer leur développement, dans un contexte de concurrence aujourd'hui mondialisé (Pinson, 2009).

L'urbanisme de projet, trouvant son apogée dans les années 2000, semble être une réponse satisfaisante dans le passage d'un urbanisme de plan, jugé trop peu dynamique et démocratique à un urbanisme mettant en avant le projet urbain, comme démarche pragmatique (Pinson, 2009). Néanmoins, certains dysfonctionnements au sein des processus opérationnels indiquent que ce mode montre des signes d'épuisement. C'est alors le processus même de conception des projets urbains qui se trouve aujourd'hui remis en question (Ramiez Cobo, 2017).

## Chapitre 2 : De l'urbanisme de projet à l'urbanisme négocié

Ce chapitre a pour objectif de comprendre l'arrivée du projet urbain dans le champ de l'aménagement comme action collective et renouvellement de la planification et ce, vis à vis du contexte expliqué précédemment. Nous tenterons de définir ce que nous entendons par « projet urbain » à travers notamment ces échelles et ces temporalités (A). Nous nous intéresserons ensuite plus particulièrement au processus de projet qui se veut aujourd'hui davantage négocié (B). Enfin, nous étudierons les évolutions de ce processus et ses conséquences sur le système d'acteurs qui le compose, les modes opératoires et les outils opérationnels (C).

### A) Le projet urbain, une notion polysémique

Nous l'avons vu, la notion de plan, autrefois largement employé par les acteurs-décideurs de l'aménagement et de l'urbanisme en France, a été largement supplantée par celle de projet urbain (Ingallina, 2010). En France, la notion de projet urbain s'est développée dans les années 1980, conduisant au passage d'une planification centralisée et « technocratique » à une approche plus ouverte aux débats et aux négociations (Arab,2001).

Face au plan, le projet se veut être une alternative à l'outil qui prévalait jusque-là en matière d'urbanisme. De plus, ce dernier se veut plus flexible, permettant de synthétiser toutes les étapes qui constituaient jusque-là le processus de planification urbaine (Novarina, 2007). Avec le projet, on sort d'une logique de norme vers une logique de démarche, capable d'appréhender son environnement et à valoriser les qualités de la ville « déjà-là » en opposition à la vision fonctionnaliste (Pinson, 2009).

Une des acceptions les plus répandues aujourd'hui, énonce le projet comme une démarche d'action sur la ville. Le succès du projet urbain est que cette action urbaine, ce processus de transformation physique de l'espace urbain par le changement d'usage du sol (Citron,2016) doit désormais s'appréhender dans sa pluralité et sa diversité et ainsi, adopter le dialogue et la « mise en projet » (Arab, 2001).

Mais le projet urbain reste néanmoins un terme polysémique, souvent utilisé en tant que « terme alternatif » à d'autres notions proches : « projet d'agglomération », « projet d'aménagement », « projet de ville », « projet immobilier » ou encore « grand projet urbain » (Novarina, 2007). Cela crée une forme de confusion entre le rôle de chacune de ces notions, les procédures qu'ils mettent en place et les objectifs auxquels ils répondent (Ibid.). Cette polysémie n'est pas un mal en soi, mais pose un problème quand il s'agit de mettre en œuvre

ces projets, sur un même territoire. Si toutes ces dénominations ont bien en commun le rapport à la ville, leur mise en œuvre et compréhension varient en fonction de l'échelle et du temps à laquelle elles s'associent.

### **Le projet urbain : croiser les échelles et composer avec le temps**

Si pendant longtemps, le projet urbain s'est réduit au domaine de l'architecture et de la construction comme résultat d'un processus, il s'appréhende aujourd'hui au travers d'échelles différentes (espace public, quartier, commune, métropole) (Novarina, 2007). Cela implique ainsi un va-et-vient permanent entre ces différents niveaux (L'IAU îdF, 2012).

L'appréhension de ces différentes échelles de projet, désigne les nouvelles façons qu'ont les collectivités territoriales de se saisir d'un espace pour concevoir et organiser son développement, dans le temps, mais en cherchant plus à s'adapter à l'économie mondialisée qu'à la remettre en question (Levy, 2006). A la suite des années 1980, le projet urbain devient un moyen pour les élus politiques d'affirmer leur rôle central dans la production de la ville devenant de plus en plus partenariale avec le secteur privé. Le « projet de ville », comme projet de communication et de marketing, devient alors le moyen pour les maires d'attirer des investisseurs extérieurs et de promouvoir leurs actions auprès de futurs électeurs (Novarina, 2007).

Suite à cela, en France, l'arrivée de la planification stratégique et d'un certain nombre de lois (Loi Defferre (1956) tout d'abord et processus de décentralisation, loi Chevènement (1999) sur l'intercommunalité, loi SRU (2000), loi NOTRe (2015) ont consolidé les pouvoirs donnés aux agglomérations et métropoles, les définissant ainsi comme la nouvelle échelle de cohérence en matière d'urbanisme et d'aménagement (Novarina, 2007).

Nadia Arab, (2007) propose ainsi une catégorisation des projets selon trois types en fonction de leur taille, de leur temporalité et de leur degré de complexité et sur laquelle nous proposons de nous appuyer.

#### *Le projet de territoire type A*

Le projet de type A, ou projet de « territoire » de « ville » ou « d'agglomération » couvre un périmètre qui concerne tout le territoire communal ou intercommunal. Il décline les orientations stratégiques de développement, pour le moyen long terme, sur le plan économique, social, culturel et spatial. Il sert en quelque sorte de « guide à l'action opérationnel ». Il est souple, évolutif, et il n'est pas borné, ni dans le temps ni dans l'espace. Ce projet est nécessairement initié par les pouvoirs publics locaux ; Il est désormais élaboré

sous le régime dit de la « gouvernance urbaine » autour des acteurs économiques, habitants, chambre de commerce et d'industrie, conseil régional, communes, structures intercommunales pour ne citer que quelques exemples possibles (Arab,2007).

#### *Le projet immobilier type B*

Le projet « immobilier » ou « d'architecture » a pour objectif de concevoir un bâtiment sur un espace donné, dans le cadre de bornes temporelles fermées et généralement courtes (moins de 5 ans). Il est adossé à un cadre juridique autour de deux figures centrales : la maîtrise d'ouvrage (publique ou privée) qui passe commande et finance et la maîtrise d'œuvre qui conçoit le projet (Arab,2007). Aujourd'hui largement dominé par la sphère privée, il consiste à mettre sur le marché, des mètres carrés de surfaces habitables, commerciales ou de bureaux (Linossier ; Verhage 2009).

#### *Le projet d'aménagement urbain type C*

Le projet d'aménagement urbain que l'on retrouve aussi sous l'appellation « projet urbain complexe » ou « Grand Projet Urbain » se distingue des deux premiers types présentés. Contrairement au projet de territoire, il contient une dimension opérationnelle et de ce fait, se traduit par une transformation concrète de l'espace sur une période de temps plus ou moins longue (jusqu'à 25 ans.) Ce projet nécessite donc, la mise en place d'un programme, mais avant tout d'une activité stratégique de projet. Il a souvent pour nature de renouveler des espaces significatifs tels que des « morceaux de ville ». Il se caractérise de ce fait par une grande incertitude et doit être souple et évolutif. Contrairement au projet immobilier, l'objet ne porte pas tant sur la conception ou la construction d'un bâtiment, que sur les choix d'urbanisation et de transformation de l'espace et de ses usages. Ces projets urbains, d'après Ingallina (2010) ne peuvent pas ignorer trois dimensions principales : une dimension sociale, économique et spatiale. Néanmoins, celles-ci sont rarement prises en compte de manière égale.

Le projet d'aménagement se situe dans une position floue entre ce qu'on entend ici par « projet de territoire » et « projet immobilier ». « D'une part, ils sont le vecteur opérationnel des ambitions de l'agglomération et des politiques urbaines formulées avec le projet de territoire. D'autre part, ils se traduisent par de nombreux projets immobiliers qui donnent corps au programme d'urbanisation défini par le projet d'aménagement » (Arab, 2007 p.150). Enfin, ces projets ont la particularité d'être inséparables du pouvoir politique, souvent portés par des

intercommunalités et prennent aujourd'hui de plus en plus la forme de projet « métropolitain » ou intercommunal. Ils sont également inséparables des opérateurs publics et/ou privés en charge de les mettre en œuvre (Ibid.).

Si nous devons définir le projet GRANDALPE, c'est cette catégorie qui nous semblerait la plus appropriée. Mais à ce stade, plusieurs questions se posent au regard du contexte précédemment développé : Comment sont prises en compte les intentions de projet d'aménagement à l'échelle du projet immobilier ? Si l'activité immobilière est portée par un opérateur privé, est-ce que celle-ci accompagne ou détermine les intentions d'aménagement ? Comment concilier le temps long de la fabrique de la ville avec le temps raccourci des projets immobiliers et des opérateurs privés ?

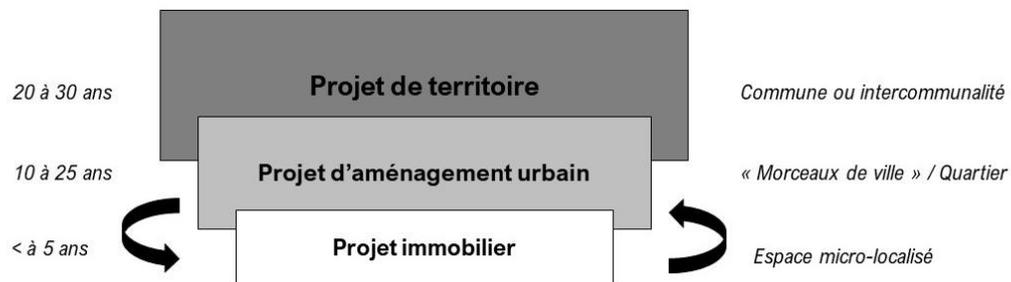


Figure 2 Le projet urbain, une imbrication d'échelles et de temps, réalisation personnelle

Aujourd'hui, certains auteurs le soulignent la conception du programme est une des activités les plus stratégiques du processus de projet. « Elle consiste à définir la nature des équipements publics et privés qui vont être construits sur le site, le type d'activités qui vont y être implantées et finalement, la nature du quartier ou du « morceau de ville » qu'il s'agit de construire » (Arab, 2007, p.150). En agissant à l'échelle du projet l'aménagement, les opérateurs privés seraient donc en situation de peser sur le programme de l'opération s'immisçant davantage encore dans la fabrique de la ville (Citron, 2016). Ces opérateurs privés se retrouvent ainsi projetés dans les phases amont des projets pouvant ainsi faire peser leurs intérêts sur les choix d'aménagement qui seront fait.

### **Le projet urbain : une action collective**

Nous l'avons vu, peu à peu, la compétence exclusive de l'état s'est déplacée au niveau local, engendrant la mobilisation de plus en plus d'acteurs. (Entreprises privés, promoteurs, habitants...). Corrélée à la montée en puissance de l'incertitude, cela donne lieu à un système

de décisions, de plus en plus complexe avec des interactions de plus en plus nombreuses (Levy, 2006).

Aujourd'hui, il ne paraît plus envisageable de penser la phase de conception des projets urbains<sup>5</sup>, comme l'action d'un professionnel de l'urbanisme unique, ou même à l'action d'une équipe pluridisciplinaire d'une maîtrise d'œuvre (Rode, 2017). Elle relève plus que jamais, d'un collectif d'acteurs ayant chacun des rôles, des visions et des ressources variés. (Ibid.)

Le projet peut donc être vu comme une action collective, organisée dans le temps et dans l'espace. Cela se traduit par la mise en interaction, le plus en amont possible, d'un grand nombre d'acteurs (société civile, acteurs privés etc...) (Ibid.), mais si cela semble largement partagé par les théoriciens du projet urbain<sup>6</sup>, la mise en pratique d'un tel processus soulève encore aujourd'hui, de nombreuses questions.

## B) Du modèle hiérarchique au modèle négocié : quelles conséquences sur le processus de projet ?

### **Modèle hiérarchique et processus linéaire**

Pendant longtemps, le projet urbain est resté l'achèvement d'un processus dont le point de départ n'était autre que l'établissement de prévisions, traduites en prescriptions réglementaires. Le projet urbain était alors axé sur des finalités opérationnelles et débouchait sur la production d'objets matériels, au premier rang desquels, figurent les objets architecturaux (Novarina, 2007). Les étapes du projet (diagnostic, objectifs, programme, stratégies, gestion, évaluation) se succèdent alors de façon linéaire. Même si les habitants sont présents, cet enchaînement d'étapes, reste dominé par la collectivité et les élus qui décident du programme, des financements, des objectifs et de la mise en œuvre.

Ce modèle « hiérarchique », est décrit et théorisé par Michel Callon comme un modèle simple où les domaines d'expertises (maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre) sont parfaitement établis. La maîtrise d'ouvrage conçoit les programmes de manière séquentielle et hiérarchique et la maîtrise d'œuvre, réalise le projet. Les acteurs savent qu'ils y sont, où ils vont, et le projet obtenu est rigide et fermé (Callon, 1997).

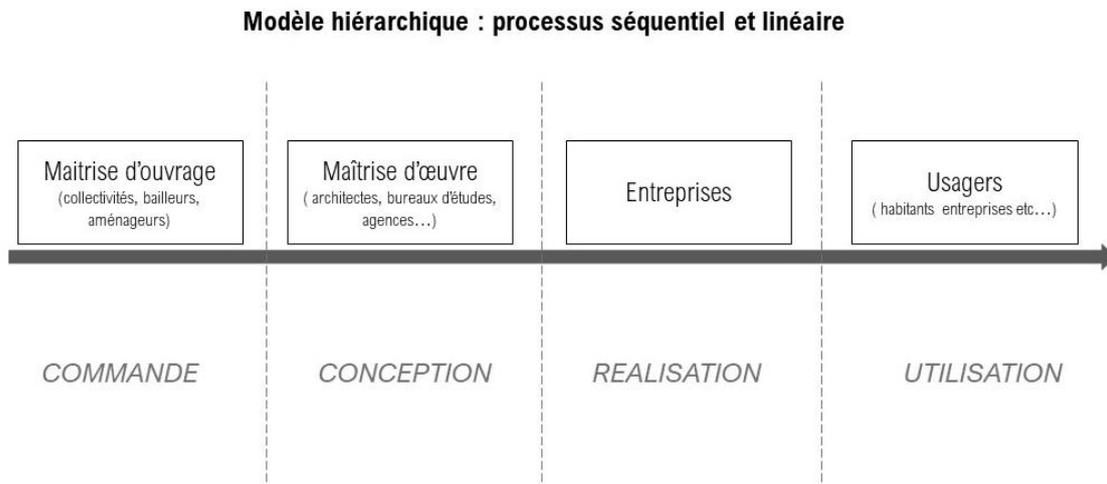
Si ce modèle est qualifié de « rassurant » par Michel Callon il semble néanmoins trouver ses limites dans un monde où l'incertitude pèse en permanence sur l'action de conception du projet. De plus, ce modèle ne laisse pas de place possible au dialogue et à la négociation avec

---

<sup>5</sup> Nous entendons là, la définition des choix d'aménagement au sens large, soit de la phase amont d'avant-projet (ou programmation) à la phase de conception détaillée.

<sup>6</sup> Pour n'en citer que quelques-uns : Arab (2007), Novarina (2007), Levy (2006), Ingallina (2010), Pinson (2009)

l'ensemble des acteurs qui composent aujourd'hui le processus de projet urbain. Dans un contexte stable, ce cadre d'action constitue un mode de conception efficace mais se relève obsolète quand il faut faire face à des situations marquées par des phénomènes non prévisibles (Ramiez Cobo,2017).



*Figure 3 Modèle hiérarchique et processus linéaire, réalisation personnelle*

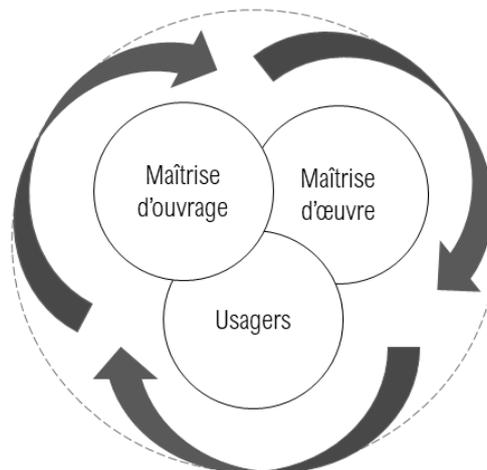
### **Modèle négocié et processus itératif**

Au regard de tout ce que nous avons pu évoquer, le système classique de production de la ville hiérarchique et séquentielle est largement remis en question au profit d'un système négocié, flexible et stratégique (Arab,2004). Dans le modèle négocié, le projet n'est connu qu'à la fin (Callon,1997). Il passe notamment par la contribution de différents groupes qui rassemblent un nombre d'acteurs variés. Michel Callon précise « l'identité et les intérêts, les conceptions, les points de vue de ces groupes évoluent au fur et à mesure que le projet avance » (ibid.). Il existe alors un processus de création et d'apprentissage réciproque tout au long du processus de projet. La conception négociée permet de gagner du temps et favorise la flexibilité et réactivité puisqu'à tout moment, des informations nouvelles peuvent intégrer le processus de projet. Les produits obtenus sont ouverts et ils peuvent continuer à évoluer (Ibid.).

Le projet urbain devient alors un processus itératif, intégrant des boucles de rétroaction en fonction de l'état des connaissances et des imprévus (Chemin Le Piolet, 2017). Il doit être capable de s'adapter et d'opérer des retours en arrière. Cette prise en compte des temporalités et d'éléments nouveaux tout au long du processus, doit lui permettre de se nourrir

et nourrir les acteurs qui le composent (ibid.). Il s'agit de développer une vision du territoire en mouvement. « A la souplesse de la ville s'associe celle du projet urbain en tant que processus » (Ingallina, 2010, p.123) et cette ville, est le jeu d'une multiplicité d'acteurs, qui contribuent à une mise en forme continue de ses espaces par la négociation (Ibid.).

#### **Modèle négocié : processus itératif**



*Figure 4 Modèle négocié et processus itératif, réalisation personnelle*

#### **Retour théorique sur la notion de négociation**

Par conséquent, si nous retenons la définition du projet énoncée précédemment comme une action collective, il ne faut pas oublier que ces acteurs, ou parties prenantes, répondent à des identités, des intérêts, et des temporalités différentes. De ce fait, la négociation, comme modalité d'intégration des intérêts des acteurs, semble être au centre du processus de projet urbain (Godier, 2009).

D'une façon très générique, Christophe Dupont désigne la négociation comme « une activité qui met en interaction plusieurs acteurs qui, confrontés à la fois à des divergences et à des interdépendances, choisissent (ou trouvent opportun) de rechercher volontairement une solution mutuellement acceptable » (Dupont cité par Arnould, 2017, p.42). Si on applique cela au champ de l'urbanisme, une négociation peut être considérée comme « un dialogue entre des acteurs liés par un problème d'aménagement ou d'urbanisme, celui-ci visant à parvenir à un accord mutuellement acceptable ; cet accord porte autant sur l'implication, le rôle des acteurs et la conduite des actions que sur le contenu, les moyens et les stratégies des actions collectives » (Duarte, 2015, p.140).

Cela nécessite donc de faire des choix, des compromis et d'y parvenir par le dialogue. Nous comprenons donc, assez aisément, que plus il y a d'acteurs au sein du processus de projet, plus il y a de cercles de négociation, et plus les relations ont de chance d'être fragilisées ou brouillées. Cela oblige à davantage de communication, bien avant les prises de décisions, dans le but de discuter des intérêts de chaque acteur intégré au processus de projet.

Dans notre cas, et comme étudié dans le premier chapitre, l'association public/privé devient une des formes les plus exacerbées de ce que nous pouvons entendre par « urbanisme négocié ». « L'enjeu de la négociation est alors d'orienter le projet de telle sorte qu'il permette une convergence des intérêts privés particuliers et de l'intérêt général. De la sorte, le projet urbain va dépendre fortement des compétences, des pratiques et des leviers de négociation de chacun » (CEREMA, 2014, p.3).

Gilles Novarina (2000) au travers des travaux de Forestier (1999) oppose deux modalités de négociation dans le projet urbain. Il évoque une forme purement économique qui relève du « marchandage » avec une orientation distributive de la négociation. L'autre modèle qui existe, plus symbolique, est une forme au sein de laquelle les acteurs cherchent à stabiliser leurs accords par le biais d'un apprentissage réciproque et d'une délibération démocratique, soit une orientation intégrative de la négociation.

De façon schématique, il nous dit que la forme de marchandage repose sur des coalitions d'acteurs (acteurs économiques et politiques) dont l'objectif pour chacune des parties prenantes et d'en retirer mutuellement des gains. Le plus souvent, il s'agit de gains financiers pour les acteurs économiques, de pérennité pour les acteurs politiques. Dans ce cadre-là, la « scène » de négociation est réservée uniquement aux acteurs économiques et politiques. L'implication de la population est absente ou limitée aux procédures de consultation. Il y a une forme de risque élevé de rupture dans le jeu de la négociation. On recherche dans ce cadre-là, une solution qui soit gagnant-gagnant pour tout le monde. Dans le cadre opposé, la négociation symbolique ou d'apprentissage réciproque, il y a une forme beaucoup plus intégrative de l'ensemble des acteurs, la recherche d'un « langage commun » la population est beaucoup plus intégrée au processus dès la phase amont (Novarina, 2000).

Dans la réalité, ces formes « catégorisées » ou « théorisées » de négociation semblent limitées. Marlène Thomassian souligne qu'il n'y a pas de « bonne » ou de « mauvaise » négociation (soit coopérative ou compétitive). Celle-ci dépend aussi bien du contexte, que des acteurs, de leurs intentions et intérêts propres. De plus, tous les acteurs ne disposent pas des mêmes leviers et les distributions de pouvoir peuvent être très inégalitaires pouvant mener dans certain cas, à des « formes de pression ou de chantage ». La négociation s'analyse de

fait, au cas par cas, selon les projets (Thomassian, 2009). Finalement « l'urbanisme contemporain n'est plus qu'une affaire d'arrangement entre acteurs au statut souvent inégal, le produit de transactions entre leurs visions et leurs intérêts particuliers à un moment donné, dans un lieu donné » (Levy,2006, p.9).

### C) Le modèle négocié : quelles modalités et outils pour l'action ?

#### **Système de gouvernance et nouvelles relations entre acteurs**

S'il l'on s'intéresse aux travaux sur la gouvernance urbaine, nous pouvons retenir que la mondialisation, le phénomène de décentralisation et de métropolisation, la libération des systèmes économiques ont conduit à un décentrement des acteurs étatiques dans la fabrique des politiques publiques (Pinson,2009). La ville est devenue un système de décisions, d'actions multiples et éclatées, ayant pour conséquences de diminuer sa gouvernabilité.<sup>7</sup> La gouvernance par coalition d'acteurs devient ainsi la réponse à l'éclatement des territoires et à la défaillance des modes traditionnels de l'action publique, largement remis en question par le modèle négocié. Le projet est alors abordé comme un instrument de coordination et de mobilisation, qui consiste à associer des partenaires à l'action publique urbaine pour faire de la ville un acteur collectif (Arab, 2001).

À l'échelle de la ville, et aujourd'hui beaucoup plus de la métropole, certains géographes, économistes, urbanistes ou encore sociologues nourrissent un débat autour de la notion de « gouvernance urbaine entrepreneuriale » (Géoconfluences, 2017). Cette notion, souligne ainsi l'importance croissante des formes de partenariat entre les collectivités locales et le secteur privé, en lieu et place des formes de régulation étatiques traditionnelles. Ces formes de partenariat public-privé tendent ainsi à s'imposer dans de plus en plus de ville et de métropoles.

Ainsi les notions de partenariats et de gouvernance constituent aujourd'hui les cadres courants pour rendre compte des transformations de l'action urbaine. Mais comment s'organisent ces nouvelles relations entre les acteurs ? Quelle place de la maîtrise d'ouvrage dans un modèle négocié ?

---

<sup>7</sup> Pour reprendre la définition de Christian Lefèvre (2014) la gouvernabilité représente « la capacité d'un système d'acteurs à produire de l'action collective pour faire face aux problèmes et défis de la société et orienter son développement économique et social ».

Dans le modèle négocié, la chaîne d'acteurs classique de la conception des projets se trouve bouleversée, générant des zones de flou dans les rôles et actions de chacun. D'après la note co-rédigée par la SCET et Ibicity de novembre 2016, ce brouillage se caractérise en premier lieu par tout ou partie de l'interventions des acteurs, dès l'amont de projet urbain, et bien avant leur intervention propre dans un modèle classique. Cela concerne notamment les aménageurs, les promoteurs, voir les habitants qui s'investissent dans le projet dès la définition des objectifs. On assiste à une compression du schéma séquentiel, qui peut aller jusqu'à la superposition des temps d'action de chaque acteur voire la disparition de certains. Cette remise en cause d'une logique séquentielle, rend nécessaire la mobilisation de nouvelles compétences techniques et organisationnelles.

Ce glissement de l'aval vers l'amont semble être une manifestation flagrante des projets négociés qu'on appelle « effet saumon ». « Plutôt que d'intervenir selon une logique séquentielle, les acteurs institutionnels concernés par les opérations d'aménagement (aménageurs, promoteurs, bailleurs, investisseurs/usagers) sont ainsi présents tout au long du projet et participent ainsi à la construction du projet global » (CEREMA, 2014, p.10).

Cette situation répond notamment à une demande des aménageurs de mieux anticiper les usages et d'optimiser la conception du projet, à la fois sur le plan urbain, comme sur le plan financier. Néanmoins, l'implication de ces acteurs dans les phases de définition de la stratégie urbaine peut également créer des conflits d'intérêts au sein du pilotage de projet. Dans ce cadre-là, les objectifs de qualité urbaine peuvent, en effet, entrer en conflit avec les objectifs de rentabilité des projets immobiliers.

Ces transformations des rôles de chacun mettent ainsi à mal, les postures d'experts qui primaient dans le modèle classique. La figure de l'expert, qui appuie son autorité sur ses expériences et ses compétences, semble céder le pas à celle d'un médiateur. Celui-ci utilise la « maïeutique » pour gérer les compromis, le débat entre les usagers et les décideurs financiers ; il traduit les aspirations politiques et sociales des citoyens et celles des élus dans un territoire (Pinson, 2009). Gille Pinson (2009) nous dit « Ces professionnels d'un nouveau type sont capables d'évoluer à l'interface de plusieurs secteurs de l'action publique, du technique et du politique, du public et du privé, des cercles professionnels et des profanes » (p.114).

Cela questionne également le rôle de la maîtrise d'ouvrage, souvent représentée aujourd'hui par une intercommunalité lors de projet complexe, qui doit réussir à faire primer dès les phases amonts du projet, les intérêts communs sur les intérêts particuliers de chacune des parties prenantes. Elle doit ainsi réussir à fédérer, coordonner et accompagner la diversité

des acteurs en proposant une démarche de co-construction du projet global à partir d'une stratégie (CEREMA, 2014).

Dans son ouvrage « maîtrise d'ouvrage urbaine », Jean Frébault (2006) nous dit « Aux impératifs « aval » de la logique opérationnelle, autrefois les déterminants, se sont substituées des préoccupations « amont » avec la montée en puissance d'une fonction nouvelle dite de « maîtrise d'ouvrage urbaine » porteuse de la vision stratégique et des grands enjeux de projet urbain » (p.46). Celle-ci joue plus que jamais un rôle clé dans le pilotage stratégique, en tant que cheffe d'orchestre entre les différentes parties prenantes, sans pour autant perdre de vue la faisabilité opérationnelle du projet.

### **Le retour du « plan » comme support de projet négocié ?**

Comme nous l'avons évoqué précédemment, c'est l'ensemble des dispositifs autour de la production urbaine qui se trouve remis en question avec l'instabilité du monde actuel. Avec l'arrivée de l'urbanisme de projet, il est nécessaire de prévoir des outils et traduction graphique capables de s'adapter aux perturbations imprévues et de les intégrer au fur et à mesure.

Si comme nous l'avons dit, la planification reste nécessaire, l'on voit apparaître aux côtés des documents d'urbanisme réglementaire, de nouveaux instruments qui ne sont plus conçus comme l'aboutissement de l'élaboration des choix en matière d'urbanisme mais comme des supports de processus (Pinson, 2009).

Le plan n'évoque ainsi plus un but à atteindre, mais l'illustration des possibles. « Il s'agit de donner une ligne directrice, fédératrice pour tous les acteurs du territoire, avec une prise en compte de la temporalité par un processus suffisamment souple pour accepter et intégrer les évolutions inhérentes à chaque projet d'urbanisme. Ainsi, le plan masse est peu à peu délaissé au profit de nouvelles images plus souples comme les schémas directeurs, plans guides, scénarios, storyboards, etc. » (Chemin Le Piolet, 2017, p.60).

Le plan-guide, développé par Alexandre Chemetoff dans les années 2000 donne le cap à suivre tout en restant souple et itératif. Celui-ci apparaît ainsi comme l'outil de production graphique, correspondant au « mode projet ». Il traduit une démarche collective, en tenant compte de l'existant et possède la capacité d'intégrer toutes opportunités ou perturbations éventuelles au cours du processus de projet (Crampe, 2017). Le plan dessiné devient, dans un modèle négocié, davantage un outil de dialogue, un outil maïeutique qu'une sanction d'ordre graphique des choix politiques produisant des effets réglementaires (ibid.). Il permet ainsi de faire évoluer les conflits vers des compromis et des consensus et de rendre compte du résultat concret des choix opérés.

## Conclusion

Nous l'avons compris, l'urbanisme de projet est venu largement dominer les processus de fabrication de la ville contemporaine. Mais celui-ci n'est plus possible aujourd'hui sous la forme que nous lui connaissons depuis les années 1990. L'ouverture de la ville à la complexité, l'imbrication des échelles de projet, la montée en puissance des exigences citoyennes et la crise de l'expertise, ainsi que les injonctions liées au renouvellement urbain, transforment le rôle des institutions, les métiers et les modes opératoires de la production urbaine.

Aujourd'hui, l'aménagement des territoires se trouve dans un tournant significatif. La coopération public/privé devient incontournable, si les collectivités veulent poursuivre leurs projets urbains. Par manque de moyens, elles doivent alors mieux cibler leurs opérations, d'autant plus quand celles-ci recouvrent de larges portions de territoire, là où se situent les leviers de développement. Il faut ainsi trouver de nouvelles modalités organisationnelles capables de s'adapter et permettant aux différentes parties-prenantes de coopérer et dépasser les formes de blocages qui pourraient apparaître lors du processus, et ce, dès les phases amont des projets urbains. Ce sont donc bien les évolutions qui accompagnent ce modèle d'urbanisme négocié sur les acteurs, les outils, et les façons de faire que nous souhaitons analyser dans le cadre de ce mémoire.

**Partie 2 : Étude de cas**  
**GRANDALPE : projet ATOS-**  
**Quartier de la gare à Échirolles**

Nous venons de démontrer dans une première partie que l'urbanisme négocié est venu largement dominer les processus de fabrication de la ville, pour plusieurs raisons qui sont d'ordre politiques, économiques et sociales, impactant fortement les projets urbains. L'implication de plus en plus d'acteurs, au-devant desquels, les acteurs privés (entreprises, promoteurs, opérateurs) poussent les acteurs publics à innover dans leur capacité d'agir et leurs modalités organisationnelles. Le but est ainsi de dépasser les formes de blocages et conflits d'intérêts qui pourraient apparaître tout au long du processus de projet et ainsi de rester souple et ouvert à l'intégration de nouvelles opportunités. Mais la dimension polysémique du projet urbain et la définition plurielle de ses échelles et de ses temporalités posent un certain nombre de limites, dont il faut prendre la mesure.

Dès lors, comment les acteurs procèdent-ils pour dépasser les blocages et stabiliser le processus de projet dans le but de faire converger leurs stratégies et leurs intérêts ? A travers l'analyse d'une étude de cas, le Grand Projet Urbain GRANDALPE, nous tenterons de rendre compte de manière chronologique de ce processus complexe. Nous nous intéressons plus particulièrement au secteur du quartier de la gare à Échirolles, au sein duquel se trouvent plusieurs projets d'urbanisme négocié dont celui que porte l'entreprise ATOS. Nous tenterons ainsi, de rendre compte des premiers temps forts de ce qui est actuellement en cours.

Dans un premier chapitre, nous reviendrons sur les grandes étapes qui ont marqué la construction de ce territoire sud de l'agglomération Grenobloise, puis, dans un second chapitre nous opèrerons un zoom sur le site de l'entreprise ATOS et du secteur quartier de la gare à Échirolles. Nous nous attarderons sur les moyens et les outils mis en œuvre, sous l'angle des stratégies d'acteurs et de la gouvernance de projet.



Mais ce Grand Projet Urbain est loin d'être un projet ex-nihilo. En effet, au cours des dernières années, nombreuses ont été les études, réflexions et projets qui ont interrogé les transformations possibles du sud de cette agglomération (Novarina ; Seigneuret, 2013). Les prestataires de ces études ont été des architectes, urbanistes, paysagistes au sein de bureaux d'études, des chercheurs universitaires, la communauté d'agglomération (la Métro) ou encore les trois communes Grenoble, Échirolles et Eybens. Si certains de ces projets ont pu être réalisés en partie, d'autres semblent encore marquer de manière significative la genèse de ce Grand Projet Urbain.

### Les débuts d'une urbanisation du territoire : une vision de plan imposée par l'Etat

Les premières réflexions d'aménagement de ce territoire datent des années 1930 avec une vision très descendante d'un urbanisme de plan imposé par l'Etat. C'est alors, la première fois, dans l'histoire de l'aménagement du territoire de l'agglomération Grenobloise que l'on s'intéresse au sud du centre historique de Grenoble. Ce plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension (aussi appelé Plan Jaussely) de 1925 proposait d'organiser le territoire alors non urbanisé autour de trois axes nord-sud qui convergent vers une nouvelle gare au sud de l'agglomération. Pour la première fois, un pôle attractif est imaginé au sud de Grenoble par extension de la ville-centre. Si ce plan n'a été guère suivi d'effets, il s'en suivra plusieurs plans d'aménagements successifs dans les années 1930 et ceux jusqu'aux années 1960.

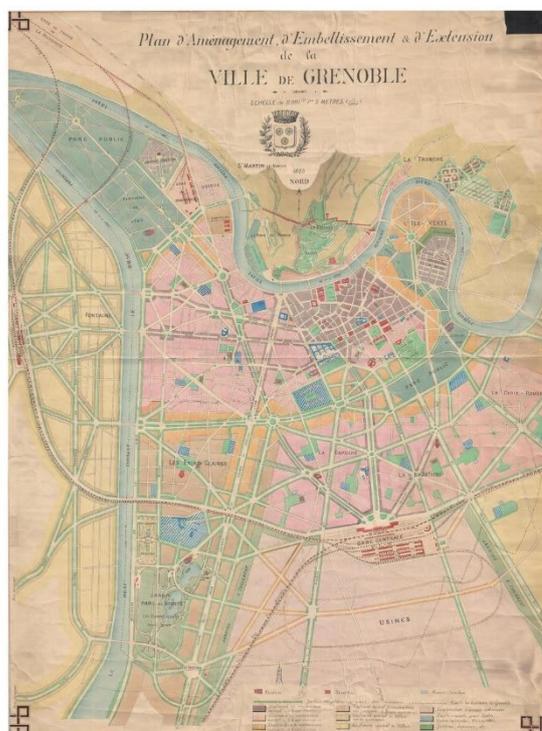


Figure 6 Plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension Jaussely, 1923. Source : grenoble-patrimoine.fr

Au cours des années 1960, l'agglomération Grenobloise va connaître une des croissances démographiques les plus importantes qu'ait connue la France et son économie va se spécialiser autour des activités scientifiques et technologiques. De plus, les Jeux Olympiques de 1968 vont amener la construction de grands équipements et infrastructures publics que l'on connaît aujourd'hui. Le sud de l'agglomération, qui hérite d'un certain nombre

de ces infrastructures, va acquérir ainsi une nouvelle position géographique grenobloise (Roux et al., 2010).

En 1963, L'Etat missionne un architecte de renom, Henry Bernard, pour établir le plan directeur de Grenoble. Celui-ci est imaginé par extension de la ville centre vers le sud, afin de faire face au fort accroissement démographique et à l'aménagement anarchique lié à l'urgence de la situation. Mais ce plan est rapidement contesté par l'opposition municipale d'Hubert Dubedout (Gauche-socialiste), qui arrive au pouvoir en 1965 et qui reproche à celui-ci de nier l'existant par une approche trop fonctionnaliste. Il restera de ce plan, les grandes infrastructures et toute l'armature viaire que l'on connaît aujourd'hui, telle que l'actuelle rocade sud ainsi que l'A480.



Figure 7 Plan Bernard, 1965. Source : AURG

En 1966, la création de l'Agence Municipale d'Urbanisme (AMU), qui deviendra par la

suite l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Grenobloise, répond à la volonté de la municipalité grenobloise de s'affranchir des tutelles étatiques. Celle-ci a notamment en charge la révision de la Zone à Urbaniser en Priorité (ZUP) qu'avait en charge Henri Bernard. Cela donnera naissance au projet de la Villeneuve, pensé comme une nouvelle centralité pour le Sud de l'agglomération.



Figure 9 Grand-Place est en train de naître, 1969. Source : over-blog.com



Figure 8 Alpexpo, 1970. Source : over-blog.com

Celle-ci s'organise autour de tout un ensemble de bâtiments : le centre commercial Grand-place, les grands ensembles d'habitations, le palais des congrès Alpexpo créé spécialement pour les jeux Olympiques, en lieu et place de l'ancien aéroport Mermoz.

Très rapidement après (1967) est créé le premier Syndicat Intercommunal d'Etudes des Problèmes d'Urbanisme de la Région Grenobloise : le SIEPURG (Site AURG). Au même moment, la loi d'orientation foncière de 1967 impose aux agglomérations d'établir, sous l'autorité du préfet, un Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) permettant de fixer les grandes options de répartition des fonctions du territoire. Celui-ci identifie, pour la première fois, les trois polarités relais (Nord Est, Nord-Ouest et Sud) au centre-ville historique, permettant de rééquilibrer le développement de l'agglomération.

Cette première période est extrêmement marquante pour ce territoire, d'un point de vue urbain et architectural puisque c'est sur une période très courte (des années 1960 au début des années 80) que celui-ci s'est urbanisé. La période des années 60 jusqu'aux années 70 est marquée par un urbanisme moderne, rationnel et fonctionnel répondant à l'urgence de la situation et traduisant une pensée idéologique, incarnée à l'époque, par la gauche-socialiste alors au pouvoir. La réalisation en partie de ces projets, tels que la construction des Villeneuves, caractéristique d'un urbanisme de dalles et de passerelles piétonnes, apporte à ce territoire, une identité spécifique. C'est donc à partir des années 70, qu'émerge une vraie démarche de travail, à l'échelle intercommunale

### **1980 -2000 : Échirolles, un regard précurseur ?**

Dans les années 1970, émergent de grands tènements privés où viennent se localiser certaines grandes entreprises (telles que Schneider Electric, Hewlett Packard ou encore Caterpillar) devenant les moteurs de la croissance et les plus gros employeurs de l'agglomération durant cette période. L'extension du tram A de Grand'Place à Échirolles mise en service en 1997, marque significativement, le développement de ce territoire. Mais l'implantation de grandes infrastructures que sont la voie ferrée et la rocade, l'émergence et la réalisation de grands équipements publics et l'urbanisme moderne des années 1970, donnent naissance à un territoire morcelé, fait de quartiers autonomes et qui ne fonctionnent pas entre eux. C'est en partie pour cela que, dès les années 1980, la commune d'Échirolles imagine la création de son centre-ville. Ce projet dont les premières études dates de 1975 (Roux et al., 2010) est un objectif très important pour la ville.

À la suite de réserves foncières engagées dans les années 70, la ville réfléchit au développement de moyens financiers, par la création de zones d'activités économiques. Celui-ci est destiné à accueillir de nouveaux logements et équipements culturels de rayonnement métropolitain. Mais cela reste un projet pensé en dehors des réflexions d'agglomérations et de la ville centre. Échirolles affiche déjà l'ambition d'un projet destiné à rayonner à l'échelle sud de l'agglomération, voir au-delà.

À partir de 2005, la communauté d'agglomération (depuis 2000) décide d'engager un certain nombre d'études<sup>8</sup> dans une démarche de stratégie territoriale. Le projet de territoire, organisé en deux actes, imagine le développement du territoire à partir d'un centre principal, dont l'attractivité doit être renforcée par la création de trois polarités secondaires : la polarité Nord- Est, la polarité Nord-Ouest et la polarité Sud.

En parallèle, la commune d'Échirolles imagine étendre son projet de centre-ville vers le Nord de la ville et de rejoindre la Villeneuve, prenant conscience de la coupure urbaine que représente la voie ferrée et la rocade. De plus, Échirolles s'inquiète de l'attention de la Métro, alors portée uniquement vers le nord de son territoire. Pendant longtemps, « l'Est (domaine universitaire et Inovalée) et l'Ouest (presqu'île scientifique concernée aujourd'hui par le projet Giant) constituent des polarités caractérisées par une excellence scientifique et technologique, le Sud accueille des activités beaucoup plus diversifiées tant et si bien qu'il est difficile de lui assigner une image précise » (Novarina ; Seigneret, 2013, p. 92).

#### *Le projet NOVASUD 21 : penser une nouvelle centralité pour le sud*

À la suite de son projet de centre-ville, la commune d'Échirolles propose un positionnement de l'entité territoriale « Sud » de l'agglomération, en traçant les premières lignes d'un projet urbain, intitulé NOVASUD 21 (Novarina ; Seigneret, 2013). Ce projet, imagine ainsi déplacer vers le sud, le centre de la nouvelle polarité, longtemps identifié comme étant autour de Grand'place (dans le prolongement des réflexions du SDAU) (Ibid.). Celui-ci pense la création d'une véritable gare et d'une meilleure articulation des politiques publiques transport/urbanisme. Un de ces enjeux fort est également de dépasser les contraintes liées à la rocade et la voie ferrée, avec un projet de couverture partielle de celle-ci, et du traitement paysager de ses franges, dans le but d'étendre la ville au nord.

---

<sup>8</sup> Entre 2004 et 2005 des études intercommunales de prospectives urbaines lancées par la Métro sont confiées à trois cabinets d'architectes urbanistes (Franck Huilliar, Nicolas Michelin, Yves Lion).

En 2009, les différentes études autour du projet font l'objet d'une présentation devant un panel d'experts européens, l'International Urban Development Association (INTA), dont les conclusions seront reprises dans les études et le projet d'agglomération act II. Ce projet, porté et entièrement financé par la commune d'Échirolles, met en lumière la nécessité d'une articulation des différentes échelles de projets avec les échelles communales et intercommunales ainsi que la nécessité de rechercher des partenariats. Le tout, afin de réussir à financer la réalisation d'une future gare et la couverture partielle de la rocade (Novarina ; Seigneuret, 2013). Il apparaît comme un moyen de rappeler l'existence d'autres réalités territoriales au sein de l'agglomération, qui présentent d'autres potentialités de développement que les clusters technologiques. Enfin, il permet de rendre compte d'autres alternatives au positionnement du centre de la polarité Sud comme en témoigne le directeur de l'urbanisme à la ville de l'époque (Ibid.).

*« Du projet centre-ville, il y a eu l'idée de l'étendre et de le relier à la Villeneuve. C'est là qu'a commencé à être pensée l'idée d'actions autour de la rocade sud, d'un projet qu'on avait appelé NOVASUD 21 et qui se voulait être une stratégie de lobbying auprès de la Métro à l'époque, qui était en train de développer son projet d'agglomération et qui au départ n'avait que deux polarités, la polarité nord Est et la polarité Nord-Ouest. Il n'y avait pas de polarité sud à l'époque. Toute la stratégie de NOVASUD 21 et du projet rocade ça a été de faire en sorte qu'il y ait une polarité Sud qui se développe au niveau de la métropole et qui n'était pas imaginée au départ. [...] le projet NOVASUD, il ne s'articule pas vraiment à l'époque avec le projet de la métropole. L'idée, c'était de bousculer cette réflexion urbaine en disant il y a aussi un sud qui existe et il se trouve que dans ce sud, il y a un centre-ville qui est en train de fonctionner et qui a l'air de prendre forme et de créer une centralité » (Directeur « ville durable », Commune d'Échirolles, 2020).*

À la suite de cela, une convention de polarité est mise au point, qui, outre la reconnaissance des points de vue et les projets de la commune d'Échirolles par Grenoble-Alpes Métropole a aussi intégré les villes d'Eybens et de Grenoble, dont les premières études intercommunales de 2004 ne tenaient pas rigueur (Novarina ; Seigneuret, 2013). Initiatives communales et intercommunales s'articulent autour d'une stratégie commune, renforçant la place de cette polarité, avec la perspective et le besoin d'un projet d'ensemble.

## B) GRANDALPE, les prémises d'un Grand Projet Urbain : entre volontarisme et effet d'opportunités

En juillet 2012, la métropole commande une mission de « plan guide de la polarité Sud » au groupement Ateliers Lion associés. Préalablement, des marchés d'études avaient été passés avec l'agence Attitudes Urbaines, assistant la Métro sur le volet programmation et l'agence Indiggo sur le volet mobilité. En 2014, l'ensemble des équipes étaient alors arrivés à une phase de projet pré-opérationnel. Cependant, les changements politiques à la ville d'Eybens et de Grenoble à la suite des élections municipales, viennent faire avorter cette idée, passant sous silence le projet polarité Sud pendant 3 ans.

Durant tout le début du mandat, on observe ainsi une forme de latence politique entre les études de polarités et le début de ce qui sera la centralité Sud. Au regard de nos différentes recherches, plusieurs effets catalyseurs semblent avoir définitivement permis la remise en route de ce projet :

- Le passage en métropole en 2015
- L'élaboration du Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUi) et l'identification de la centralité à l'échelle de la métropole
- La dynamique des acteurs privés sur le territoire et des projets en cours
- Le nouveau projet de renouvellement urbain des Villeneuves de Grenoble et Échirolles

### **Le passage en Métropole : identifier la centralité Sud dans les documents d'urbanisme**

En 2015, la communauté d'agglomération accède au statut de métropole à la suite de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 constituant l'acte III de décentralisation. Cela est un événement très important pour Grenoble, mais semble faire débat au regard de la taille démographique de l'agglomération, face à des métropoles comme Lyon ou encore Strasbourg. Celle-ci se voit alors renforcer ses compétences, notamment en matière d'urbanisme et d'aménagement d'intérêt métropolitain. Ce passage en métropole, implique le fait d'élaborer un nouveau document d'urbanisme, le Plan Local d'Urbanisme Intercommunale (PLUi) fin 2015, permettant une meilleure efficacité dans la mise en œuvre des politiques de l'urbanisme, de l'habitat, de déplacements des transports et de la préservation des ressources naturelles. Ce document évolutif, s'inscrit dans la continuité des réflexions des quarante dernières années avec la volonté de conforter le territoire de Grenoble-Alpes Métropole à des centralités fortes à caractères mixtes ou spécialisés. De plus, l'élargissement du périmètre

résultant du passage en métropole à 49 communes, accentue ce besoin d'une organisation polycentrique et de proximité. La polarité Sud est alors clairement identifiée dans le PLUi comme une des centralités métropolitaines, aux côtés des centralités historiques de Grenoble et de Vizille ainsi que de polarités de développement Nord- Est et Nord-Ouest. Celle-ci est définie par le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) comme :

« Un espace qui s'étend sur les communes de Grenoble, Échirolles et Eybens. Il comprend les Villeneuves de Grenoble et Échirolles, le Village Olympique, Alpexpo, Grand'Place, la gare et le centre-ville d'Échirolles, la zone d'activités des Ruires jusqu'au collège des Saules au nord de la commune d'Eybens. Cette centralité Sud possède un caractère stratégique pour la Métropole, tant par sa tradition historique d'innovation sociale et culturelle, que par ses atouts urbains, en particulier ses espaces verts qui participent à la trame verte et bleue, mais aussi la présence fortes d'activités métropolitaines et d'intégration pour les quartiers « politiques de la ville » environnants (Villeneuve de Grenoble-Échirolles, Village Olympique, Village 2) afin de répondre aux enjeux de création urbaine, architecturale et sociale du 21ème siècle » ( Annexe, les secteurs métropolitains du PLUi, p.5).

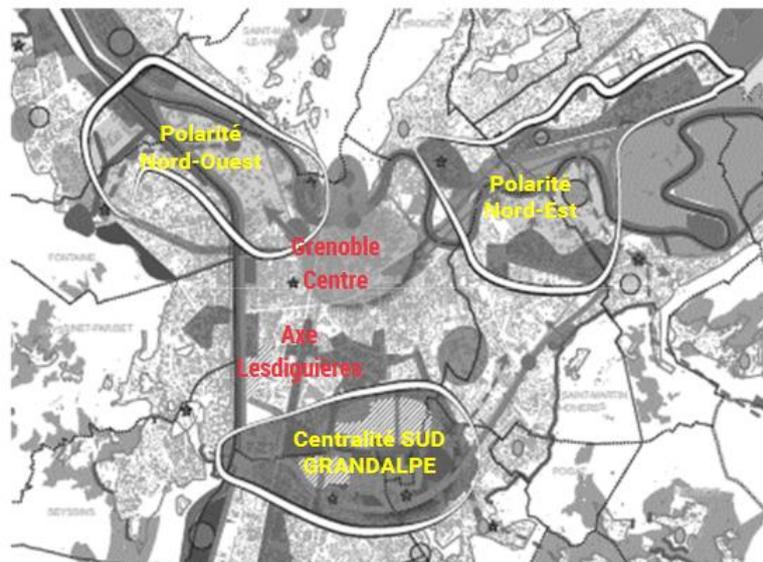
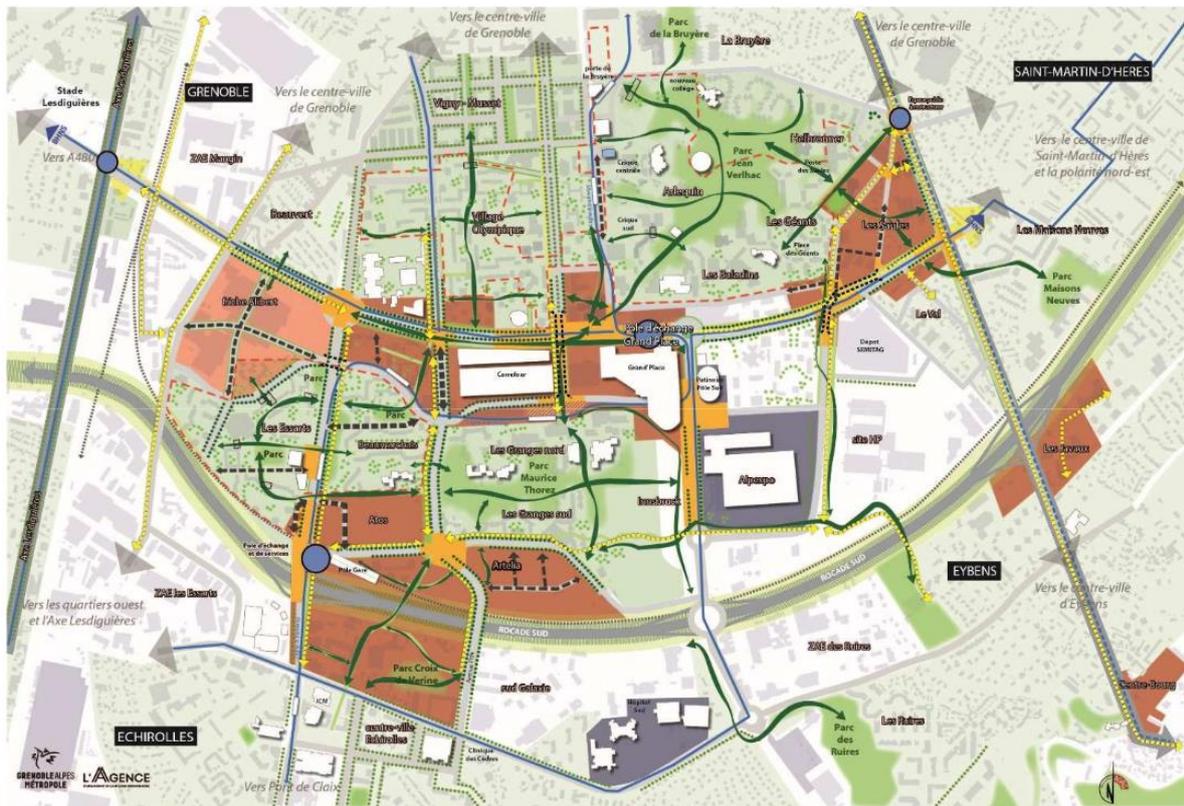


Figure 10 La localisation des secteurs métropolitains, extrait des annexes du PLUi, 2020

Afin d'engager le travail et les premières réflexions sur ce secteur, un comité de pilotage est mis en place le 25 avril 2017, présenté par l'Agence d'Urbanisme de Grenoble en charge des études centralités. Celui-ci rassemble alors les élus, techniciens des trois communes d'Échirolles de Grenoble et D'Eybens, de la Métro et l'Etablissement Public Foncier Local (EPFL). L'objectif est de partager les enjeux et les atouts de la centralité sud, et ainsi définir la stratégie opérationnelle à mettre en place afin de lancer les études pré-opérationnelles.



**CONFIRMER LA FONCTION DE CENTRALITÉ MÉTROPOLITAINE DE CE SECTEUR MAJEUR DE L'AIRE GRENOBLOISE ET DE RENFORCER SON IDENTITÉ DE VILLE-PARC AUTOUR D'UNE MIXITÉ**

RENDRE LES GRANDS ILOTS EXISTANTS PLUS PERMEABLES ET LES LIAISONNER PAR DES MAILLAGES STRUCTURANTS POSITIONNÉS SUR LES VOIRIES MAJEURES

TISSER DES COMPLEMENTARITES ENTRE FONCTIONS URBAINES  
STRUCTURER DES CENTRALITES DE PROXIMITE A L'ARTICULATION DES QUARTIERS D'HABITAT ET D'AFFAIRE

COMPLETER LA DIMENSION PAYSAGERE INITIALE DE LA VILLE «NEUVE» EN TRAITANT LES FRONTIERES ET EN RETROUVANT LE RAPPORT A L'EAU

- VOIE NOUVELLE STRUCTURANTE  
TOUS MODES DE DEPLACEMENT
- TRAVERSÉE DE GRANDE INFRASTRUCTURE  
À CRÉER OU REQUALIFIER
- REQUALIFICATION DE VOIE MAJEURE EXISTANTE
- LIAISON CYCLE STRUCTURANTE  
/ DE LIAISON
- LIAISON STRUCTURANTE ET ARRÊT TC
- POLE D'ÉCHANGE MULTIMODAL ET  
NOEUD DE CORRESPONDANCE TC
- LIAISON VERTÉ PIÉTONS ET CYCLES
- RIVIÈRE ET RUISSEAU
- PARC, ZONE VERTÉ,  
ESPACE AGRICOLE OU BOISÉ

- CENTRALITÉ SPÉCIALISÉE
- SECTEUR D'OPÉRATION D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION (OAP, PLAN MASSE...)
- SECTEUR D'ATTENTE (AU, PAPA...)
- PÉRIMÈTRE PROJET ANRU

Figure 11 La centralité métropolitaine Sud extrait des annexes du PLUi, 2020

Cinq secteurs opérationnels outre les secteurs politique de la ville sont alors identifiés, permettant la déclinaison des projections d'aménagement et de développement et d'engager un certain nombre d'études :

- Le secteur « cours de l'Europe »
- Le secteur « Pôle gare d'Échirolles / Granges Sud »
- Le secteur « quartier des Saules / les Géants / le Val »
- Le secteur « d'Innsbruck / Alpexpo »
- Le secteur de la friche « Allibert »

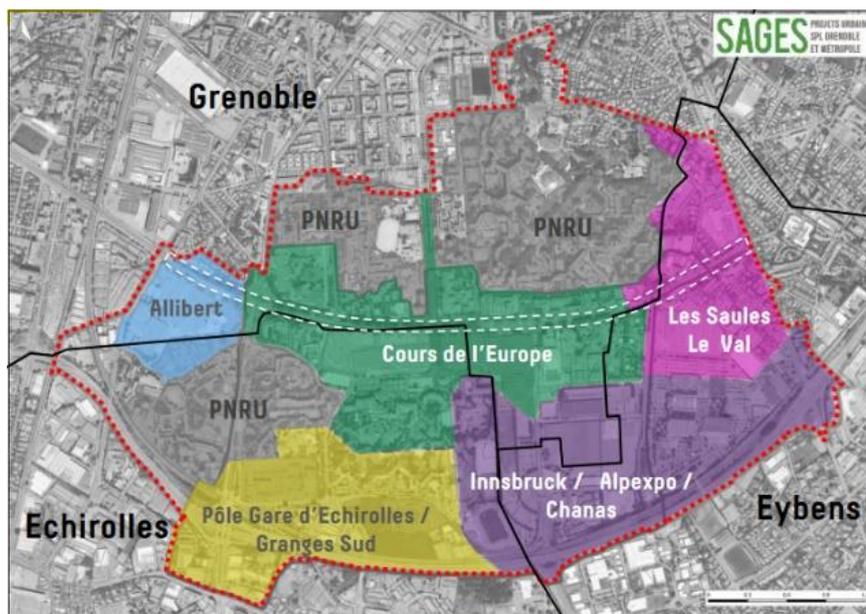


Figure 12 Secteurs de projet GRANDALPE. Source : SAGES, 2020

Au-delà de ces cinq secteurs d'études, la métropole porte également le renouvellement urbain des Villeneuves de Grenoble et d'Échirolles, dans le cadre du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) pour la période 2015-2027 qui engage en mai 2019, lors de la signature d'une convention partenariale pluriannuelle, près de 447 millions d'euros d'investissements, sur les 10 prochaines années, sur trois sites de la métropole.

### **Les opérateurs privés : effet levier permettant d'enclencher la dynamique ?**

Après avoir défini la centralité Sud dans le PLUi et validé les principes et schéma de structuration urbaine à décliner, l'enjeu est de faciliter le passage à l'opérationnel en définissant une stratégie partenariale sur les secteurs de projet identifiés. Cette stratégie vise tout d'abord à accompagner, à court terme, des projets alors déjà en cours sur le territoire, permettant de transformer l'ensemble des secteurs en mutations, par la mise en place d'un urbanisme négocié. En effet, un certain nombre d'opérations privées et communales en cours,

viennent bousculer les temporalités de décisions et nécessitent des prises de positions rapides, de la métropole et ses partenaires. Cet emboîtement à la fois des échelles de projets, de périmètres, de temporalités et d'acteurs vient éclairer la véritable difficulté du passage à l'opérationnel sur un secteur aussi grand. Néanmoins la dynamique alors en cours, permet de mettre en lumière la possibilité de développement d'une vraie stratégie urbaine : « *La force d'un projet finit toujours par se révéler. Le fait qu'il y ait le projet de BULL, ATOS qui souhaite se développer sur ce site, qu'il y ait aussi ARTELIA qui avait ses projets d'aménagement et de réflexions d'investissement et le fait qu'il y ait KLEPIERRE qui souhaite se restructurer à révéler qu'il y avait une force de projet dans ce secteur, ce qui permettait de développer une vraie stratégie urbaine* » (Directeur « ville durable », Commune Échirolles, 2020).

C'est réellement la signature d'une convention de Projet Urbain Partenarial (PUP) en 2018, qui engage le passage à l'opérationnel, sur ce secteur, autour d'un projet de requalification des espaces publics, visant à accompagner le projet de requalification de centre commercial Grand'Pace porté par KLEPIERRE. Cela permet également, à la suite de la délibération de novembre 2016, d'engagement des études de faisabilité dans le cadre d'un projet urbain sur le Cours de l'Europe en vue d'un intérêt métropolitain. Tout en gérant les « coups partis » des opérateurs privés, il devient nécessaire de construire la vision d'ensemble à l'échelle du territoire de la centralité.

### C) Quelle stratégie pour ce projet ambitieux ?

Plusieurs grandes étapes semblent ainsi marquer la construction de ce Grand Projet Urbain. Nous proposons de revenir sur certaines d'entre elles, de manière non exhaustive. Cette sous-partie vise à rendre compte de la mise en œuvre de ce processus complexe, ainsi que de la stratégie d'aménagement de la métropole, un retour analytique étant prévu dans le cadre d'une troisième partie.

#### **2017 : le début d'une organisation en "mode projet" et la mise en place d'une gouvernance partagée**

La caractère intercommunal, multi-acteurs et multi-échelles nécessite de fait, une organisation en mode projet. La première étape dans la démarche de ce Grand Projet Urbain consiste à construire l'adhésion des communes autour d'un portage métropolitain et d'une gouvernance partagée. En effet, si ce projet est porté par la métropole, il doit évidemment se faire dans le cadre d'un travail partenarial et concerté avec les communes et l'ensemble des

habitants et des acteurs de ce territoire. L'objectif est alors de mettre en place des instances et une coproduction partagée permettant une forme de souplesse et de réactivité dans le processus de projet.

Cette gouvernance s'articule tout d'abord autour d'instances politiques validant un certain nombre de décisions. Le comité de pilotage (Copil) s'organise autour de tous les élus de la métropole, en charge des politiques publiques concernées par l'opération, les trois maires et adjoints à l'urbanisme concernés par le projet et le président de la métropole. Cette instance veille au pilotage stratégique du projet. Au regard de nombre d'acteurs concernés, il est également prévu un comité de pilotage restreint ou comité de suivi permettant un arbitrage partagé si besoin. Enfin, la mise en place de comité de pilotage opérationnel est également créée pour les projets formalisés nécessitant une gouvernance ad-hoc, tel que le projet Allibert et le projet autour des secteurs Europe/Gare/Innsbruck/les Saules.

Le travail technique et la mise en œuvre du Grand Projet Urbain, s'organise autour de plusieurs organisations. La direction de projet constitue le cœur de celui-ci. Elle a pour rôle un travail de reporting vers les instances de gouvernance politique, et doit veiller à la mise en œuvre de chaque sous-projet. Elle s'articule autour d'une équipe-projet avec la métropole, la commune de Grenoble, d'Échirolles et d'Eybens. Cela permet un travail transversal et transparent, dans la mise en œuvre des décisions et projets et la coordination opérationnelle, notamment dans le cadre de rendez-vous très réguliers avec les communes. En effet, si le portage reste métropolitain, le travail politique et technique est le fruit d'un travail étroit avec les communes. « *On n'est pas là juste pour les tenir informer, on demande des conseils aux services associées dans la méthode et on établit ensemble les ambitions au niveau technique* » (Cheffe de projet, Grenoble-Alpes Métropole, 2020).

Dans le cadre du projet GRANDALPE, il est également imaginé la mise en place d'un comité partenarial, rassemblant acteurs économiques, communauté universitaire, CROUS, partenaires institutionnels etc. Celui-ci vise à partager les décisions, de manière concertée avec l'ensemble des acteurs qui constituent le territoire.

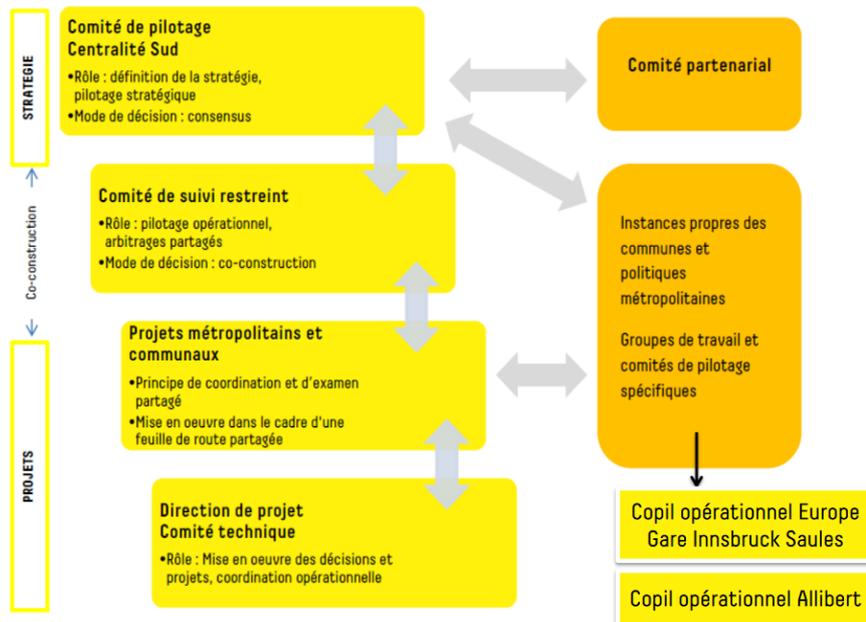


Figure 13 Gouvernance du Grand Projet Urbain GRANDALPE. Source : Grenoble-Alpes Métropole, 2018

### Organisation des missions : garantir la transversalité

Les nombreux enjeux et thématiques inhérents à chaque secteur de projet, ne permettent pas le travail unique d'un seul service. Les différentes missions sont alors organisées en Work Packages permettant un pilotage spécifique par des équipes-projets dédiées, avec pour chacun un référent. Cela permet une forme de transversalité, mobilisant un travail étroit avec différents services de la métropole : transport, espaces publics, économie, habitat, équipement public, foncier etc... Tout en associant les services de chacune des communes du projet.

Cette organisation permet également la mobilisation d'expertises sur chaque sujet, et permet une gestion des temps et des avancements différenciés sans pour autant perdre la cohérence d'ensemble. Le rôle du chef(fe) de projet est alors charnière, véritable pilote et coordinateur du travail technique mais également en capacité de rendre compte du travail effectué au comité de pilotage. Mais si cette organisation vise la transversalité et l'efficacité dans la mise en place des projets, celle-ci reste confrontée à un système de décision propre à chaque service, ce qui peut venir ralentir le processus.

## *S'appuyer sur des acteurs extérieurs et des expertises diverses*

Afin de mettre en œuvre ses projets, la métropole s'appuie également sur plusieurs équipes pluridisciplinaires. Les différentes expertises ainsi sollicitées permettant d'avoir une approche croisée des enjeux urbains, mais aussi sociaux économiques et environnementaux. En février 2018, le choix d'une équipe de maîtrise d'œuvre urbaine, pluridisciplinaire se porte sur le groupement Aktis Architecture Urbanisme & Paysage. Les missions alors confiées à l'agence sont de plusieurs sortes : en premier lieu, il s'agit d'esquisser à l'échelle de toute la centralité, des intentions sur du long terme (2040). En second lieu, il s'agit de décliner opérationnellement des scénarios d'aménagements dans les différents secteurs de projets. Trois premiers secteurs font l'objet d'études : le secteur Cours de l'Europe, le secteur Gare d'Échirolles et le secteur Les saules/ Le val, autour d'une première opération d'aménagement urbaine d'intérêt métropolitain.

La métropole s'entoure également d'une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), Alphaville l'assistant dans la stratégie programmatique et le montage opérationnel du projet, et le groupement SETIS environnement pour l'approche environnementale. La communication du projet et le volet concertation est quant à lui assuré, en partie, par d'autres prestataires (WZ et Associés et Minimento).

## **Afficher l'ambition : GRANDALPE, un projet d'intérêt métropolitain**

En septembre 2018, le PLUi est arrêté. Un séminaire d'élus permet de capitaliser les différentes visions, de consolider le travail préalablement réalisé, de valider et rédiger une vision commune, portée par l'ensemble des acteurs. C'est réellement le 21 décembre 2018, que l'ambition de reconquête urbaine de ce territoire, se concrétise avec la reconnaissance de l'intérêt métropolitain du projet GRANDALPE qui porte encore le nom de centralité Sud par l'ensembles des conseillers métropolitains. L'ensemble du secteur de la centralité Sud, est à ce titre, identifié, comme relevant de la compétence métropolitaine, en matière d'aménagement. Cela permet la mise en place d'un périmètre d'intervention destiné à faire l'objet de plusieurs actions et opérations d'aménagement. Au-delà de ce périmètre, la métropole définit un « périmètre d'influence » plus large. Cela permet la bonne intégration du projet et à la prise en compte de certaines questions structurantes (notamment les mobilités). Cette délibération, acte ainsi la mise en place d'une gouvernance partagée, associant étroitement métropole et communes.

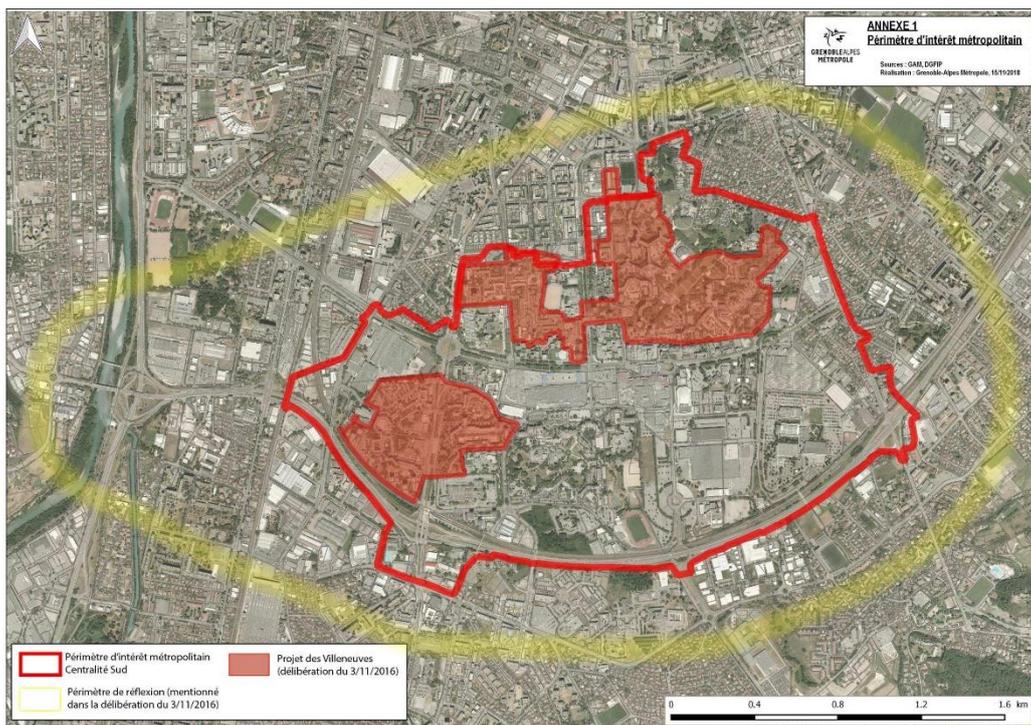


Figure 14 Périmètre annexé à la délibération d'intérêt métropolitain. Source : Grenoble-Alpes Métropole, 2018

« L'intérêt métropolitain, c'est la garantie d'une meilleure coordination sur ce vaste territoire de 400 ha qui comprend de nombreuses opérations communales, métropolitaines, ou privées » (Vice-président à l'aménagement du territoire, risques majeurs et projet métropolitain, GAM, comité de pilotage du 21/05/2019).

Au même moment, un vaste processus de concertation est lancé sur les secteurs Europe/ Gare/Innsbruck/Saules permettant d'allier à la fois la concertation réglementaire sur les projets opérationnels, tout en participant à la démarche de co-construction partenariale du projet. Celle-ci a permis, de partager le diagnostic avec les habitants et faire émerger des scénarios d'aménagements, entre plusieurs secteurs, ainsi que des propositions concrètes, pour alimenter le travail de maîtrise d'œuvre urbaine. Le travail avec les habitants est également un élément important du projet et vise à se poursuivre tout au long du processus.

## *Définir et partager le cap : le projet de territoire*

À la suite de la déclaration d'intérêt métropolitain en décembre 2018, l'année de travail permet de poursuivre les études et d'avancer sur les différents secteurs de projets. Il faut ainsi définir les ambitions à long terme, dans le cadre d'un projet politique, à décliner sur le territoire, sur les 20 prochaines années, sans oublier de valoriser les projets déjà en cours. Celui-ci, validé par la délibération du 27 septembre 2019, est défini comme « une feuille de route partagée sur un temps long, une vingtaine d'années, pour construire peu à peu le nouveau visage de GRANDALPE. Il se décline en plusieurs projets et opérations d'aménagement qui seront progressivement définis et arrêtés. »<sup>9</sup> il est le fruit d'une écriture collaborative, associant les différents services de la métropole et les communes. Cela se traduit comme le choix de faire de la centralité sud, un choix politique ambitieux à l'échelle de la métropole. Ce projet doit permettre de valoriser les atouts existants, de relier des morceaux de vies et d'histoires, tout en incarnant le passage à la ville nouvelle et durable. Il est porteur d'enjeux contemporains, tel que la ville-parc, de nouvelles mobilités et de modèles économiques innovants. Ce projet de territoire vise à faire adhérer le grand public et les acteurs, autour d'un projet rebaptisé GRANDALPE.

« Nous nous inscrivons délibérément dans le passage à l'acte, après 20 ans d'études diverses, qui ont été menées sur ce territoire. Depuis l'avènement de Grenoble-Alpes Métropole, les trois communes concernées et la Métropole ont décidé ensemble de passer à l'opérationnel, pour faire de cette centralité un grand territoire de projets métropolitains, dont le barycentre (centre de gravité) s'est déplacé vers le Sud » (Interview Laurent Gaillard, projet de territoire, 2019, p.49).

### **Quels outils pour faciliter le passage à l'opérationnel**

Les premières étapes que nous venons d'évoquer marquent un premier temps fort de ce projet. C'est notamment à travers le portage de ce Grand Projet Urbain que la métropole se construit, face aux acteurs historiques de l'aménagement que sont les communes, et qui dans le cadre de la jeune métropole Grenobloise pèsent encore très fortement dans les choix politiques. Il était donc plus que nécessaire pour la Métro, de construire l'adhésion de celle-ci autour d'un projet politique partagé et d'une gouvernance stabilisée.

---

<sup>9</sup> Extrait de la délibération du 27 septembre 2019 p.3

La seconde étape résulte dans la mise en œuvre du projet de territoire en s'appuyant sur un certain nombre d'outils permettant de décliner les principales orientations d'un niveau stratégique à opérationnel. En effet, après avoir constitué les bases d'une gouvernance partagée et fixé les grandes orientations du projet, l'enjeu est de créer les conditions de réussite opérationnelle, à travers une stratégie d'intervention ambitieuse et complexe qui consiste à :

- Agir sur l'existant et s'appuyer sur le « déjà-là »
- Accompagner les projets publics et privés notamment autour d'opérations d'espaces publics
- Développer une ou plusieurs opérations publiques d'aménagement
- Anticiper et préparer les évolutions futures dans le cadre d'une stratégie foncière

La mise en place de cette stratégie s'appuie sur différents outils, sur lesquels nous proposons de revenir. Tout d'abord, la constitution de feuilles de route stratégiques doit permettre de guider les choses en matière d'aménagement et sont co-écrites entre la métropole, les communes et les nombreux prestataires qui accompagnent la maîtrise d'ouvrage. Il s'agit de :

- Construire la stratégie de mobilités à l'échelle du territoire et des différents secteurs de projets
- Donner et décliner l'ambition environnementale du projet
- Construire la feuille de route programmatique

Les orientations politiques et la vision prospective du projet du territoire, doivent également trouver leur traduction urbaine et paysagère à travers un schéma d'intention spatiale à l'échelle de GRANDALPE. A travers celui-ci, on retrouve les nombreux enjeux du projet. Il s'agit notamment de dépasser les nombreuses coupures urbaines (liées en partie aux grandes infrastructures de transports) ainsi que de rompre avec les logiques d'îlots fermés sur eux-mêmes et monofonctionnels. L'enjeu est de recréer des liens entre les quartiers d'habitants existants, les polarités existantes ainsi que les futurs lieux à créer, autour de trois secteurs à rayonnement métropolitain : celui de la gare d'Échirolles, du secteur de Premalliance/ grand place et sur le secteur Innsbruck Alpexpo. L'objectif est alors de retrouver une cohérence d'ensemble, autour d'espaces publics structurants et une forte déclinaison de la « ville parc » redonne une place au végétal, à grande échelle. Cette nouvelle centralité, pour devenir attractive, devra également être reliée au reste de la métropole et au grand paysage.



Figure 15 Retourner le regard pour figurer l'ouverture vers le grand paysage, schéma d'intentions générales. Source : Aktis, mars 2020

### Le plan guide : fixer un cadre sans contraindre

Le plan guide, quant à lui, est pensé comme un document stratégique d'aménagement, souple et évolutif à l'échelle du territoire GRANDALPE, qui vise à être décliné sur l'ensemble des secteurs opérationnels. Il traduit l'avancement du processus d'aménagement en cours, permet de projeter une image des changements possibles. Mais il doit tenir compte des « invariants » pour la réussite du projet, tout en restant en capacité d'intégrer de nouvelles opportunités et de nouvelles évolutions. Le plan guide, est alors le fruit d'un travail itératif entre la collectivité et la maîtrise d'œuvre urbaine, mais doit aussi se nourrir des feuilles de routes stratégiques, de la concertation des habitants, et des retours des élus. Il permet notamment d'accompagner les nombreux projets privés sur le territoire, tout en les intégrant à la vision d'ensemble, autour de trois leviers d'accompagnement : l'espace public, la dimension humaine et les mobilités.



Figure 16 Plan guide général. Source : Aktis, mars 2020

### *Favoriser la mise en œuvre opérationnelle : le projet partenarial d'aménagement*

Afin de faciliter la mise en œuvre opérationnelle du projet, il est imaginé la mise en place d'une contractualisation intercommunale autour d'un projet partenarial d'aménagement (PPA). Celui-ci s'organise autour d'une série d'engagements réciproques et contractuels des différentes parties prenantes.

*Issu de la loi Élan, le contrat de PPA (projet partenarial d'aménagement) est un engagement réciproque entre l'Etat, l'intercommunalité et les acteurs locaux, en faveur de la réalisation d'opérations d'aménagement complexes, dans des secteurs stratégiques, qui, dans leur état actuel, nécessitent une intervention des pouvoirs publics. Il permet notamment d'accélérer les grands projets urbains et de renforcer l'efficacité de l'intervention des acteurs publics/privés*

En effet, le projet GRANDALPE représente un projet complexe, d'une part à cause de sa taille, d'autre part à cause de son échelle de temps. De plus, sa grande particularité d'être un projet intercommunal, implique certaines difficultés administratives et renforce le caractère

complexe de la gouvernance. Le PPA représente un des outils permettant de dépasser ces difficultés, renforçant la démarche partenariale de ce projet, en lien avec les acteurs qui le composent et en résonance avec le Contrat de plan Etat-Région, la démarche Ecocité ou encore le Programme Investissement d'Avenir engagé par la métropole (Projet de territoire, 2019, p.28). À la fois, outil de communication et de travail, il permet de porter l'ambition du projet, au-devant de tous et de faire adhérer l'ensemble des parties-prenantes.

## **Conclusion**

Nous venons de démontrer comment se sont peu à peu construits la stratégie et la définition du projet d'aménagement GRANDALPE. Les nombreux exercices prospectifs de planification urbaine qui se sont succédés, confirment aujourd'hui l'idée que la centralité sud a un rôle à jouer dans le développement métropolitain. L'approche très volontariste et la vision précurseuse d'Échirolles, ont permis de mettre en lumière un sud de l'agglomération permettant d'autres capacités de développement à l'échelle du grand territoire. Enfin, les nombreux enjeux et atouts de celui-ci, mises en exergue par l'ensemble des réflexions portées depuis les années 80, le renforcement de la métropole dans sa prise de compétences, les projets de renouvellements urbains et la dynamique des acteurs privés dans ce secteur, ont été autant d'effets catalyseur pour la mise en place d'un projet d'ensemble, dont la dimension intercommunale semble aujourd'hui faire l'unanimité. À la fois, projet de territoire et projet urbain, le défi aujourd'hui est dans la capacité des acteurs à mobiliser les bons leviers pour enclencher le passage à l'opérationnel. L'échelle de temps, très longue, renforçant le caractère incertain, il faudra pourtant réussir à accompagner les projets privés, dans des temporalités beaucoup plus courtes et garantir la cohérence d'ensemble. Dès lors, comment articuler la stratégie d'intervention des collectivités avec des projets privés en cours, dans une mise en place concrète ?

## Chapitre 2 : La réalisation d'un projet d'urbanisme négocié : approches, méthodes et outils

Nous souhaitons à présent, opérer un zoom autour du secteur du projet quartier de la gare à Échirolles, constituant l'un des secteurs opérationnels de GRANDALPE. Situé à la jonction du centre-ville d'Échirolles et de Grand'Place, limitrophe du secteur Innsbruck Alpexpo, celui-ci représente un véritable potentiel de développement, notamment en matière de mobilités. Enfin, le foncier présent à proximité de la gare, donne une véritable opportunité de mutation de ce secteur, autour de la création d'un quartier mixte et d'une nouvelle centralité tertiaire. Néanmoins, ces tènements sont aujourd'hui partiellement occupés par des entreprises privées ATOS et ARTELIA ainsi qu'une friche industrielle anciennement occupée par DSV et de certains « coups partis » tel que le projet Golden Parc qui nécessite pour la métropole et ses partenaires de passer par un urbanisme négocié. Dès lors, comment s'inscrit le développement du projet quartier de la gare vis à vis des projets en cours ? De quels moyens, les acteurs disposent pour mettre en place leur stratégie ?



Figure 18 Photo drone Gare site ATOS. Source : Aktis



Figure 17 Halte ferroviaire actuelle, Echirolles. Source : projet de territoire, 2019

### A) 2014 : Les prémisses d'une démarche partenariale

Afin de comprendre les évolutions des stratégies d'interventions des différentes parties prenantes, il nous faut opérer un léger retour en arrière dans le temps. En effet, le potentiel de développement de ce quartier avait, comme nous l'avons exposé précédemment, fait l'objet de premières réflexions et études approfondies, par la commune d'Échirolles. Celle-ci imaginait autour de la halte ferroviaire, une nouvelle centralité permettant de faire le lien entre son futur centre-ville et la Villeneuve d'Échirolles dans le cadre du projet NOVASUD 21. Au sein de ce dernier, le tènement privé appartenant à la société BULL, entreprise d'informatique, située à

proximité de la halte ferroviaire, avait été complètement redessiné dans le cadre d'une réflexion urbaine à moyen long terme.

### La couverture et le pôle gare comme outil de fédération du centre de la ville Sud

La prime à l'axe 8 Mai 45 / Etats Généraux : dédoublement ou doublement de l'échangeur Duclos

La place Duclos comme liaison entre le pôle gare et le pôle d'équipement du centre ville

La construction de l'Axe Alpexpo et le « rapprochement » des pôles de la ville moderne



La mise en réseau des espaces verts : intégration des tours existantes, thème de recomposition des deux îlots BULL

Le franchissement du centre ville

L'esplanade sud de service : stationnement, gare routière, ?



Figure 19 Projet urbain NOVASUD 21, Grands principes de composition urbaine, 2009. Source : Popsu 2013

Ce terrain de près de 18 900m<sup>2</sup> de surface de plancher (shon) faisait l'objet d'un projet autour d'une place, et d'un important développement autour d'un programme ambitieux, mêlant activités (jusqu'à 400 000m<sup>2</sup> de surface hors d'œuvre nette) et jusqu'à 1500 logements. Une attention particulière était déjà portée sur la constitution de trames vertes et de continuités piétonnes et cycles (Novarina ; Seigneuret, 2013, p.98). La société BULL, n'avait dans un premier temps pas été associée au projet, ce qui est devenu source d'incompréhension, pour elle, comme le soutient le directeur de l'urbanisme de l'époque à la ville d'Échirolles : « Ils ont cru qu'on voulait les rayer de la carte, alors que c'était une réflexion urbaine à moyen long terme et que c'était bien évidemment avec eux que ça se ferait » (Directeur « ville durable », Commune d'Échirolles, 2020).

C'est également sur cette même période que la Métro développe son projet de polarités autour des extrémités Nord Est, Nord-Ouest, et Sud de l'agglomération. Entre 2010 et 2014, la commune d'Échirolles, la communauté d'agglomération et la société BULL

travaillent à un projet de développement de parc d'activités en lien avec les réflexions que porte la Métro sur la programmation économique à l'échelle de la polarité Sud. En 2014, un protocole d'accord, relatif à l'aménagement public d'un tènement industriel, dans une finalité de développement économique, est signé entre les trois parties prenantes et prévoit l'engagement des études préalables. À la suite de cette décision, la Société Publique Locale Isère aménagement, est alors mandatée par la Métro pour engager des études techniques et financières sur le terrain Est du site de BULL. Une étude du marché immobilier est également demandée au cabinet CMN Partners permettant de déterminer la faisabilité d'une opération d'aménagement économique. A la suite de ces études, la Métro est prête à engager une opération d'aménagement public. Une concession d'aménagement et de travaux publics est alors envisagée avec Isère aménagement, dans la réalisation d'un premier bâtiment locatif de près de 2000m<sup>2</sup> destinés à une activité d'hôtel d'entreprise. Au regard des difficultés de l'entreprise BULL et au surcoût lié à la réhabilitation des bâtiments A et C ceux-ci sont voués à être démolis. La Métro, en plus de la partie Est proposait également le rachat de cette partie du tènement via la SPL.



ETAT DES LIEUX (2012) – Site BULL à ECHIROLLES – Surface globale foncier : 47 054 m<sup>2</sup>

Figure 21 Site BULL à Echirolles. Source : Grenoble-Alpes Métropole, 2015



Figure 20 Schéma de réorganisation de la partie Est du site BULL. Source : Grenoble-Alpes Métropole, 2015

## Des événements marquants remettant en cause le projet

Le dépôt du permis de construire du premier bâtiment, est alors prévu aux alentours de juin 2016. Mais un certain nombre d'événements semblent alors remettre en cause le projet. Tout d'abord, un changement de climat politique. Durant l'année 2014, les élections municipales viennent bousculer les projets en cours. De plus, le site n'est à l'époque pas identifié à l'échelle de l'agglomération comme un site en développement à vocation économique. Cette situation est renforcée par un marché de l'immobilier d'entreprise atone depuis quelques années.<sup>10</sup>

De plus, en août 2014, la société BULL fait l'objet d'une Offre Publique d'Achat (OPA) de la part d'ATOS, entreprise de services du numérique également implantée dans l'agglomération, qui vise à maîtriser 95% du capital social de la société. Le Monde économique titre le 26 mai 2014 : « ATOS met la main sur BULL pour se renforcer dans le Big Data » ce qui signe la fin de l'entreprise historique française, qui cumulait déjà des difficultés ces dernières années.

Au-delà des événements politiques et économiques, cela nous questionne également sur la capacité à l'époque, d'un portage entièrement public de cette opération. « *À l'époque l'agglomération n'était pas forte du tout, c'était juste un regroupement de communes pour faire quelques projets qui étaient obligés d'être fait au niveau de l'agglomération mais il y avait pas du tout le poids qu'elle pouvait avoir aujourd'hui* » (Directeur « ville durable », Commune d'Échirolles, 2020). Nous supposons que l'offre alors proposée à BULL n'était pas suffisante pour qu'elle accepte de céder le terrain, comme l'explique le directeur immobilier d'ATOS qui venait à l'époque de prendre la direction immobilière de l'entreprise. « *Il y avait plusieurs projets avant, La Métro voulait nous racheter ça pour pas bien cher, on avait refusé* » (Directeur immobilier, ATOS, 2020).

---

<sup>10</sup> Extrait d'un compte rendu de réunion daté du 26/05/2014

## B) Le projet Iseran (ATOS phase 1) : Un projet économique majeur pour l'agglomération

À la suite de cette OPA, l'entreprise souhaite se développer autour de trois axes : le cloud, la sécurité et le Big Data. Elle souhaite également orienter sa stratégie immobilière, dans le but de regrouper les sites qu'elle possède en France et dans le monde, notamment à la suite du rachat de la société BULL. « *La stratégie est assez claire. [...] Entre 2015 et 2020 on a eu une stratégie de regroupement des sites. Il y avait 70 sites quand il y a eu la fusion avec BULL, aujourd'hui on en compte plus que 25. On va passer à 20 d'ici peu et on aura quasiment terminé ce programme* » (Directeur immobilier, ATOS, 2020).

À partir de 2016, ATOS qui possède notamment un site de près de 600 collaborateurs dans le quartier Bouchayer Viallet à Grenoble, fait part de son souhait de rassembler ces deux sites grenoblois autour d'un vaste projet immobilier. L'entreprise présente son projet de regroupement sur la partie Est du tènement, à la ville d'Échirolles. Celui-ci est d'abord porté par un premier opérateur immobilier ARTEA, premier promoteur français, spécialisé dans les immeubles à énergie positive. Le directeur adjoint à la ville durable à Échirolles nous dit : « *Le projet était porté par un premier opérateur immobilier qui s'appelait ARTEA, qui était assez intéressant, ils ont une approche de l'immobilier de bureau qui est très orientée développement durable, c'est comme ça que le projet a commencé à être discuté sur une première tranche de 18 000 à 20 000m<sup>2</sup>* » (Directeur adjoint « ville durable », Commune d'Échirolles, 2020).

Le projet est un parc tertiaire de troisième génération, qui s'articule autour de quatre immeubles de 18 000m<sup>2</sup> de surface de plancher total. Ceux-ci sont organisés en îlots ouverts, autour d'un jardin central et un parking silo de 549 places. On peut retrouver un restaurant d'entreprise, une salle de sport ainsi qu'un centre d'intelligence artificielle à l'échelle internationale. D'un point de vue architectural et paysager, les façades offrent de grandes



Figure 22 Plan masse projet ARTEA. Source : ARTEA, 2016

ouvertures sur l'extérieur et les toitures sont végétalisées. Il est également envisagé la mise en place de centrales photovoltaïques, avec un système de consommation et de production d'énergies renouvelables.

Le projet se négocie, dans un premier temps, avec la ville d'Échirolles dont les discussions ont commencé dès 2015. Un premier permis de construire est déposé pour la construction de 18 000m<sup>2</sup> de surface, de plancher en décembre 2017, auprès de la commune



Figure 23 Photo projet ARTEA. Source : ARTEA, 2016

d'Échirolles qui conserve la compétence droit des sols. Lors de ce premier permis, le parking silo de 549 places fait largement débat. Il ne remplit pas les objectifs proposés par la ville et l'agglomération, en matière de politiques publiques mobilités. Ces dernières prônent la mutualisation des espaces de stationnements. De plus, les orientations du PLU vis à vis du pôle gare, valorise les modes de déplacements actifs. Enfin, la ville porte une ambition forte du point de vue environnemental. Le projet immobilier ne semble alors pas répondre aux attentes des collectivités. A ce moment-là, l'entreprise ATOS laisse entendre qu'ils réfléchissent à la possibilité de pouvoir s'installer ailleurs. *« ATOS se pose des questions sur son devenir et son maintien ou non sur l'agglomération, voire en Isère, voire en France car on était en compétition avec Dublin et la région parisienne. [...] Il y a même eu, à un moment donné, une compétition entre les sites à l'intérieur de l'agglomération »* (Directeur adjoint « ville durable », Commune d'Échirolles, 2020)

La commune d'Échirolles n'est alors pas en position de force pour négocier comme le laisse entendre plusieurs personnes interrogées. *« Après, à partir du moment où on arrive et on dit : nous, on ramène 1000 emplois sur Échirolles, et on va faire un laboratoire d'intelligence artificielle, qui sera certainement de classe mondiale, je pense qu'au niveau de la commune, de l'agglomération, tout le monde se dit : on va les aider, on ne peut pas louper une affaire pareille. Notre poids aide à développer le système, c'est évident. Vous avez une entreprise qui arrive avec 1000 personnes, on ne peut pas dire non, ça ne se dit pas, ça ne se refuse pas. Personne ne refuse un truc pareil »* (Directeur immobilier, ATOS, 2020).

La concurrence entre les communes au sein même de l'agglomération, et le risque de voir partir ATOS, amène la métropole à prendre position pour assurer la présence de cet

acteur dans l'agglomération, qui sous-entend qu'il veut se développer. « *La métropole a joué son rôle d'intégrateur, avec un président qui a pesé de tout son poids pour prendre cette décision. [...] C'était un enjeu très fort pour la ville de garder ce type d'activité à valeur ajoutée dans le système Grenoblois. C'est important d'avoir sur le territoire ce genre d'entreprise. La volonté d'Échirolles c'est d'attirer ce genre d'activité et de les conserver quand elles sont là* » (Directeur adjoint « ville durable », Communes d'Échirolles, 2020).

En effet, assez rapidement, l'entreprise laisse apparaître une préférence pour le site d'Échirolles pour deux raisons : premièrement, propriétaire du foncier, celle-ci doit rentabiliser les mètres carrés acquis pour se développer. Deuxièmement, la stratégie d'ATOS accorde une importance croissante aux transports en commun et aux grands axes de communications. « *L'accès aux transports c'est quelque chose à laquelle on attache beaucoup d'importance. [...] Aujourd'hui, je pense qu'on ne prendra plus de locaux s'il n'y pas de transports en commun à proximité, c'est assez clair. Ça devient très fort. C'est un point qui est devenu assez fondamental. [...] A Iséran c'est facile, il y a le tram, le train, il y a l'accès à la rocade il y a tout quoi* » (Directeur immobilier, ATOS, 2020).

Le premier permis est alors accepté. Mais cela nous questionne sur le fait que la commune ait pu céder sur l'implantation d'une telle surface de parking fermé et privatisé, qui semble être en plusieurs points, contestable. En effet, un courrier daté du 15 avril 2019, ADTC<sup>11</sup> Grenoble adressé au maire d'Échirolles, dénonce « un certain manque d'exigence de la mairie d'Échirolles vis à vis du promoteur »<sup>12</sup> Au regard du Plan de Protection de l'Atmosphère (PPA), du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la commune et du projet du Plan de Déplacements Urbains (PDU) 2030, un certain nombre de raisons semblent motiver une remise en question du permis de construire du projet initial. Car si le projet semble intéressant d'un point de vue environnemental et énergétique, Il semble délaissé le volet mobilité, dans le développement des modes actifs, allant jusqu'à déroger à la règle générale du PLU de la ville, concernant le ratio de stationnement vis à vis du nombre de surface de plancher construit. (1 place maximum de stationnement pour 55m<sup>2</sup> de surface de plancher dans le PLU contre 1 place de stationnement pour 32m<sup>2</sup> de surface de plancher pour le projet immobilier d'ARTEA).

En octobre 2018, le permis de construire est transféré à un autre opérateur, MAGELLIN, pour des raisons que nous supposons financières, qui récupère alors le projet qui trouve le

---

<sup>11</sup> ADTC est une association d'usagers et d'usagères pour le développement des transports en commun, voies cyclables et piétonnes de la région grenobloise qui agit pour le développement de tous les modes de déplacement alternatifs à la voiture individuelle (marche, vélo, bus, tram, train.)<https://www.le-tamis.info/structure/adtc> consulté le 23/05/2020

<sup>12</sup> Extrait du dossier p.1

nom d'ISERAN. Le 21 décembre 2018, le projet GRANDALPE est déclaré d'intérêt métropolitain, ce qui amène la métropole à peser plus fortement autour de la table des négociations. « *C'est venu changer le prisme, ça a obligé ATOS à résonner au-delà de son site et de se dire : je me situe dans un projet plus global* » (Directeur adjoint « ville durable », Commune d'Échirolles, 2020).

La commune et la collectivité négocient alors à la marge un certain nombre d'éléments dans le cadre d'un permis modificatif sur les façades et le plan masse du projet. En effet, certains éléments sont dévalués, notamment en termes de qualité énergétique et architecturale. La taxe d'aménagement est revue à la baisse. Le projet reçoit quand même un avis favorable, sous réserve de la prise en compte de certaines prescriptions. Cela porte notamment sur la définition de la limite entre le domaine privé et public qui est revue en faveur des espaces publics.



Figure 24 Projet Iséran. Source : MAGELLIM 2019



Figure 25 Projet Iséran intérieur. Source : MAGELLIM,2019

### ATOS phase 1 : un bilan mitigé ?

Au regard de cette première phase, le bilan semble mitigé. « *Aujourd'hui le projet ATOS, c'est un projet qui a pu évoluer à la marge, mais globalement on est dans une logique à l'ancienne, avec un fonctionnement autonome, avec ses services intégrés, son parking intégré mais qui ne dialogue pas avec le reste* » (Urbaniste, Aktis, 2020). En effet, cette première phase est intéressante au regard des jeux d'acteurs et des rapports de forces alors en place. Nous sous-entendons, à travers cet exemple, que la commune avait alors, pour stratégie, l'idée de maintenir cet acteur économique, mais les rapports de force entre l'acteur privé et la commune ont obligé cette dernière à faire des concessions sur la qualité du projet afin de garantir plusieurs centaines d'emplois. « *Au départ, l'agglomération n'était pas vraiment présente, on était au tout début et la centralité sud venait à peine d'être relancée. On était encore dans une période où on essayait que l'agglomération reprenne la polarité à bras le corps et du coup ça a été ressenti par les élus et par nous, comme étant un projet qui pouvait*

*marquer le développement du pôle du gare. [...] Le projet Iseran, il a été perçu un peu comme ça, un peu comme le cinéma à l'époque pour le centre-ville, comme un moyen de crédibiliser ce secteur de la gare » (Directeur « ville durable », Commune d'Échirolles, 2020).*

En effet, les propos des personnes interrogées convergent vers l'idée que ce projet représente une réelle opportunité, dans le cadre du développement du quartier de la gare. *« Ce projet reste un véritable point de départ. C'est un élément attractif, élément attracteur qui crée des besoins avec une certaine densité d'emplois ça reste un atout, on ne part pas de rien » (Urbaniste, Aktis, 2020).* Mais cela questionne sur les moyens employés, d'autant plus que plusieurs personnes interrogées laissent entendre que l'acteur privé a pu manquer de transparence vis à vis des collectivités. *« ATOS n'a pas tenu la Métro informée de ses changements d'acteurs. Avec le changement d'opérateur, celui-ci a revu le projet à la baisse pour les intérêts du privé. Il y a eu un jeu d'acteurs entre ATOS et les opérateurs qui est venu tout complexifier » (Cheffe de projet, Grenoble-Alpes Métropole, 2020).*

Cela nous pousse à dire qu'il n'y a finalement pas vraiment eu de négociation sur cette première phase du projet, celui-ci ayant été négocié à la marge d'un permis de construire alors déjà déposé. *« Le projet Iseran, ils nous ont été apporté par ATOS, qui l'a amené, bien dessiné, au maire d'Échirolles, donc on avait peu de marge de manœuvre » (Directeur « ville durable », Commune d'Échirolles, 2020).* Vraisemblablement, la métropole et ses partenaires sont arrivés tardivement dans les négociations, du fait de la déclaration d'intérêt métropolitain du projet GRANDALPE, comme peut en témoigner la maîtrise d'œuvre urbaine. *« Il y avait un permis qui était déposé, on arrivait en mission sauvetage au dernier moment » (Urbaniste, Aktis, 2020).*

Le manque de vision d'ensemble à l'époque, et la négociation tendue ont fait que seul l'intérêt économique a été privilégié. *« Le projet d'aménagement, n'était pas assez poussé ni concerté entre les différents acteurs à l'époque, ce qui primait c'était l'intérêt économique. L'intérêt économique du porteur de projet de s'installer là, et l'intérêt économique et stratégique de la ville pour l'installer. Toutes les armes n'étaient pas dans nos mains pour négocier » (Directeur « ville durable », Commune d'Échirolles, 2020).*

## C) ATOS phase 2 : rééquilibrer les forces

Aujourd'hui, ATOS engage la phase 2 de son projet. Les négociations actuellement en cours, nous ont permis, au regard de la première phase, de comprendre les évolutions des stratégies d'acteurs et les moyens dont ils disposent.

### Le projet quartier de la gare, un projet démonstrateur

Si le projet d'un quartier de la gare à Échirolles est porté depuis longue date par la ville, c'est aujourd'hui avec la métropole dans le cadre du projet GRANDALPE qu'il est imaginé. À la suite de la déclaration d'intérêt métropolitain, un vaste dispositif de concertation est lancé (autour de sessions de rencontre avec un triporteur, un forum ouvert, des ateliers et des visites de sites réunions publiques). Durant toute l'année 2019, la maîtrise d'œuvre urbaine avance sur le travail de plan guide permettant de fixer les premières intentions urbaines et enjeux programmatiques sur le secteur.

Aujourd'hui, celui-ci est voué à devenir un quartier mixte à travers une programmation urbaine proposant une diversité de fonctions, d'usages et de formes urbaines. Ils constituent également l'un des trois pôles tertiaires à l'échelle de GRANDALPE, avec le secteur Grand'Place Cours de L'Europe et Innsbruck Alpexpo. Situé entre la Villeneuve d'Échirolles et le centre-ville, il représente un enjeu fort de maillage entre les différents « morceaux de villes » dans l'objectif de créer un véritable « écosystème urbain » autour d'une dynamique complémentaire avec les autres secteurs de projet. Cela se traduit par la requalification des espaces publics et l'amélioration de l'accessibilité pour les modes actifs (vélo, marche etc..) notamment dans les franchissements de la rocade. Le quartier sera ainsi ponctué par deux espaces publics structurant : la création d'un nouveau parvis de la gare et la requalification du carrefour du Chêne en une place publique animée, permettant d'inscrire le quartier gare dans le maillage des espaces publics à l'échelle du territoire GRANDALPE.

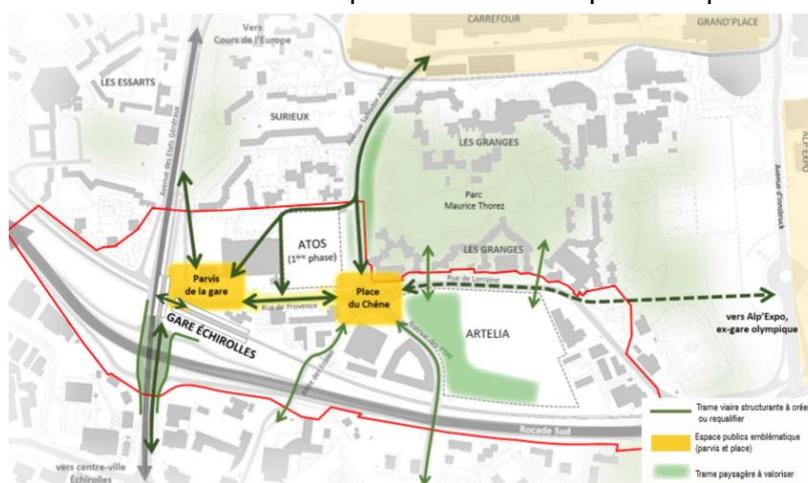


Figure 26 Armature urbaine et paysagère, quartier de la gare Échirolles.  
Source : Aktis, mars 2020

Il est également défini, dans le projet de territoire, comme une véritable porte d'entrée de la métropole, démonstrateur en matière de mobilités et de transition écologique. Actuellement identifié comme une halte ferroviaire, l'enjeu est de créer un pôle multimodal autour d'une véritable gare métropolitaine. Cela passe par le développement des moyens de transports (RER métropolitain, développement des transports en commun depuis la gare) et de l'offre de services aux voyageurs et aux usagers (billetterie, services et activités commerciales de proximité). Des parcours lisibles et performants, sont à imaginer pour permettre de favoriser la connexion avec les autres polarités de GRANDALPE et le reste de la métropole.



Figure 27 Plan de composition quartier de la gare Échirolles. Source : Aktis, mars 2020



Figure 28 Vue aérienne quartier de la gare Échirolles. Source : Aktis, mars 2020

À L'issu du lancement de la première phase, ATOS engage son projet en phase 2, souhaitant rapidement valoriser le foncier. Sur le reste du terrain, l'entreprise ne souhaite pas rester propriétaire. Celle-ci laisse entendre, dans le cadre d'une première réunion avec la ville et la métropole, qu'elle envisage de céder le terrain à un ou plusieurs opérateurs, dans la réalisation d'un programme de construction autour d'activités tertiaires, proches de son domaine de compétences. La forte dépendance entre le terrain ouest de l'entreprise et le projet de la gare, incite la métropole et la commune à engager rapidement les discussions avec l'acteur privé. De plus, et nous l'avons vu, les temporalités des acteurs privés ne sont pas celles des acteurs publics. Encore moins dans le cadre d'un Grand Projet Urbain, dans toute la complexité que cela représente. Il faut donc anticiper au maximum, dès l'amont des projets, afin de fixer le cadre des négociations. *« L'enjeu sur cette deuxième phase, c'est de ne pas être à courir derrière. Il faut anticiper car le temps de décision d'une entreprise comme ATOS ce n'est pas celui de la métropole avec une gouvernance tel qu'on l'a. [...] il faut aller vite, être proactif pour ne pas se laisser déborder par l'acteur privé »* (Cheffe de projet, Grenoble-Alpes Métropole, 2020).

Contrairement à la première phase, l'enjeu pour la métropole et la ville est très fort. Non seulement, elles doivent tenir la cohérence du projet d'ensemble, mais également se saisir de la dynamique impulsée par le projet de l'entreprise. On observe alors un changement dans la position de la Métro, qui se montre beaucoup plus volontariste et sécuritaire que sur la première phase, en s'appuyant sur différents outils de cadrage.

### **Négocier dès l'amont et fixer les invariants du projet**

Un des premiers éléments qui marque significativement une évolution entre la phase 1 et la phase 2 de ce projet, est la délibération du 21 décembre 2018, fixant la gouvernance et l'intérêt métropolitain du projet GRANDALPE. Le changement d'échelle alors opéré, oblige l'acteur privé à prendre en compte, le fait qu'il n'est plus seul dans le développement de son projet d'entreprise. Cela permet ainsi d'établir un rapport de force plus équilibré entre l'acteur économique et la puissance publique. *« On portait ce projet depuis longtemps, ils avaient peut-être l'impression que ça n'arriverait jamais. [...] l'intérêt métropolitain, c'est venu apporter une forme de légitimité et de moyens financiers et humains indéniable, et puis, une crédibilité politique technique et économique aussi. C'est une certaine cohérence d'aménagement en termes de coordination des politiques publiques et des politiques de l'agglomération, c'est important »* (Directeur « ville durable », Commune Échirolles, 2020).

En effet, au-delà de rééquilibrer les forces entre les jeux acteurs publics/privés, la vision d'ensemble permet également d'apporter une cohérence au projet urbain et ainsi d'offrir des perspectives beaucoup plus vastes, notamment concernant les enjeux de mobilités dans ce secteur.

### *S'appuyer sur le plan guide pour tenir la cohérence d'ensemble*

Comme nous avons pu le présenter en première partie, puis dans le chapitre précédent, le plan guide est un outil souple et évolutif. Dans le cadre d'un urbanisme négocié, celui-ci intervient en tant que support de négociation, permettant de transmettre les différentes intentions d'aménagement, comme principes d'entrées et de bases de celles-ci. Au regard des enjeux programmatiques et nombreux espaces publics prévus dans le cadre du projet quartier de la gare, la question foncière semble alors au cœur des préoccupations de chaque acteur, d'autant plus que certains terrains semblent beaucoup plus coûteux à aménager que d'autres. Les premières négociations portent alors sur les limites foncières, dans le cadre de l'aménagement de la partie ouest du terrain d'ATOS. En effet, dans le cadre du projet de la gare, il est imaginé une allée de la gare permettant de relier le futur parvis aux quartiers et équipements scolaires à proximité. Mais la collectivité n'étant alors pas propriétaire du terrain, cela nécessite de redessiner les limites public/privé. Ce nouveau découpage ne semble pas forcément arranger l'entreprise, compliquant la rentabilisation de son foncier.



Figure 29 Domanialité actuelle, quartier de la gare Échirolles. Source : Aktis 2020



Figure 30 Domanialité espaces publics projetés, quartier de la gare Échirolles. Source : Aktis 2020

Véritable base de discussion, le plan-guide joue alors un rôle d'interface permettant ainsi de questionner les intentions d'aménagements publics au regard des intérêts privés, et inversement. Par le biais d'un processus itératif, et d'aller-retour entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre urbaine, celui-ci évolue tout au long du processus de projet.

*« Le plan guide ne peut pas être l'association de plein de projets privés, il va au-delà avec une vision d'ensemble dans laquelle devront s'intégrer les projets privés. Mais cela ne veut pas dire qu'il ne doit pas être aussi souple, il faut aussi être à l'écoute des attentes. [...] **En fait il faut être ferme, sans être fermé. Il faut être ferme c'est à dire, il faut tenir une position, mais faut pas être fermé parce que c'est un dialogue constructif** » (Urbaniste, Aktis, 2020).*

Enfin, le plan guide apporte une crédibilité au projet, permettant ainsi à l'acteur privé de pouvoir se projeter dans le cadre d'un projet futur de développement. Cela passe notamment par le complément d'autres outils, telle que les premières projections 3D du parvis de la gare, présentées par la maîtrise d'œuvre urbaine.



Figure 31 Photo le quartier de la gare aujourd'hui. Source : Aktis, 2020  
Figure 32 Le quartier de la gare demain. Source : Aktis 2020

*« Le fait de passer du plan à la 3D c'est encore une autre prise de conscience des enjeux que ça représente. Ces modes de représentations ils sont vraiment importants pour crédibiliser les techniciens auprès de leur élus et les élus auprès des acteurs économiques » (Directeur adjoint « ville durable », Commune Échirolles, 2020).*

### *La convention d'objectifs pour fixer les invariants du projet*

Lors des premières réunions de travail, il est imaginé la mise en place d'une convention d'objectifs entre les différentes parties prenantes. Celui-ci intègre des contreparties entre les acteurs sur différents points précis (foncier, gouvernance de projet, modalité de financement etc.). Elle n'a pas de valeur juridique. Il s'agit en effet, d'un engagement moral de chacune des parties prenantes. Elle permet de fixer les modalités générales dans le but de les affiner, plus précisément, par la suite. La convention d'objectifs actuellement en cours de rédaction par la Métro et la ville d'Échirolles, a pour vocation de :

- Rappeler que le projet ATOS s'inscrit dans une démarche d'ambitions partagées
- Fixer les modalités de mise en œuvre du projet (les équipements publics à réaliser, les éléments à intégrer au projet...)
- Fixer les aspects fonciers
- Organiser les participations financières
- Fixer la gouvernance du projet
- Fixer l'échéancier prévisionnel des parties, la durée et la révision des termes du protocole et les clauses de règlement des litiges.

L'ensemble de ces éléments permet de donner le cadre de travail, durant tout le processus, ainsi que de construire l'ambition du projet avec l'ensemble des acteurs. De plus, l'enjeu financier et foncier d'un projet comme celui du quartier de la gare est très important, notamment dans le cadre de la réalisation des espaces publics. Cette convention permet ainsi d'arbitrer et de fixer les engagements qui pèsent sur chacune des parties prenantes. Enfin, celui-ci a pour vocation de s'appliquer aux futurs preneurs du fonciers ATOS, qui ne sont à ce jour pas encore connu, permettant de dépasser le double jeu de négociations et certaines remises en question qu'il y avait pu avoir lors de la première phase.

### *Le PLUi, préserver l'avenir et « garde-fou » du présent ?*

Si les deux outils précédemment présentés, permettent de fixer le cadre de la discussion, ils résultent toutefois de la bonne volonté de chacune des parties et de leurs engagements réciproques. En effet, la convention d'objectifs et le plan-guide n'ont aucune valeur réglementaire et ne permettent en aucun cas, à la collectivité, de se prémunir d'un échec d'une négociation à l'amiable. Il est donc important de prévoir des outils plus coercitifs, servant de « garde-fou », garantissant l'intérêt général. La collectivité souhaite alors profiter de

la prochaine modification du PLUi prévue à l'automne, pour mettre en place ces outils. Suite aux intentions d'aménagement précisées, il semble nécessaire de devoir faire évoluer l'Orientation programmatique d'Aménagement (OAP) « pôle gare » alors identifié dans le PLUi comme un secteur d'intérêt stratégique. Les OAP permettent ainsi d'anticiper et de cadrer un minimum, les futurs projets qui pourraient se développer sur le territoire. Il s'agit notamment d'y inscrire la future allée de la gare dans le schéma d'aménagement. Il est également prévu de mettre en place plusieurs emplacements réservés, notamment sur le parvis de la gare et la rue de Lorraine, permettant de garantir la faisabilité de ces espaces publics majeurs. Enfin, il est envisagé un périmètre d'études sur l'ensemble du secteur élargi, permettant au maire, de surseoir à statuer, en cas d'une autorisation de permis de construire. Celui-ci, vise à anticiper toutes futures autorisations d'urbanisme déposées éventuellement, pendant la mise en œuvre du projet quartier de la gare, qui pourraient être compromettantes ou de nature à rendre plus onéreuse la réalisation de cette opération d'aménagement. Il s'agit d'un outil clé pour les collectivités, dans le cadre de projet d'urbanisme négocié, complexe ou d'un projet sur un temps long, tel que GRANDALPE. Deux autres secteurs de projets de GRANDALPE en font d'ailleurs l'objet. Si ces outils sont à activer en cas d'urgence seulement, ils permettent de garantir du risque qui pèse sur la collectivité et ainsi d'anticiper les incertitudes liées notamment aux différences de temporalité dans l'avancement des projets privés et publics.

## **Conclusion**

La mise en place du Grand Projet Urbain GRANDALPE, et le zoom alors opéré sur le projet quartier de la gare et du projet ATOS, permet de mettre en exergue les relations de pouvoirs et de forces, qu'il peut y avoir entre les différentes parties prenantes, d'un projet d'urbanisme négocié. Cela nous a permis d'observer comment chaque acteur adapte sa stratégie en fonction de l'autre et de ses intérêts propres, des moyens et des outils dont il dispose. Mais l'équilibre de ces relations semble être fragile, fait de concessions dans le cadre d'un processus parfois instable malgré tout. Si aujourd'hui, les collectivités recherchent ces partenariats, dans leur stratégie opérationnelle dans le cadre de Grand Projet Urbain, la vraie difficulté semble de réussir à tenir la cohérence d'ensemble et la qualité des projets sur le long terme, sans pour autant bloquer la mise en place des projets privés. Ils sont au cœur des complexités que représente l'aménagement urbain aujourd'hui, entre temporalités et échelles plurielles, tenant compte d'une ville habitée toute en portant les ambitions de la ville de demain, autour d'une multitude d'acteurs publics et privés.

**Partie 3 : Les grands projets  
urbains : lieux de convergence  
entre stratégie d'aménagement  
publique et intérêts privés ?**

La présentation des prémisses du projet GRANDALPE dans la partie précédente, nous a permis de rendre compte de la construction de la stratégie de ce Grand Projet Urbain. C'est en opérant un zoom autour du projet du nouveau quartier de la gare à Échirolles, et dans l'analyse des stratégies de chacune des parties prenantes que cela nous a permis de comprendre en quoi les dispositifs, les outils et les jeux d'acteurs influencent le processus de projet dans le cadre d'un urbanisme négocié. Cette troisième et dernière partie, vise à émettre un retour analytique et critique au regard des éléments précédents.

## Chapitre 1 : Les Grands Projets Urbains entre activité stratégique et faisabilité opérationnelle : quels enjeux ?

Le Projet GRANDALPE, nous l'avons vu, a pour objectif de retrouver une forme d'attractivité sur une vaste portion du territoire Sud de la métropole sur les 20 à 30 prochaines années. Ce Grand Projet Urbain qui n'en est qu'à ses débuts au moment de notre apprentissage, semble déjà faire l'objet de nombreux enjeux. Celui-ci apparaît à l'interface entre ambitions et stratégies projetées sur un territoire et projets opérationnels, mais également à l'articulation d'un ensemble d'échelles et la coordination d'un très grand nombre d'acteurs. Au regard des éléments des parties précédentes, en quoi le projet GRANDALPE témoigne-t-il de l'évolution des processus de fabrication de la ville ?

### A) Le projet GRANDALPE : une gouvernance complexe autour de réseaux d'acteurs

Nous l'évoquions en première partie, le projet urbain peut alors se définir comme une action collective organisée dans le temps et dans l'espace. Mais comment se nouent concrètement ces relations d'acteurs ? Dans les Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la région île-de France (2007) nous pouvons lire « le rôle du secteur public évolue : il facilite davantage le projet qu'il édicte des normes, il anime et impulse davantage qu'il ne contrôle » (p.24). Mais cette gouvernance à échelles et acteurs multiples peut aussi être difficile à assumer pour la jeune métropole qui doit trouver sa place et le leadership permettant d'asseoir sa légitimité. Les rôles de chacun se doivent d'être clairement définis, permettant de faire avancer le projet. De plus, on note en parallèle de la gouvernance, l'émergence grandissante d'une démarche partenariale. Dans le cadre de GRANDALPE, la mise en place d'un comité partenarial et l'ambition d'un Projet Partenarial d'Aménagement traduit la nécessité d'une vision partagée, et concertée des décisions de ce Grand Projet

Urbain avec ensemble des acteurs du territoire. Cela confirme la volonté de la métropole d'assoir un certain nombre de partenariats public-public mais également public-privé d'un niveau stratégique à opérationnel.

Si cela permet d'apporter une forme de légitimité et une visibilité au projet, cette gouvernance à la fois lourde et complexe peut également le desservir. En effet, si la gouvernance technique de celui-ci est aujourd'hui établie avec les communes, la gouvernance politique elle, a plus de mal à émerger autour d'une seule et même voix, comme le soutient cet urbaniste : *« La vraie question de la gouvernance du projet et qui peut poser question aujourd'hui, c'est au niveau politique. Le fait justement, qu'on soit sur trois communes différentes, avec une métropole qui reste assez jeune, on est quand même sur la prise en compte de l'intérêt particulier des trois communes. La métropole a encore du chemin à faire pour vraiment s'affirmer et affirmer ce projet comme un grand projet métropolitain »* (Urbaniste, Aktis, 2020). En effet, malgré la déclaration d'intérêt métropolitain, les communes tentent parfois de faire peser leur intérêt propre, au détriment du projet d'ensemble, ce qui peut fragiliser le portage politique de ce dernier.

## B) Une imbrication d'échelles et de temps : l'enjeu de la cohérence

Au regard du projet GRANDALPE, les Grands Projets Urbains sont au cœur d'une complexité inhérente à l'imbrication d'échelles et de temporalités multiples. Nous nous posons alors la question des interactions de ces différentes échelles de projets. Dans la phase 1 du projet d'ATOS, le projet immobilier porté par l'entreprise, influence fortement le futur projet du quartier de la gare à Échirolles. La construction de près de 20 000m<sup>2</sup> conditionnement le projet urbain, apportant une véritable densité d'emplois. Il représente un élément attractif pour de futures entreprises, créant ainsi des besoins supplémentaires à l'échelle du quartier en réflexion, (besoin de services de proximité, accessibilité du site...) de la ville et n'est pas sans conséquence pour l'agglomération. (Concurrences entre les villes et autres secteurs de projets, contexte économique et immobilier déséquilibrés). Cela peut avoir de forts impacts sur la stratégie d'ensemble, visant à assurer un équilibre de long terme, afin de contrebalancer les logiques de marchés et de ne pas déséquilibrer les autres territoires qui ne bénéficieraient pas de ses effets catalyseurs. La question de la cohérence d'ensemble et de l'articulation de chaque sous-projet est essentielle à l'échelle du projet global. Les Grands Projets Urbains sont alors conditionnés par les interactions descendantes : celles des pouvoirs publics, mais aussi

par celles émergeant des différents porteurs de projets. Il existe alors à mon sens, une interdépendance très forte, et la nécessité de coordonner ces différentes échelles et temporalités de projets.

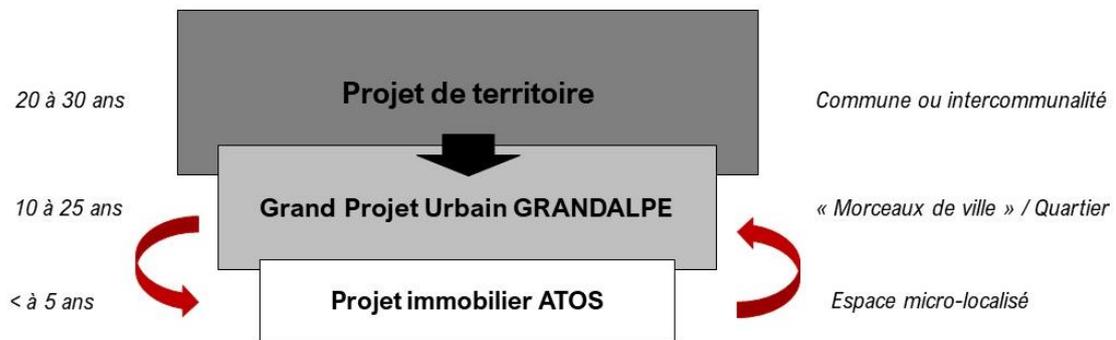


Figure 33 Une imbrication d'échelles et de temps : l'enjeu de la cohérence, réalisation personnelle

Le projet urbain est conçu dans une approche plus dynamique et pragmatique, à travers un travail d'itération entre l'échelle territoriale, et celle de l'opération. Il faut rester en capacité d'adapter le projet d'ensemble et sa stratégie vis à vis des opportunités et aléas qui pourraient se présenter, sans perdre la cohérence d'ensemble et la vision de long terme. Dans son ouvrage « Le projet Urbain », Patrizia Ingallina (2010) propose une définition du projet urbain comme une action globale et négociée, pour créer un environnement de qualité.

« À l'intérieur de l'intention stratégique, des morceaux de ville pouvaient être ainsi traités. (Soit en ce qui concerne les transformations de la ville sur elle-même, soit dans la conception et l'aménagement des zones périphériques qui débordent les logiques sectorielles et/ou les initiatives municipales dispersées). Ainsi le projet urbain ne peut être défini en fonction d'une échelle unique. Il ne signifie pas seulement un projet d'urbanisme ou d'architecture, il implique nécessairement, soit comme facteur de réalisation, soit comme objectif poursuivi, la prise en considération de support économique, social culturel des opérations. De ce fait, la notion de négociation entre les différents acteurs du développement urbain paraît essentielle de même que l'analyse et la prévision du contexte » (Ingallina, 2010, p.75).

## C) Les limites du « mode projet » face à une structure hiérarchique

Nous l'évoquons en première partie, le système classique de production de la ville hiérarchique et séquentielle, est largement remis en question, au profit d'un système négocié flexible et stratégique (Arab,2004). Même si vouloir catégoriser l'organisation des acteurs des processus et des dispositifs d'un projet dans un « modèle type » semble limité, ce retour théorique nous permet de rendre compte d'une évolution à double vitesse.

Selon Patrice Godier, l'évolution d'un modèle hiérarchique à négocié peut s'appréhender au travers de trois niveaux différents : le cadre d'action et de référence des acteurs concernés, l'organisation des ressources d'action et les savoir-faire professionnels mobilisés comme décrit dans le tableau ci-dessous.

Niveaux d'action	Modèle hiérarchique	Modèle stratégique ou négocié
<b>Cadre d'action et référentiel</b> (processus d'entrée en projet)	Primat du plan : la ville moderne. Dominance de l'acteur public. Le privé est un opérateur. Le citoyen est informé ou consulté	Planification stratégique : la ville durable (modèles urbains) Transactions et contrats entre acteurs publics et privés. Le citoyen est associé et peut co-élaborer les projets.
<b>Organisation des ressources d'action et dispositifs</b> (processus de mise en réseau)	Rôle des procédures et de ceux qui les définissent. Définition des solutions par les instances et professionnels « légitimes ».  Informer.	Réseaux politiques et techniques. Prépondérance des fonctions stratégiques et de médiation. Création d'instances politico-techniques de concertation.  Etablir un consensus à mobiliser.
<b>Savoir-faire d'action et interprofessionnalité</b> (processus d'invention du projet)	Centralisation des expertises. Professionnels de l'urbain dominants. Le secteur public oriente et ordonne la planification et les projets en collaboration avec les experts.	Ouverture des systèmes d'expertises. Intégration de nouvelles exigences : gestion, économie, environnement, communication. Pluridisciplinarité et mode de travail par projet.

Figure 34 modèle hiérarchique/ modèle négocié Source : Patrice Godier, 2009, p.51

Au regard des définitions théoriques développées précédemment et du tableau ci-dessus, le projet GRANDALPE apparaît en plusieurs points comme appartenant au modèle négocié : son organisation en mode projet, la forte pluridisciplinarité des acteurs qui le composent, l'établissement d'une gouvernance et d'un mode de décision par consensus. Mais celui-ci répond à une organisation hiérarchisée et segmentée de Grenoble-Alpes Métropole, se heurtant quotidiennement à la dimension pluridisciplinaire et thématique du projet urbain.

En effet, malgré la mise en place d'un « mode projet », l'organisation de la métropole rend compte d'une logique en silo encore très présente, répondant à une autonomie propre de chaque service et directions, ne permettant pas une transversalité optimum. Cette culture du mode projet n'arrive pas au même niveau de maturité selon les services, comme peut en témoigner cette cheffe de projet : « *Finally c'est presque plus compliqué de travailler avec les services de la métropole que ceux des communes. Il y a des services qui sont lointains encore, notamment les services techniques. On a mieux fédéré les communes que les services métropolitains c'est clair. C'est par petite touche. Les relations sont confuses, par exemple sur les espaces publics sur qui fait quoi. Le cadrage n'a pas toujours été très clair* » (Cheffe de service, Grenoble-Alpes Métropole, 2020).

De plus, le très grand nombre d'acteurs et de services présents dans le cadre du projet peut aboutir à une forme de confusion des rôles de chacun. En effet, il est parfois compliqué de savoir à qui s'adresser et de qui relève la responsabilité d'action. Un tel projet mobilise en effet plusieurs compétences : économie, espace public, mobilité, aménagement urbanisme... qui n'ont pas tous les mêmes logiques de fonctionnement. Nous constatons que dans le cadre d'un projet d'urbanisme négocié, l'ensemble de ces limites apparaît encore plus fortement.

Enfin, au sein de la collectivité, les techniciens de la métropole doivent faire arbitrer leurs choix par les élus. Néanmoins, la chaîne hiérarchique de décisions n'est pas toujours compatible avec les temporalités privées ce qui a maintes reprises, met les collectivités dans des positions très délicates : « *la complexité de ce système de gouvernance interne, c'est qu'il y a beaucoup d'acteurs, beaucoup de services. Entre le moment où tu penses quelque chose et le moment où tu as la capacité d'agir, il se passe du temps, et je pense que les acteurs privés ils ne sont pas du tout dans la même temporalité, c'est beaucoup plus rapide c'est beaucoup plus fluide* » (Urbaniste, Aktis, 2020).

Le projet GRANDALPE bien que lié aux acteurs qui interagissent semble répondre encore en de nombreux points, à un modèle structurellement hiérarchique. Il semblerait alors que le problème soit « de faire coexister la logique de projet et la culture hiérarchique où chacun est maître de son domaine. Il y a une vraie résistance à la transversalité » (Godier, 2009, p.248). Ainsi celui-ci peut être caractérisé comme une hybridation de ces deux modèles. Patrice Godier nous dit : « les forces du marché et les initiatives publiques créent de façon pragmatique des alliances, des formes de partenariats dépendantes des situations locales et des conjonctures économiques ». De manière générale donc, « planification stratégique et

opportunités tactiques rythment le déroulement des projets selon des types d'intervention qui alternent ou mêlent bien souvent processus hiérarchique et processus négocié » (Tapie cité par Godier, 2009, p.52).

## **L'évolution du rôle de la collectivité : de la maîtrise au management**

Dans une première partie, nous nous interrogeons sur la place de la maîtrise d'ouvrage publique dans un modèle négocié. Ainsi celle-ci tend à s'éloigner de son rôle de décideur et de commanditaire s'incarnant autour d'un nouveau rôle, celui de maîtrise d'ouvrage urbaine, plus en lien avec un champ d'actions élargi aux nombreuses thématiques et échelles. Elle doit également permettre l'intégration d'un grand nombre d'acteurs à la fois publics et privés. Dans son ouvrage « les contrats de maîtrise d'œuvre urbaine » (2007) la MIQCP<sup>13</sup> donne une définition de la maîtrise d'ouvrage urbaine : « Pour conduire le projet urbain, la collectivité publique ayant compétence, exerce la responsabilité de maîtrise d'ouvrage urbaine. La maîtrise d'ouvrage urbaine a pour mission de définir les objectifs du projet, d'organiser les partenariats souhaités, de mobiliser les ressources nécessaires, d'engager les études de programmation et de maîtrise d'œuvre urbaine, de mettre en place la coordination et les concertations nécessaires » (p.34).

En effet, suite à notre analyse, nos observations et nos entretiens, la métropole apparaît comme un des acteurs dont le rôle a le plus évolué, au regard du projet urbain négocié. Dans le projet GRANDALPE, la collectivité a un rôle clé dans la réalisation de ce projet et apparaît comme central dans le processus. Dans un premier temps, nous pouvons noter le renforcement du rôle la métropole entre la phase 1 et la phase 2 du projet ATOS. En effet, au cours de la phase 1, l'arrivée de la métropole et du projet GRANDALPE a complètement changé le prisme d'entrée du projet. Cela apporte une cohérence et une dimension d'ensemble, qui a obligé l'acteur privé à se positionner autrement et à perdre sa position hégémonique. Par sa dimension intercommunale, elle a permis un rôle de médiateur et d'arbitrage dans les choix. « Avec le projet ATOS, la métropole a trouvé toute sa légitimité. Elle a permis de dépasser la concurrence entre les villes de Grenoble et d'Échirolles. A ce moment-là, la Métro devient un acteur incontournable, une condition nécessaire à la réussite du projet d'aménagement » (Cheffe de service, Grenoble-Alpes Métropole, 2020).

Dans un deuxième temps, la métropole troque son rôle initial d'expert et de maîtrise pour un rôle plus managérial, dans la gestion de projet. Dans son livre « Maîtrise d'ouvrage

---

<sup>13</sup> Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques

Urbaine » (2006) Jean Frébault écrit « Les enjeux de l'aménagement sont aujourd'hui davantage orientés sur les moyens de concrétiser la stratégie urbaine décidée par le pouvoir politique, plutôt que la réalisation opérationnelle. Ce recentrage vers des problématiques « amont » de management de projet se traduit par l'émergence d'une fonction nouvelle de pilotage portée par les collectivités » (P.12). Ainsi, la métropole a ce rôle d'interface entre tous les acteurs du projet, du politique au technique, de la planification au projet urbain ; ce qui lui confère le pilotage et lui garantit la cohérence du projet. De plus, le rôle de la maîtrise d'ouvrage urbaine apparaît comme clé dans la déclinaison et l'articulation des décisions politiques et le passage à l'opérationnel. Elle doit assurer à la fois, le portage politique mais également le pilotage technique des projets. En ce sens, la déclaration d'intérêt métropolitain a non seulement permis d'apporter une forme de cohérence d'ensemble, mais également une forme de légitimité à piloter ce Grand Projet Urbain.

Enfin, elle a un rôle clé dans l'accompagnement des projets privés en tant que catalyseur des initiatives, et doit pouvoir mettre tous les moyens et outils juridiques, techniques dont elle dispose, pour assurer un équilibre à l'échelle du territoire. Au-delà d'un simple rôle d'accompagnateur, elle intervient notamment à travers le plan-guide, et a pour objectif d'intégrer les porteurs de projets à la dynamique globale et qu'ils en deviennent eux-mêmes des moteurs et des porteurs à travers leur projet.

Aujourd'hui, les trois principaux défis semblent relevés dans la coordination des acteurs, l'articulation des échelles de projet, du temps long de la prospective et de la fabrique de la ville, tout en répondant aux opportunités qui se présentent. Dans un deuxième chapitre, nous proposons de faire un retour analytique sur le projet urbain négocié au regard des jeux d'acteurs et des outils mis en place pour stabiliser le processus.

## Chapitre 2 : L'avènement d'un urbanisme négocié, quel résultat pour le projet urbain ?

Dans ce chapitre nous verrons quels sont les enjeux et les limites d'un urbanisme négocié. Nous reviendrons sur la nécessité d'inclure les acteurs privés dès les phases amont des projets et nous tâcherons d'analyser quelles en ont été les limites (A). Nous nous intéresserons ensuite plus spécifiquement aux jeux d'acteurs et aux moyens qu'ils mettent en place pour faire avancer le processus de projet (B). Enfin, nous reviendrons sur les outils mis en place, leurs forces, leurs faiblesses (C).

### A) L'urbanisme négocié, une nouvelle prise de risque ?

Dans le cadre d'un projet d'urbanisme négocié, les acteurs vont avoir tendance à privilégier le pragmatisme et la négociation vis à vis de l'encadrement par une règle écrite à priori (CEREMA, 2014). Ainsi, la définition des orientations politiques et les intentions d'aménagements qui s'inscrivent, initialement, dans une logique de long terme, se retrouvent directement confrontées aux logiques dictées par le marché à court terme et les intérêts des acteurs privés. Cela, nous l'évoquions en première partie, va tendre à un raccourcissement de la chaîne d'acteurs du projet, allant jusqu'à une hybridation des rôles, nécessitant pour les acteurs de négocier, dès la phase amont du projet.

Cette nécessité de négocier dès la phase amont peut avoir, à notre sens, un effet vertueux et favoriser l'opérationnalité et la qualité du projet. Cela permet ainsi de mieux répartir la charge et le risque financier qui pèse sur chaque acteur, permettant ainsi d'anticiper les coûts de sortie du futur projet. Cela permet par exemple, de garantir le financement de certains espaces publics, par la mise en place de participations fixées dès l'amont du projet par un contrat. De plus, et comme l'illustre SCET et Ibicity dans leur note (2016), la problématique du stationnement automobile illustre parfaitement cette tendance. En effet, aujourd'hui, l'ensemble des politiques publiques en matière de mobilités vont dans le sens d'une diminution de la voiture et ainsi vers une mutualisation des places de stationnements. Cette démarche pensée souvent à l'échelle du projet immobilier, peut alors interagir avec celle du quartier et de la programmation dès la phase amont du projet. Ce sont notamment des enjeux qui auraient pu être pris en compte lors de la phase 1 du projet quartier de la gare à Échirolles. Cela nécessite une posture volontariste de la collectivité, autour de levier de négociations, dans le but de faire valoir ses objectifs.

Il faut cependant faire attention aux dérives possibles, et aux risques que les enjeux particuliers et intérêts privés ne priment pas sur le projet d'aménagement d'ensemble. En effet, il ne faut oublier que chaque acteur raisonne avec ses propres logiques, échelles et temporalités en plus de ses contraintes financières. L'arrivée des acteurs privés dès l'amont du projet, les associent, de fait, à la définition des intentions d'aménagement et partis pris urbains. Dans le cadre de rapports de forces déséquilibrés, les enjeux d'un projet ambitieux peuvent être dévalués pour obtenir un projet rentable. Ce risque est exacerbé, si les acteurs publics ne se sont pas propriétaires du foncier et si les intentions d'aménagement et les études urbaines ne sont pas assez avancées au moment de la négociation.

A ce titre, le projet Iseran (phase 1 d'ATOS) témoigne d'une position de force subie par les collectivités vis à vis de l'acteur privé. Celles-ci ont dû s'adapter aux temporalités privées. Le projet GRANDALPE en est une illustration : les études urbaines étant en cours (durant la phase 1) cela a eu pour conséquence de privilégier les arguments du marché et les intérêts économiques, au projet d'ensemble. De plus, le PLUi était également en cours d'élaboration, la collectivité ne pouvait pas s'appuyer, à ce moment-là, sur ce cadre juridique.

Cet exemple, souligne l'importance d'avoir une vision claire et ferme des invariants du projet, d'autant plus dans le cadre d'un projet d'urbanisme négocié, comme en témoigne un des acteurs du projet, avec du recul : *« Il faut que les collectivités aient une vision claire sur leur devenir et leur envie de ville, parce que si on ne sait pas, on ne peut pas négocier les bonnes choses. C'est la preuve du premier projet avec Iseran. A ce moment-là, le projet d'aménagement n'était pas assez poussé, il n'était pas assez concerté ni coordonné entre les différents acteurs, du coup ce qui a primé, ça a été l'intérêt économique »* (Directeur « ville durable », Commune d'Échirolles, 2020).

Dans ce sens nous pourrions dire que l'urbanisme négocié est une forme « d'apprentissage du terrain ». Dans un modèle classique de production de la ville, les acteurs publics ont tendance à respecter chaque étape et à sécuriser l'ensemble du processus de projet suivant une ligne hiérarchique et temporelle définie. Dans un modèle négocié, le processus n'est jamais vraiment stabilisé. Les acteurs tentent d'avancer, de faire converger leurs intérêts dans un but commun, mais rien ne garantit que cet objectif soit atteint, et ceux-ci sont parfois dans l'obligation de faire des concessions pour ne pas bloquer le processus. Ainsi, il faut réussir à coordonner les temporalités économiques avec les temporalités politiques, techniques et juridiques pour assurer la cohérence d'ensemble.

## B) Les conséquences d'un urbanisme négocié sur les acteurs du projet : entre adaptation et anticipation permanente

Parce que chaque projet est porteur d'intérêts propres, c'est cet ensemble d'acteurs qui va conditionner le contexte de négociation. D'un point de vue théorique, nous avons pu voir que le modèle négocié tend à effacer la posture d'expert, et à préférer celle de la maïeutique. Les acteurs évoluent tous au même niveau, permettant ainsi une définition progressive des intérêts et des objectifs à atteindre. Mais est-ce réellement le cas dans la pratique ? Quels sont les conséquences d'un modèle de projet négocié sur les acteurs ? Comment ceux-ci interagissent-ils et par quels moyens dépassent-ils leurs conflits d'intérêts ?

### **Cultiver la confiance : la fragilité des relations entre acteurs**

Nous l'avons vu, pour progresser tout au long du processus de projet, les acteurs doivent faire des choix. Mais il semble également que les positions adoptées par chacun, détermine fortement l'équilibre du processus. Cette conséquence résulte d'un passage d'une chaîne d'acteurs classique, à une organisation systémique nécessitant ainsi, d'autres modalités de travail.

« 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 » (SCET ; Ibicity, 2016, p.11).

Suite à notre analyse, nous constatons que le bon déroulement du projet dépend de la posture « éthique » de chacune des parties prenantes. Dans le projet d'urbanisme négocié avec ATOS, la construction d'une confiance réciproque et d'un principe de transparence apparaît indispensable. « *En face, il faut avoir des gens honnêtes. L'acteur privé il est essentiel pour négocier, sinon on fait de l'urbanisme planifié. Mais dans ce cas, il faut que les acteurs jouent le jeu et qu'ils mettent un peu tout sur la table. Il ne faut pas qu'ils cachent des choses ou qu'ils avancent de côté* » (Directeur « ville durable », Communes d'Échirolles, 2020).

En effet, ce constat fait l'unanimité auprès des personnes interrogées (public ou privé). Mais si la confiance semble clé, dans la phase de stabilisation du projet, cet état d'esprit doit également être cultivé durant chaque étape du projet. « *La limite c'est la relation de confiance, c'est qu'il faut toujours la cultiver, et ne pas décevoir, car si elle est mise à mal, je ne sais pas ce qu'il peut se produire* » (Cheffe de projet, Grenoble-Alpes Métropole ,2020).

Au-delà des relations public/privé, cette relation de confiance doit également être entretenue avec des partenariats public/public. Dans le cadre du projet de négociation avec ATOS, cela est d'autant plus prégnant, au vu du nombre d'acteurs alors en place. Ainsi, la métropole et la commune se doivent de répondre à une forme de transparence et de partage d'informations durant toute la période du projet. Chaque réunion de négociation avec l'acteur privé ou avec les élus est ainsi mûrement préparée par les services techniques de la métropole et de la commune. Cela passe par la mise en place de points réguliers permettant de garder un discours cohérent et une forme de crédibilité vis à vis de l'acteur privé. « *On a mis en place ces réunions avec les services des communes, pour préparer les instances de travail avec les élus. Celle-ci sont associées aux réflexions. Et puis on ne contacte pas un opérateur privé sans en informer les communes. On est transparent là-dessus voire on demande des conseils parce que c'est eux, au démarrage, qui avaient le contact. On essaye de créer une relation de partage d'informations et de confiance, avec les techniciens. Cela permet de parler d'une même voix et d'établir ensemble, les ambitions communes. Ainsi, on mutualise l'information, on incrémente nos réflexions, des réflexions communales parce ce qu'eux, ils ont l'historique* » (Cheffe de de projet, Grenoble-Alpes Métropole, 2020). Ce partenariat public/public est le fait de parler d'une même voix, apporte une force et une légitimité aux acteurs publics dans le cadre de la négociation avec l'acteur privé, que nous pouvons, sans nul doute, constater.

En dépit de cette conception commune, nous constatons dans la réalité, que l'absence de transparence, les non-dits et la rétention d'informations devient une stratégie permettant de faire valoir ses intérêts propres. Mais nous constatons également, que cette prise de position ne va pas en faveur du projet, et qu'elle fragilise le partenariat alors en place.

Dans l'analyse de la phase 1 du projet d'ATOS, nous pouvons rendre compte de plusieurs moments où l'acteur privé a manqué de transparence, et dont les conséquences ont directement impacté le projet urbain et les relations de confiances. Tout d'abord, celui-ci n'a pas été suffisamment clair dans ses intentions de départ. En effet, ATOS devait initialement s'installer à l'ouest du terrain. « *Initialement ATOS devait vendre le terrain à un promoteur leur permettant d'avoir les moyens financiers pour construire un autre projet à l'ouest de leur*

*terrain. [...] Quand ATOS a décidé de s'installer dans la première tranche par rapport à ce qui était imaginé initialement, ça a drôlement modifier la donne »* (Directeur « ville durable », Ville d'Échirolles, 2020). De plus celui-ci n'a pas toujours fait preuve d'une totale transparence, concernant le changement d'opérateur : d'ARTEA à MAGELLIN. Il semble ainsi que le partage d'informations ne soit pas toujours égal entre les acteurs.

À terme, cela a installé une forme de méfiance des collectivités vis à vis de l'acteur privé. Cela a poussé les collectivités à changer leur stratégie, qui se montre beaucoup plus volontariste sur la deuxième phase et qui préfère jouer la carte de la sécurité, même si, elle-même (la commune) a pu manquer de rigueur pour la première phase du projet. En effet, le projet urbain négocié reste un rapport de force où chacun va souhaiter faire jouer ses intérêts propres parfois à défaut de l'objectif commun visé. Dans ce cadre-là, collectivités vont également tenter de faire valoir leur intérêt tantôt politique, tantôt en faveur des usages et intérêts particuliers mais pas toujours dans le but d'un intérêt « général » (Arnoud,2017).

Au-delà de ce premier constat, s'ajoute à cela le poids des relations interpersonnelles qu'il ne faut pas sous-estimer. Il semble en effet, exister une relation particulière et de proximité entre les élus locaux, les promoteurs, ou les acteurs économiques. Ces derniers, optent pour une stratégie, que nous nommerons de « contournement » visant à court circuiter les services techniques en s'adressant directement aux acteurs politiques. Ainsi les acteurs économiques font peser une pression sur les techniciens comme en témoigne l'un d'entre eux, à la ville d'Échirolles : *« Aujourd'hui ils remettent un coup de pression, notamment sur certains fonciers qui leur semblent intéressants, ils sont dans des logiques capitalistes : et nous, comment on fait pour ne pas se laisser embarquer ? [...] Les élus par principe ils sont d'accord, mais après dès qu'il y a la pression de céder un peu à l'urgence, ça se fait du coup, très souvent au détriment de la qualité et de l'ambition des projets. L'enjeu c'est vraiment ça aujourd'hui c'est de tenir, la qualité, la cohérence d'ensemble et en même temps de permettre à l'opérateur de faire son projet chez lui »* (Directeur adjoint « ville durable », Communes d'Échirolles, 2020).

Cela semble faire partie des mœurs comme le soutient Paul Citron (2018) dans le cadre de sa thèse. « Quelle que soit l'importance du conseil municipal et des services techniques, le maire reste la première personne dont les promoteurs cherchent à emporter l'adhésion lors du développement d'un projet. Si le maire est convaincu, le reste suivra » (p.139). En effet, le projet ATOS est encore une fois un exemple de cette proximité du maire et des acteurs économiques comme le souligne le directeur immobilier d'ATOS. *« Je connais le maire, ça fait 10 ans qu'on se connaît, on a de très bonnes relations, et j'espère que cela va continuer parce*

*que de toutes manières si on a de mauvaises relations ce n'est pas bon » (Directeur immobilier, ATOS, 2020). Et réciproquement, le directeur adjoint « ville durable » (2020), à la ville d'Échirolles nous confie : « On a un maire qui est très à l'écoute du monde économique, avec notamment cette crainte de perdre des importations qui sont importantes pour nous. »*

### **Anticiper, le nouveau mot d'ordre**

Face à la position instable de chaque acteur, la réponse appropriée n'est autre que l'anticipation qui permet de pallier le manque de souplesse et de réactivité des collectivités. Les temporalités publiques/privées n'étant pas les mêmes, cela vient renforcer le besoin des collectivités de trouver le moyen de s'adapter. *« Il ne faut pas être en décalage avec la dynamique du projet : il y a un rythme à assurer. Ce qui revient souvent des privés c'est que les collectivités sont trop lentes. C'est clair que cela demande d'être toujours dans des logiques d'anticipations et de bien axer les moyens par rapport aux urgences » (Urbaniste, Aktis, 2020).*

Au-delà de répondre aux injonctions du privé, cela permet notamment de réduire la part d'incertitude et le risque de rupture qui pèse dans le cadre d'un urbanisme négocié. Cette conséquence est en réalité, le résultat de mutations beaucoup plus larges d'une adaptation beaucoup plus flexible de la part des professionnels de l'urbanisme, à un monde en constante évolution. Bon nombre d'acteurs, au cours de la carrière, prennent conscience de la nécessité d'anticiper et faire évoluer leur métier.

*« Ça a beaucoup changé depuis le début de ma carrière. Avant le POS faisait tout, il posait les règles, les opérateurs, envoyaient leur permis par la poste. Tu ne voyais jamais les gens, du coup tu avais des permis d'aménager de 30 lots. C'était écrit, donc on pouvait le faire, négociation 0. Quand tu es amené à négocier, sur un permis qui est déposé c'est que tu ne négocie rien. Tu as juste le droit de dire : je refuse. Ça s'est fait petit à petit, avec les PLU, les règles sont devenues moins strictes, plus qualitatives nécessitant une approche de compréhension de la part des porteurs de projets. Puis il y a eu la loi SRU et la question des logements sociaux sur toutes les opérations. Les communes ont été obligées de négocier. Tout ça a changé le métier : plus de réunions, d'analyses, d'anticipation, cela a obligé les communes et les élus à s'impliquer davantage et à moins laisser faire. A aller vers un urbanisme plus interventionniste, en lien avec les autres territoires et de penser plus global. C'est un exercice qui peut être vite compliqué, on est plus vulnérable en communes sur ce chantage à l'emploi » Elle conclut : « dans la négociation,*

*on est entré au-delà de l'aménagement, sur d'autres sujets, pour lesquels les communes n'avaient pas forcément de prérogatives »* (Cheffe de projet, Grenoble-Alpes Métropole ,2020).

Ces changements dans les pratiques professionnelles sont une conséquence directe des nombreuses lois ayant peu à peu élargi le champ du projet urbain. Le nombre grandissant de thématiques et d'acteurs à prendre compte dans les projets aujourd'hui, nécessite une forme d'adaptation et d'anticipation permanente. L'urbanisme négocié vient mettre en exergue la nécessité de s'adapter à un environnement en perpétuel évolution et de la dimension stratégique qu'a pris aujourd'hui le métier d'urbaniste.

### **La nécessité d'une adaptation mutuelle : la (re)connaissance de chacun acteur**

Nous venons de rendre compte de l'influence d'un processus d'urbanisme négocié sur les acteurs et leur rôle dans le cadre du projet GRANDALPE et plus particulièrement des premières phases du projet ATOS. Dans cet exemple, et au-delà de cette nécessité d'anticiper, il apparait comme la nécessité d'une forme d'innovation à la fois sociale, architecturale et opérationnelle nécessitant une réactivité et une capacité d'adaptation capables d'absorber les aléas et les opportunités. Si l'importance des positionnements personnels et des interactions entre les acteurs permet d'ajouter un niveau de compréhension dans les négociations, cela ne fait pas disparaître les enjeux institutionnels défendus par chaque acteur, qui respectent et représentent avant tout les intérêts de leur organisation (Citron, 2018). Cela met en exergue la capacité de chaque acteur d'adapter ses stratégies en fonctions des contraintes et intérêts de chacun.

En effet les acteurs et publics et privés ne répondent pas aux mêmes temporalités ni intérêts mais chacun d'entre eux, aujourd'hui, reconnaît le besoin de coopérer et d'innover. Cela oblige la collectivité à s'adapter et se requestionner pour pouvoir mener à bien le projet. *« Il y a des effets de mode dans le public, des formes de facilité quand on avait la maîtrise du foncier, et la maîtrise de toute la chaîne et le fait qu'on n'ait plus cette maîtrise ,ça nous oblige un peu à reconsidérer nos projets et de pas être trop « lourd » et ça apprend à négocier, à imaginer les choses un petit peu autrement et à accepter aussi que le privé, sur certains sujets, soit meilleur que nous, dès lors qu'on sait travailler en bonne intelligence et dans le sens de l'intérêt général »* ( Directeur adjoint « ville durable », Commune d'Échirolles,2020).

Cela semble répondre à une forme d'apprentissage mutuel : pour les collectivités il s'agit de promouvoir plus de qualité et de prise en compte de l'environnement dans les projets immobiliers : « *Moi j'y crois à cette acculturation des promoteurs, parce que si tu arrives à l'expliquer et que ça fait sens, il n'y a pas de remise en cause fondamentale de la démarche, il était même plutôt satisfait. Ce que tu apportes, en tant que collectivité, c'est des idées : tu valorises leur tènement et leur environnement, je pense que les promoteurs à partir du moment où tu apportes de la richesse, par de la valorisation urbaine, il n'y a pas de problème. Pour nous il faut composer avec leur contrainte budgétaire pour des questions évidentes de rentabilité* » (Urbaniste, Aktis, 2020).

Pour les acteurs publics, il s'agit d'apprendre une forme d'agilité, d'innovation ou de savoir-faire : « *Je pense aussi qu'il y a des choses qu'on sait faire et d'autre moins bien. [...] Des fois, on veut faire des choses parce qu'on a la compétence générale mais faut aussi admettre que le privé les fait mieux que nous. C'est là où il faut réussir à aller les chercher et trouver les bons interlocuteurs et peut être qu'ils ont plus d'agilité que nous, pour faire des produits tels que de l'hébergements des conciergeries. C'est quelque chose qu'ils ont pris l'habitude de faire parce que pour eux, c'est un élément de marketing, de vente de leur projet* » (Directeur adjoint, « ville durable », Commune Échirolles, 2020).

Néanmoins, nous pouvons souligner que le manque de connaissances des acteurs et des logiques privés de la part de certains professionnels travaillant en collectivité, peut apparaître comme une difficulté dans la négociation. En effet, l'ensemble des personnes interrogées ont fait principalement leur carrière en collectivité publique, ce qui peut rendre difficile l'appréhension des logiques des opérateurs privés. Ainsi la présence de professionnels qui ont une bonne connaissance de ces acteurs privés et des logiques dont ils sont porteurs au sein des collectivités publiques, permettrait sans doute une plus grande facilité d'adaptation et d'organisation. Cela nécessite le besoin au sein des collectivités publiques d'une culture de la négociation, qui peut parfois manquer ou qui reste à construire. Dans l'ouvrage « *l'Urbanisme négocié – Bordeaux, les Bassins à flot* » (2016) nous pouvons lire : « *La négociation se joue à des niveaux dépassant souvent le projet. [...] Cela montre qu'une certaine culture de la négociation devait préexister, ou a pu au moins être construite pour mener des projets d'urbanisme négocié. Une culture qui n'existe pas spontanément dans toutes les agglomérations françaises et qui dépend largement des différences de tradition dans l'aménagement d'un territoire à un autre* » (p.46).

## C) La nécessité de stabiliser le processus pour pouvoir avancer

Le projet urbain négocié évolue au gré des positions et des stratégies que chaque acteur met en place. Si l'avancement du processus de projet, passe avant tout par le dialogue, le maintien de la confiance et le besoin d'honnêteté, la mise en œuvre de dispositifs et d'outils, est également requise. Le but est de stabiliser le processus et d'apporter un cadre de négociation. Ces outils et modalités d'organisation du projet, témoignent également d'une forme d'évolution, qui nécessite de trouver un juste équilibre entre le besoin de stabiliser et fixer les invariants du projet et de la stratégie d'aménagement publique, et celui de laisser une marge de manœuvre possible. Suite à notre analyse du projet ATOS et du projet quartier de la gare à Échirolles, nous proposons ici, de revenir sur les principaux outils, et ainsi d'en dresser les avantages et parfois, les limites, dans le cadre d'un projet urbain négocié.

### **La convention d'objectifs : fixer les règles du jeu et faire porter chaque risque au bon acteur**

Bien que non obligatoire, mais de plus en plus répandue dans le cadre de projet urbain négocié, la convention d'objectifs apparaît comme un élément indispensable. Ainsi, dès le début de la phase 2, la métropole et la commune proposent la formalisation du partenariat avec ATOS au sein d'un protocole d'accord qui, pour rappel, vise à fixer la méthode de travail et les objectifs partagés. En effet, les partenaires privés, quand ils participent à un projet d'urbanisme négocié, engagent des moyens financiers et humains tout comme les acteurs publics sont amenés à le faire. Il est nécessaire pour eux, d'évaluer le risque auquel ils s'exposent et d'avoir une visibilité suffisante sur les engagements de chacun. De même, pour les collectivités, celle-ci permet de rappeler les invariants du projet de s'assurer des modalités de financement et de participation de l'acteur privé. Cette convention d'objectifs permet de garantir un minimum de transparence nécessaire au projet. Elle permet enfin de fixer les modalités de travail cristallisant les intérêts de chacun autour d'un projet partagé. Elle pourra ainsi être déclinée par la suite, en une série d'engagements contractuels ou juridiques capables de s'adapter au contexte opérationnel. Elle permet de fixer les grandes lignes du projet partagé mais doit veiller à ne pas rester uniquement dans des arbitrages foncier ou financier et ainsi de tenir l'ambition de celui-ci comme peut en témoigner un des techniciens interrogés : *« Il faut un certain degré de précision et il faut aussi que cette convention décrive des intentions programmatiques. C'est compliqué d'autant plus qu'avec le contexte actuel,*

*toutes nos exigences vont être vécues comme des contraintes. Il y a un enjeu très fort à ne pas perdre l'objectif, la ligne de perspective : il faut être assez précis et assez large pour, à la fois, ne pas perdre l'essentiel et préserver l'avenir » (Directeur adjoint « ville durable », Commune d'Échirolles,2020).*

Ainsi, ce mode de contractualisation dès l'amont des projets, permet d'anticiper, de répartir le risque et de préciser l'engagement de chacune des parties prenantes. Le rôle de chacun est ainsi clarifié. Cette convention partenariale est valable durant tout le processus de projet, engageant d'ores et déjà, l'ensemble des acteurs à intervenir tout au long de celui-ci. Pour finir, elle permet de prémunir des futures divergences entre les objectifs fixés, les buts validés en phase amont et le projet construit. Mais elle nécessite toutefois le besoin pour les collectivités de se projeter dans un futur partenariat et ainsi d'être assez avancé sur les ambitions et intentions du projet qu'elles souhaitent mettre en œuvre.

### **Le plan-guide un outil cadre essentiel**

Nous avons pu l'évoquer en première partie, le plan guide développé par Alexandre Chemetoff, dès les années 2000 est aujourd'hui un outil structurant des projets urbains. Il illustre, le pragmatisme opérationnel face à l'incertitude qui caractérise le processus de projet aujourd'hui. Ainsi, adaptabilité, modularité, sont les maîtres mots de cet outil qui semble trouver sa place de succession au plan masse (Chemin Le Piolet,2016).

Dans le cadre du projet GRANDALPE, et du sous-secteur de projet du quartier de la gare à Échirolles, le plan guide apparaît comme un outil clé. Il permet à travers le plan et la négociation, de faire évoluer et d'encadrer les projets privés. Il assure la fonction de *guide* au regard de la planification et du PLUi et encadre d'autre part, la déclinaison opérationnelle.

Dans le cadre de projet urbain négocié, cet outil trouve tout son sens. Il permet de pallier la fermeté de la règle, tout en tenant la cohérence d'ensemble, restant ouvert aux nouvelles opportunités, permettant ainsi d'intégrer les projets privés à la dynamique d'ensemble et évite une construction au coup par coup. C'est aussi un outil communiquant du projet, il donne le ton, et il permet à la collectivité de fixer le cadre de discussion. En effet, celui-ci apparaît comme véritable support de négociation dans les réunions avec ATOS sur la phase 2. C'est principalement autour de cet outil, que se construit la négociation et la discussion.

*« Le plan guide il est indispensable. [...] Le dessin fait réagir, si tu n'as pas de dessin pour ton aménagement, tu n'as pas de base de discussion. [...] Le dessin, il est utile parce qu'il permet de montrer une ambition à une échelle*

*importante, qu'aucun acteur privé ne sera capable de proposer. Le plan guide ne peut pas être l'association de plein de projets privés, il va au-delà avec une vision d'ensemble dans laquelle ils devront s'intégrer » (Urbaniste, Aktis, 2020).*

De plus, cela permet d'apporter une forme de crédibilité aux acteurs publics dans la concrétisation de leur projet. *« Je pense que c'est une nécessité, parce que sans ça, on ne tient rien, on n'est pas crédible face à des acteurs qui jugent très vite. Et si très vite, on n'est pas capable de leur donner un cadre et de le définir c'est compliqué » (Directeur adjoint « ville durable », Commune d'Échirolles, 2020).*

Ainsi, dans le cadre du projet GRANDALPE, la maîtrise d'œuvre urbaine, en charge du plan guide est porteuse d'un rôle clé auprès des collectivités et de la maîtrise d'ouvrage urbaine, dans la négociation et la gestion des projets privés. Ce travail autour du plan guide, doit s'accompagner d'une démarche intellectuelle permettant d'aboutir à un travail partagé et des modes opératoires crédibles de mise en œuvre opérationnelle (MIQCP, 2007). Elle semble ainsi revêtir de plus en plus un rôle de conseil et d'accompagnement auprès des collectivités dans le cadre d'un urbanisme négocié, autour d'une figure, l'architecte en chef, permettant d'assurer une bonne cohérence des projets aux intentions d'aménagement du projet urbain GRANDALPE, comme en témoigne cet urbaniste :

*« L'architecte en chef, il a une mission d'étude mais surtout de conseil. On doit absolument défendre l'intérêt du projet et donc l'intérêt général, du côté de la maîtrise d'ouvrage et de la collectivité, mais en même temps l'objectif c'est que les projets voient le jour. Dans le projet GRANDALPE, la plupart des projets sont portés par le privé, donc on a besoin de ce vecteur pour réaliser ces intentions d'aménagement. Par la suite, cela fonctionne assez classiquement, sur la base d'un dialogue. On est clairement dans de l'urbanisme négocié, on doit trouver un compromis, on doit comprendre les intérêts des acteurs privés, et en même temps il faut qu'ils ne dévient pas trop des objectifs généraux qui sont fixés par la collectivité » (Urbaniste, Aktis, 2020).*

Si le plan guide fait ses preuves aujourd'hui, il est également souvent mal interprété car le dessin et le plan figent, or celui-ci permet également de garantir une certaine forme de justesse pour les phases opérationnelles. De plus, le fait qu'il soit pensé à une très grande

échelle ne permet pas un niveau très fin de précision à l'échelle de l'îlot. Il ne peut donc pas se suffire à lui-même, et doit s'accompagner de prescriptions urbaines architecturales et paysagères permettant « d'avoir la main » sur la qualité des projets jusqu'à l'échelle des bâtiments.

### **Entre souplesse et fermeté : le rôle de la planification**

La planification, qui relève des collectivités locales et dans notre cas, de la Métropole depuis 2015, est le premier outil de cohérence de l'action publique. La constitution d'orientations stratégiques à échelle plus large que le projet d'aménagement d'intérêt métropolitain, est en effet nécessaire afin d'assurer une cohérence à l'échelle métropolitaine (économie, commerce, industrie, habitat, réseaux viaires, formation, espaces de natures...) jusqu'à l'échelle du quartier (Arnoud, 2017). Le rôle de la planification et des documents d'urbanismes apparaissent donc comme essentiels, assurant la cohérence temporelle sur le temps long avec la cohérence sectorielle des politiques publiques (CEREMA,2014).

Si pendant longtemps, la planification et l'aménagement opérationnel ont fait l'objet de deux étapes distinctes qui se succèdent, la démarche d'un urbanisme négocié met en lumière les besoins d'interaction entre celles-ci. L'enjeu n'est alors plus de prévoir ni de figer mais davantage de s'adapter et d'anticiper. « Ces situations interrogent chaque acteur dans son rôle, ses objectifs et ses moyens pour peser dans la négociation. La démarche planificatrice devient partie intégrante du processus de production du projet, qu'elle accompagne et entérine plus qu'elle ne préfigure. Au-delà des particularités propres à chaque projet et acteur étudiés, ces expériences invitent à repenser le contenu et les conditions de production des documents cadres s'imposant aux opérations d'aménagement » (CEREMA,2014, p.14). Dans la cadre du projet GRANDALPE, le PLUi était en cours d'élaboration, fixant les grandes lignes, mais c'est au cours d'une prochaine modification que celui-ci sera amené à évoluer en fonction de l'avancée du projet opérationnel.

Ainsi l'urbanisme de projet et plus encore l'urbanisme négocié refonde et questionne les relations planifications et projet urbain, dans un travail itératif où le projet précède la règle. Il semblerait alors que ce ne soit plus le règlement initial du document d'urbanisme qui importe, mais davantage la prérogative de la collectivité à procéder à sa révision. Cela permet de garantir une faisabilité juridique du projet, tout en offrant un pouvoir de négociation vis-vis des porteurs de projets privés. L'enjeu, nous le comprenons bien, n'est pas de bloquer le processus, mais d'avancer dans des conditions partenariales et de confiance. « Il faut par conséquent savoir jouer avec la souplesse de la négociation et la fermeté de la règle, entre dialogue et rapport de forces parfois » (CERTU, 2012, p.17).

En effet, il est parfois nécessaire de faire appel à des outils plus coercitifs permettant de « contraindre » le projet privé au bon sens du terme. Dans le cadre de la phase 2 du projet ATOS, les collectivités jouent davantage la carte de la sécurité, notamment pour garantir les espaces publics du futur quartier de la gare, à travers la mise en place d'emplacements réservés. A travers l'évolution du zonage, l'enjeu est de garantir une programmation mixte au regard de l'évolution du projet. Cela permet d'assurer un pouvoir administratif en faveur de la puissance publique, dans la négociation vis à vis des acteurs privés, s'inscrivant ainsi dans la stratégie opérationnelle. A travers leurs ressources réglementaires, les collectivités pèsent encore fortement sur le processus de projet, y compris en l'absence de maîtrise foncière et de capacités d'investissements (Citron,2018). Cependant, dans le cas d'une anticipation insuffisante, la collectivité peut également se retrouver en position de faiblesse face aux acteurs privés. Il apparaît donc nécessaire, dès leur mise en œuvre, et notamment grâce aux Orientations d'Aménagements et de Programmes (OAP) d'anticiper de futures négociations avec des opérateurs privés, à travers un travail d'études urbaines approfondi.

# Conclusion

Dans un contexte de raréfaction des finances publiques et du foncier, la montée en puissance des acteurs privés dans la fabrique de la ville rend compte d'une mutation profonde de l'aménagement. A l'instar des Grands Projets Urbains, il semble que cette coopération public et privé devienne incontournable, pour être en mesure de sortir de terre les projets de demain. Cela oblige à une forme d'innovation sociale, organisationnelle et opérationnelle, indispensable à l'évolution de la fabrique de la ville. Ainsi, chaque acteur prend conscience de la nécessité de coopérer. Pour les acteurs publics, les collectivités locales communes et EPCI, il s'agit de bénéficier des atouts du privé, que ce soient des apports financiers, des savoir-faire, des compétences et une certaine souplesse juridique. Pour les acteurs privés, il s'agit de pouvoir développer leur projet dans de bonnes conditions, profiter d'une vitrine pour leur activité et la développer, tout en limitant les risques financiers.

Notre méthode de recherche, et l'analyse de notre étude de cas, avaient pour objectif de questionner la mise en place de la stratégie d'aménagement publique, dans le cadre d'un Grand Projet Urbain, GRANDALPE, au regard des enjeux et intérêts privés du projet porté par l'entreprise ATOS. A travers les réunions et entretiens menés, nous pouvons rendre compte aujourd'hui, de la nécessité pour les acteurs, de trouver un équilibre dans les rapports de force, à travers le dialogue et des compromis pour faire avancer le projet. La nécessité de valeurs communes telles que la confiance et la transparence doit pouvoir permettre de conjuguer les intérêts, objectifs et contraintes de chacune des parties prenantes du projet. Au-delà des positions adoptées ou non par chaque acteur, la mise en place d'un urbanisme négocié vient (re)questionner les modalités d'organisation de travail au sein des collectivités, et ce jusqu'au processus de projet.

En effet, à travers l'étude de cas du projet GRANDALPE, et plus particulièrement à travers l'analyse de l'évolution des différentes phases de projet ATOS, nous avons pris conscience de la nécessité de mettre en place un cadre d'action. Ainsi, la réussite du projet, la stabilisation du processus et la coordination de la stratégie publique avec les intérêts privés, nécessite pour les collectivités (Commune et Métropole) de s'appuyer sur un certain nombre d'outils (plan-guide, convention d'objectifs, planification). Au regard du nombre élevé d'acteurs, inhérent au Grand Projet Urbain, la mise en place d'une gouvernance adaptée,

apparaît comme une étape clé. Au-delà du travail technique, le portage politique autour d'un projet commun, permet de donner des arguments en faveur de la qualité et de la cohérence du projet d'ensemble. La mise en place d'une telle gouvernance, doit pouvoir assurer la pérennité du projet et la stratégie mise en place. L'association des acteurs privés, le plus tôt possible et ce, dès la phase amont des projets, doit permettre d'anticiper au maximum, les points de blocage qui pourraient survenir, et ainsi favoriser l'opérationnalité de celui-ci. Cela doit permettre de mieux articuler ambition de la stratégie publique et contraintes privées.

À terme, l'enseignement principal que nous pouvons retenir est le rôle clé de la collectivité, ici la métropole, comme coordinateur et régulateur des intérêts particuliers dans le sens de l'intérêt général, afin de garantir la cohérence d'ensemble. Celle-ci, plus que jamais, reste celle qui fixe la ligne directrice et le cadre de négociation. Ainsi, elle doit porter une vision claire, cohérente et partagée pour tenir l'ambition qu'elle porte et ne pas l'estomper au profit des intérêts privés. A travers sa dimension intercommunale, la métropole trouve sa légitimité, permettant une prise de recul nécessaire et facilitant les arbitrages à l'échelle de l'agglomération. Elle doit néanmoins accepter une part d'incertitude. Pour cela, elle doit trouver un juste milieu entre tenir le cap sans pour autant bloquer le processus et aussi faire preuve d'une forme de souplesse, dans l'articulation des différentes temporalités et échelles de projet.

Si aujourd'hui, tous les outils semblent présents pour poser le cadre d'action, l'enjeu relève plus d'une culture de projet et plus particulièrement du projet urbain négocié, pas uniquement technique mais aussi politique et organisationnelle ; Celle-ci doit encore émerger notamment dans les collectivités publiques. Cela est la garantie, à travers l'organisation des savoirs techniques mais aussi les relations d'acteurs, d'assurer une forme d'adaptabilité et de flexibilité nécessaire à l'intégration des projets et intérêts privés.

Néanmoins, nous avons conscience que cela reste un processus répondant à un contexte donné par les acteurs qui le composent et que les dynamiques de pouvoirs influencent fortement le projet urbain. Cela renforce son caractère incertain et il n'est pas possible de donner une garantie de stabilité. La difficulté est de trouver un juste équilibre dans le rapport de force entre logique de marché et intérêts propres de chaque acteur. Cela amène à notre sens à (re)poser des questions simples mais fondamentales : Pour qui fait-ont la ville ? Par qui et comment ? Avec quelles contraintes ?

L'ouverture vers de nouveaux modèles d'hybridation publics/privés dans les montages opérationnels, (suite du projet quartier de la gare et ATOS phase 2) soulève en effet un certain nombre de questions quant à la capacité et l'implication des collectivités jusqu'en phase opérationnelle. En effet, si ces nouveaux modèles autorisent une forme de souplesse et d'innovation, nous devons rester vigilant quant au fait que les acteurs privés gagnent du terrain dépassant parfois leurs prérogatives initiales.

Si le plan guide et les phases amonts suscitent encore la mobilisation des politiques et permettent une forte présence des collectivités dans le cadrage de leur stratégie, le temps du partenariat doit également pouvoir se poursuivre, dans les phases opérationnelles du projet et pose la question de l'encadrement de ses phases de programmation, d'exécution, voire de sa gestion. Ainsi, comment tenir l'engagement de la collectivité et de la maîtrise d'ouvrage urbaine publique à chacune des étapes ? Quelle place pour les habitants et la concertation citoyenne dans le cadre d'un montage hybride public/privé ? Cela pose la question d'une nouvelle forme de privatisation de la ville dans les modes opératoires de sa conception, mettant plus largement en cause le rôle de la puissance publique, en recul face aux acteurs et capitaux privés.

## Table des illustrations

Figure 1 GRANDALPE, points de repères. Source : projet de territoire, 2019.....	12
Figure 2 Le projet urbain, une imbrication d'échelles et de temps, réalisation personnelle....	36
Figure 3 Modèle hiérarchique et processus linéaire, réalisation personnelle.....	38
Figure 4 Modèle négocié et processus itératif, réalisation personnelle.....	39
Figure 5 Situation géographique de la centralité Sud. Source : Grenoble-Alpes Métropole ..	47
Figure 6 Plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension Jausseley, 1923. Source : grenoble-patrimoine.fr.....	48
Figure 7 Plan Bernard, 1965. Source : AURG .....	49
Figure 8 Alpexpo, 1970. Source : over-blog.com .....	49
Figure 9 Grand'Place est en train de naître, 1969. Source : over-blog.com.....	49
Figure 10 La localisation des secteurs métropolitains, extrait des annexes du PLUi, 2020 ....	54
Figure 11 La centralité métropolitaine Sud extrait des annexes du PLUi, 2020.....	55
Figure 12 Secteurs de projet GRANDALPE. Source : SAGES, 2020.....	56
Figure 13 Gouvernance du Grand Projet Urbain GRANDALPE. Source : Grenoble-Alpes Métropole, 2018.....	59
Figure 14 Périmètre annexé à la délibération d'intérêt métropolitain. Source : Grenoble-Alpes Métropole, 2018.....	61
Figure 15 Retourner le regard pour figurer l'ouverture vers le grand paysage, schéma d'intentions générales. Source : Aktis, mars 2020.....	64
Figure 16 Plan guide général. Source : Aktis, mars 2020.....	65
Figure 17 Photo drone Gare site ATOS. Source : Aktis.....	67
Figure 18 Halte ferroviaire actuelle, Echirolles. Source : projet de territoire, 2019 .....	67
Figure 19 Projet urbain NOVASUD 21, Grands principes de composition urbaine, 2009. Source : Popsu 2013.....	68
Figure 20 Schéma de réorganisation de la partie Est du site BULL. Source : Grenoble-Alpes Métropole, 2015.....	69
Figure 21 Site BULL à Echirolles. Source : Grenoble-Alpes Métropole, 2015 .....	69
Figure 22 Plan masse projet ARTEA. Source : ARTEA, 2016 .....	71
Figure 23 Photo projet ARTEA. Source : ARTEA, 2016 .....	72
Figure 24 Projet Iséran. Source : MAGELLIM 2019.....	74
Figure 25 Projet Iséran intérieur. Source : MAGELLIM,2019 .....	74
Figure 26 Armature urbaine et paysagère, quartier de la gare Échirolles. Source : Aktis, mars 2020 .....	76

Figure 27 Plan de composition quartier de la gare Échirolles. Source : Aktis, mars 2020 .....	77
Figure 28 Vue aérienne quartier de la gare Échirolles. Source : Aktis, mars 2020 .....	77
Figure 29 Domanialité actuelle, quartier de la gare Échirolles. Source : Aktis 2020 .....	80
Figure 30 Domanialité espaces publics projetés, quartier de la gare Échirolles. Source : Aktis 2020 .....	80
Figure 31 Photo le quartier de la gare aujourd’hui. Source : Aktis, 2020.....	81
Figure 32 Le quartier de la gare demain. Source : Aktis 2020 .....	81
Figure 33 Une imbrication d'échelles et de temps : l'enjeu de la cohérence, réalisation personnelle .....	87
Figure 34 modèle hiérarchique/ modèle négocié Source : Patrice Godier, 2009, p.51 .....	88

## Bibliographie

### Articles en ligne :

Arab, N. (2007). Activité de projet et aménagement urbain : les sciences de gestion à l'épreuve de l'urbanisme. *Management & Avenir*, 12(2), pp. 147-164. Doi : 10.3917/mav.012.0147  
<https://www.cairn.info/revue-management-et-avenir-2007-2-page-147.htm>

Ascher, F. (1991). Projet public et réalisations privées. Le renouveau de la planification des villes. Dans *Les Annales de la recherche urbaine*, N°51. La planification et ses doubles. pp. 5-15.  
[https://www.persee.fr/doc/aru\\_0180-930x\\_1991\\_num\\_51\\_1\\_1594](https://www.persee.fr/doc/aru_0180-930x_1991_num_51_1_1594)

Baraud-Serfaty, I. (2011). La nouvelle privatisation des villes. *Esprit*, mars/avril(3), pp. 149-167. doi:10.3917/espri.1103.0149.  
<https://doi-org.gaelnomade-1.grenet.fr/10.3917/espri.1103.0149>

Dorier-Apprill, É. & Jaglin, S. (2002). Introduction. Gestions urbaines en mutation : du modèle aux arrangements locaux. *Autrepart*, 21(1), pp. 5-15. doi:10.3917/autr.021.0005.  
<https://www-cairn-info.gaelnomade-1.grenet.fr/revue-autrepart-2002-1-page-5.htm?contenu=article>

Douay, N. (2013). La planification urbaine française : théories, normes juridiques et défis pour la pratique. *L'Information géographique*, vol. 77(3), pp. 45-70. doi:10.3917/lig.773.0045.  
<https://www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2013-3-page-45.htm>

Duarte, P. (2015). Représentations sociales, négociations et interactions : le cas de deux projets urbains à Grenoble. *Négociations*, 23(1), pp.137-149. doi:10.3917/neg.023.0137.  
<https://www.cairn.info/revue-negociations-2015-1-page-137.htm>

Galimberti, D. (2019). Un étatisme métropolitain : Politiques territoriales de développement économique et rééquilibrage de l'État : le cas de la métropole lyonnaise. *Gouvernement et action publique*, vol. 8(3), pp. 35-58. doi:10.3917/gap.193.0035.  
<https://www-cairn-info.sidnomade-1.grenet.fr/revue-gouvernement-et-action-publique-2019-3-page-35.htm#no6>

Levy, A. (2006). Quel urbanisme face aux mutations de la société postindustrielle ? *Esprit*, Novembre (11), pp. 61-75. Doi :10.3917/espri.0611.0061  
<https://www.cairn.info/revue-esprit-2006-11-page-61.htm>

Linossier, R. & Verhage, R. (2009). La co-production public/privé dans les projets urbains. Paul Boino. Lyon La production de la ville, *Parenthèses*, pp.144-171.  
<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00447534>

Lorrain, D. (1995). La grande entreprise urbaine et l'action publique. *Sociologie Du Travail*, 37(2), pp.199-220. doi : <https://doi.org/10.3406/sotra.1995.2204>  
[https://www.persee.fr/doc/sotra\\_0038-0296\\_1995\\_num\\_37\\_2\\_2204](https://www.persee.fr/doc/sotra_0038-0296_1995_num_37_2_2204)

Patrice, A (2001) Yves Chalas, *L'invention de la ville*, 2000. Dans : *Les Annales de la recherche urbaine*, N°90. 2001. Les seuils du proche. p. 208.  
[www.persee.fr/doc/aru\\_0180-930x\\_2001\\_num\\_90\\_1\\_2425\\_t1\\_0208\\_0000\\_1](http://www.persee.fr/doc/aru_0180-930x_2001_num_90_1_2425_t1_0208_0000_1)

Rode, S. (2017). La conception de projets d'aménagement urbain comme processus collectif. *Espaces et sociétés*, 171(4), pp. 145-161. doi:10.3917/esp.171.0145.  
<https://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2017-4-page-145.htm>

Thomassian, M. (2009). Pratiques de la négociation dans les projets urbains ou la « fabrique » de décisions concertées en vue de réduire le risque d'inacceptabilité sociale. *Négociations*, 11(1), pp. 185-198. doi:10.3917/neg.011.0185.  
<https://www.cairn.info/revue-negociations-2009-1-page-185.htm>

Velut, S. & et Ghorra-Gobin,G. (2006). Les rapports public-privé : enjeux de la régulation des territoires locaux. Géocarrefour, *Revue de géographie de Lyon*, Association des amis de la revue de géographie de Lyon, pp.99-1004.  
<http://journals.openedition.org/geocarrefour/1824>

### **Chapitres d'ouvrages**

Arab, N. (2001). La coproduction des opérations urbaines : coopération et conception. Dans espaces et sociétés *Projet urbain, maîtrise d'ouvrage, commande* (pp. 57-82). L'Harmattan.

Guinand, S. (2017). Partenariats et production qualitative de l'espace. Aperçus sur le projet négocié à Vienne. (Autriche). Dans M. Delabard & B. Dugua (dirs.), *Faire la ville par le projet* (pp.51-70). PPUR.

Lacaze, J-P. (2000). L'urbanisme français à l'épreuve de la décentralisation. *Renouveler l'urbanisme. Prospective et méthodes*, (pp.63-73). Presses des Ponts et Chaussées.

Novarina, G. (2000). Conduite et négociation du projet d'urbanisme. Dans Soderstrom E., Cogato Lanza E., Lawrence R.J. et Barbey G. (dirs.), *L'usage du projet*, (pp. 51-64). Lausanne Payot.

### **Études et rapports de recherches**

CEREMA. (2014). *Des projets négociés : Entre stratégie publique et intérêts privés*. L'urbanisme de projet en chantier, rapport de synthèse, PUCA.

*Le projet négocié*. Rapport final, Dir Pascal Chombart de Lauwe,(dirs.), PUCA, juillet 2011.

Novarnia, G. & Seigneuret, N. (2013). *Développement urbain durable : Grenoble entre stratégies et projet*. POPSU.

Novarina, G. (2007). *Villes européennes en projet*. PUCA. <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/rapport2007-villes-europeenes-en-projet.pdf>

Roux et al. (2010). *Mégastructure, grille et ville linéaire : trois figures pour projeter la périphérie grenobloise*. [Rapport de recherche] Ministère de la culture et de la communication / Bureau de la recherche architecturale, urbaine et paysagère (BRAUP); Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA); Institut d'Urbanisme de Grenoble / UMR PACTE / Laboratoire Territoires. 135 p.

SCET, Ibicity, (2016). *Co-produire la ville durable : les recompositions à l'œuvre dans la chaîne de valeur de l'aménagement*, Réseau National des Aménageurs, Rencontres de l'aménagement opérationnel.

## Mémoires

Arnould, E. (2017). *La cohérence et la qualité urbaine à l'épreuve des jeux de pouvoir et de la négociation*. (Mémoire inédit.) Université Grenoble Alpes, France.

Colleu, V. (2017). *La qualité négociée : éléments du dialogue entre acteurs publics et privés pour la fabrication de la ville. Le cas de l'îlot « XXL », dans le périmètre Euroméditerranée à Marseille*. Mémoire, Sciences de l'Homme et Société. Aix- Marseille Université, France.

Crampe, S. (2019). *Les grands projets urbains à l'épreuve des territoires fragilisés : le cas du quartier créatif Manufacture-Plaine Achille à Saint-Étienne*. Mémoire, Architecture, aménagement de l'espace. Université Grenoble Alpes, France.

## Thèses

Arab, N. (2004). *L'activité de projet dans l'aménagement urbain : processus d'élaboration et modes de pilotage. Les cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier*. Thèse. Sociologie. Ecole des Ponts ParisTech, France.

Chemin Le Piolet, S. (2016). *De la quête de cohérence du projet urbain aux pratiques d'ajustements entre vision prospective, stratégies urbaines et opérations d'aménagement : le territoire stéphanois à l'épreuve de l'urbanisme réflexif*. Thèse, Architecture, aménagement de l'espace. Université Grenoble Alpes, France.

Citron, P. (2016). *Les promoteurs immobiliers dans les projets urbains. Enjeux, mécanismes et conséquences d'une production urbaine intégrée en zone dense*. Thèse, Géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, France.

Godier, P. (2009). *Fabrication de la ville contemporaine : processus et acteurs le cas de l'agglomération bordelaise*. Thèse, Sociologie. Université Bordeaux II Victor Segalen, France.

Ramirez Cobo, I. (2016). *L'incertitude comme levier de co-construction au prisme du projet urbain : L'émergence d'un mode de conception « transitionnel » des espaces urbains : entre pratiques institutionnelles et pratiques alternatives*. Thèse, Architecture, aménagement de l'espace. Université Grenoble Alpes, France.

## Ouvrages

Frébault, J. (2006). *La maîtrise d'ouvrage urbaine*. Le Moniteur Editions. France.

l'IAU îdF, (2012). *Urbanismes de projet*. Les Cahiers Mai 2012. N°162. IAU Ile-de-France. 180p.

Ingallina, P. (2010). *Le Projet urbain*, Collection « Que sais-je ». PUF. 127p.

Lecroart. P. (2007). *Grands projet urbains en Europe : conduire le changement dans les métropoles*. Les cahiers de l'IAURIF, n°146, Mars 2007. IAURIF.

Pinson, G. (2009). *Gouverner la ville par projet : Urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Paris, France : Presses de Sicences Po.

Terrin, J-J. (2014). *Le projet du projet*. Marseille, France : Parenthèses.

## Ouvrages collectifs

Callon, M. (1997). *Concevoir modèle hiérarchique et modèle négocié* dans BONNET, M. (dir), *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe, volume 1, les acteurs du projet architectural et urbain*, Paris, PUCA, collection recherches, 173p.

CERTU. (2012.) *Urbanisme négocié, urbanisme partagé*. Atelier « Vers un urbanisme négocié », Coll. Essentiel, n°8, Octobre 2012.

Christy,H., Michelin, N., ANMA. (2016). *L'urbanisme négocié : Bordeaux, les Bassins à flot*. La découverte, Coll. Dominique Carre, 112p.

MIQCP. (2015). *Maîtrise d'ouvrage de l'opération d'aménagement. La démarche stratégique de programmation urbaine*. Mission Interministérielle pour la qualité des constructions publiques.

MIQCP. (2007). *Les contrats de maîtrise d'œuvre urbaine*. Mission Interministérielle pour la qualité des constructions publiques.

## Productions inédites Grenoble-Alpes Métropole et partenaires

Aktis – Architecture Urbanisme & Paysage, (2020), livrables plan-guide, mars 2020.

### Sitographie

ARTEA. Projet Artea Arteparc [En ligne]. [Consulté le 20 mars 2020]. Disponible sur : <https://www.groupe-artea.fr/referenc/arteparc-meylan/artea-arteparc-echirolles/>

Géoconfluences, glossaire « Fabrique urbaine » [En ligne]. 2017. [Consulté le 14 avril 2020]. Disponible sur : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/fabrique-urbaine>,

Géoconfluences, glossaire « métropolisation » [En ligne]. 2020. [Consulté le 15 avril 2020]. Disponible sur : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/metropolisation>

Géoconfluences, glossaire : « aménagement du territoire » » [En ligne]. 2017. [Consulté le 15 avril 2020]. Disponible sur : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/amenagement-du-territoire>

Géoconfluences, glossaire « gouvernance urbaine » [En ligne]. 2017. [Consulté le 30 avril 2020]. Disponible sur : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/gouvernance-urbaine>

Grenoble-Alpes Métropole. [En ligne]. [Consulté le 5 juin 2020]. Disponible sur : <https://www.grenoblealpesmetropole.fr/755-le-projet-en-bref.htm>

Le moniteur. Regards sur les grands projets urbains en Europe. [En ligne]. 2015. [Consulté le 9 juin 2020]. Disponible sur : <https://www.lemoniteur.fr/article/regards-sur-les-grands-projets-urbains-en-europe.762489>

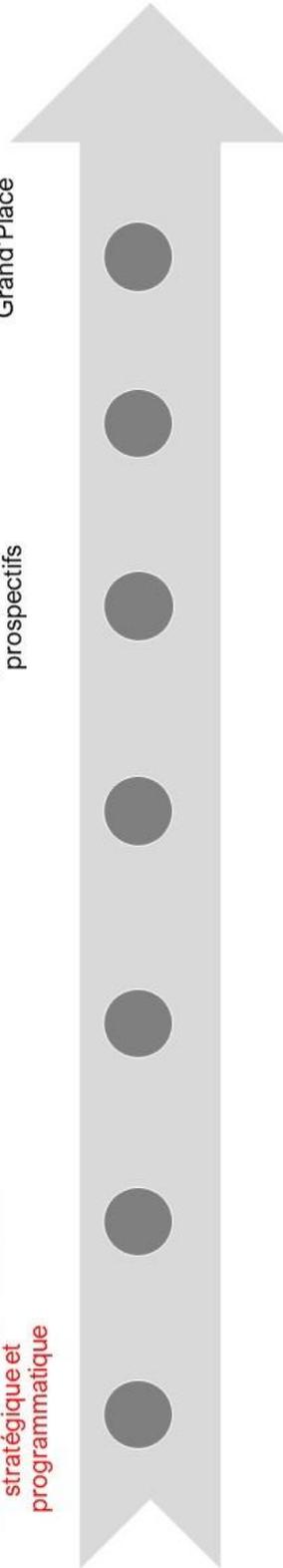
Magellin Developpement Projet Iséran. [En ligne]. [consulté le 20 mars 2020]. Disponible sur : <https://www.magellim-developpement.com/programme/atos-echirolles/>

## Annexes

<b>Annexe 1</b> Grandes étapes de projet GRANDALPE.....	116
<b>Annexe 2</b> Chronologie du projet ATOS.....	117
<b>Annexe 3</b> Grille d'entretien type.....	118

Annexe 1 : Grandes étapes de projet GRANDALPE

2017	Février 2018	Septembre 2018	Décembre 2018	Début 2019	Décembre 2019	2020
Mise en place gouvernance partagée	Choix d'une équipe de maîtrise d'œuvre urbaine	Séminaire d'élus Arrêt du PLUi	Intérêt métropolitain Lancement communication/ concertation	Edition « projet de territoire » Objectifs politiques et prospectifs	Dossier opérationnel d'aménagement prêt à être concédé	Démarrage première phase de travaux autour de Grand'Place



## Annexe 2 : Chronologie du projet ATOS

- Études de faisabilité sur la partie Est du tènement BULL en 2013
- Protocole d'accord entre BULL-Échirolles-Communauté d'agglomération signé le 16 janvier 2014
- OPA de la part d'ATOS sur la société BULL. Projet de regroupement des sites de Grenoble et d'Échirolles 2015
- Déclaration préalable de division du terrain d'ATOS le 30/10/2017
- Permis de construire initial pour 18000 m<sup>2</sup> de surface de plancher délivré le 13/12/2017 (Société ARTEA était le constructeur)
- Permis de construire transféré de ARTEA à MAGELLIM le 17/10/2018
- Permis de construire modificatif le 7/12/2018 (erreur d'écriture)
- **Délibération d'intérêt métropolitain de GRANDALPE le 21/12/2018**
- Permis de construire modificatif du 3/09/2019 portant sur le projet et la diminution de la Taxe d'Aménagement
- Livraison tranche 1 fin 2021
- Déménagement et installation 1<sup>er</sup> semestre 2022
- Démolition bâtiments mi-2020

**Entretien – Directeur adjoint « ville durable » - commune d'Échirolles**

**1. Profil professionnel de la personne interrogée**

- En quoi consiste votre poste en tant que directeur adjoint « ville durable » à la ville d'Échirolles ?

**2. Projets urbains et évolution des acteurs**

- Depuis combien de temps travaillez-vous à la ville d'Échirolles ?
- Pouvez-vous me parler de la stratégie d'aménagement de la commune sur ce territoire ?
- Comment s'articule-t-elle avec la stratégie d'aménagement portée par la métropole ?
- Quelles sont les grandes caractéristiques du projet GRANDALPE d'après vous ?
- Pouvez-vous me parler du projet quartier de la gare d'Échirolles en quelques mots ? Quelles en sont les caractéristiques principales selon vous ?
- Quels sont les défis du projet GRANDALPE selon vous dans les prochaines années ?

**3. Le projet ATOS**

- Pouvez-vous me parler du projet Iséran ?
- Depuis combien de temps travaillez-vous sur ce projet ? Quel est votre rôle sur ce projet au nom de la commune ?
- Quelles évolutions/ grandes étapes ont marqué ce projet selon vous ?
- Quelles opportunités représente ce projet d'après vous ? quelles contraintes ?
- Qu'est ce qu'a changé l'arrivée de la métropole, puis la déclaration d'intérêt métropolitain vis-à-vis de ce projet ?
- Actuellement, la deuxième tranche du tènement est en cours de négociation, comment se passe la négociation ? Quels sont les enjeux selon-vous sur la tranche 2 par rapport à la tranche 1 ?

**4. Place des acteurs privés dans la fabrique de la ville**

- Selon vous, quelles places vont prendre les opérateurs privés dans la fabrique de la ville d'aujourd'hui et de demain ? Pourquoi ?

- Comment percevez-vous la coopération public/ privé dans les projets urbains ?  
Comment a-t-elle évolué aux différentes échelles intercommunales et communales et  
quelles sont les attentes selon vous d'un tel partenariat ?
- Le plan guide vous semble-t-il un outil adapté à l'accompagnement des projets privés ?
- Quelles conséquences ces changements ont-ils eu pour votre métier ?
- Quelles sont les clés pour la réussite d'un projet d'urbanisme négocié selon vous ?