

De nouvelles formes de partenariat public-privé ?

Un appel à projet innovant à Grenoble

**Federica Gatta, Cécile Léonardi, Pierre-Olivier Garcia, Anne D’Orazio,
Théa Manola, Josselin Tallec et Silvère Tribout**

Face à l’austérité budgétaire, la Ville de Grenoble se donne un nouveau rôle de maîtrise d’ouvrage publique en recourant aux APUI. À la fois garante, propriétaire et facilitatrice, elle réinvente l’usage d’un foncier sous-exploité tout en préservant l’intérêt général.

Les appels à projets urbains innovants (APUI) ont suscité beaucoup de débats entre 2016 et 2019. Pour rappel, ces dispositifs consistent à « adapter les modalités publiques de cession foncière à des enjeux d’innovation. Les sites sont mis à concours [par une collectivité], accompagnés d’un ensemble de “conditions particulières” [...] exprimant des attentes en matière d’innovation – constructives, techniques, mais aussi en matière d’usages. La définition des programmes est ainsi, au moins partiellement, transférée aux groupements candidats » (Gomes 2020, p. 5). Plusieurs caractéristiques des APUI ont été discutées, à commencer par l’attention accordée à la notion d’innovation comme moteur des appels. Ceux-ci ont été considérés comme une impulsion adressée aux pratiques de l’immobilier privé, incitant les promoteurs à s’associer à de nouveaux acteurs afin que ce compagnonnage défriche de nouveaux usages (Guelton 2018 ; Landau 2019). Les APUI ont par ailleurs renouvelé le débat sur la relation entre public et privé. Certain·e·s chercheur·e·s ont vu là une continuité et un renforcement du rôle donné aux promoteurs dans la production de la ville (Orillard 2018 ; Guelton 2018). D’autres ont davantage associé les APUI à un retrait du public dans la programmation urbaine (Meunier *et al.* 2018) et par extension dans la définition de l’intérêt général (Josso *et al.* 2018). Les APUI les plus visibles ayant été lancés par la Ville de Paris et la Métropole du Grand Paris, les analyses et les débats qu’ils ont suscités se sont souvent concentrés sur le contexte parisien. C’est un APUI plus discret, lancé en 2017 par la Ville de Grenoble, que nous avons choisi d’étudier dans le cadre du projet GrinnUrb¹. Contrairement à la plupart, celui-là tire son originalité du fait de n’avoir retenu aucun promoteur parmi ses lauréats. Ce cas d’étude va ici nous permettre de décrire la manière dont un APUI, initié sur fond d’austérité budgétaire, a amené une collectivité à céder à d’autres acteurs privés la programmation de son patrimoine immobilier, tout en collaborant avec eux au développement des projets envisagés.

¹ GrinnUrb a bénéficié d’une aide de l’État gérée par l’Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d’avenir » (IDEX-UGA). Basée sur une enquête ethnographique, la recherche a duré deux ans et a été menée par une équipe de chercheurs des laboratoires PACTE (Federica Gatta (coord.), Pierre-Olivier Garcia, Josselin Tallec, Silvère Tribout), AAU (Théa Manola) et LAVUE (Anne D’Orazio) et deux post-doctorants (Nicolas Bataille et Cécile Léonardi). Ces derniers ont mené le terrain en première ligne et collecté les données sur lesquels se base cet article. GrinnUrb est poursuivi par la recherche internationale CARE (ANR-22-CE55-00XX, F. Gatta coord.).

L'APUI Gren' de projets

C'est lors des journées du patrimoine 2017 que la Ville de Grenoble choisit de lancer l'APUI Gren' de projets. L'événement offre ici une caisse de résonance aux ambitions portées par cet appel : « réveiller » certains bâtiments sous-utilisés du patrimoine municipal « en les faisant redécouvrir aux Grenoblois à travers de nouveaux usages² ». Plus concrètement, l'APUI vise la cession ou la location en bail emphytéotique de six édifices. Si la plupart de ces bâtiments témoignent d'un intérêt patrimonial indéniable, ils ont surtout besoin d'être entretenus et rénovés. Comme de nombreuses villes françaises, Grenoble subit un recul accéléré des dotations de l'État conduisant l'équipe Europe Écologie les Verts-Front de Gauche, dès son élection en 2014, à engager un Plan de sauvegarde des services publics, dont l'APUI Gren' de projets est l'une des expressions. À l'époque, la nouvelle équipe décide de regrouper les services qui gèrent le parc foncier de la ville en une seule direction dite de l'immobilier municipal (DIM). Ce nouveau service est immédiatement sollicité par les élu·e·s pour optimiser les coûts de gestion de l'important patrimoine détenu par la Ville. La question budgétaire n'est pas la seule à entrer en ligne de compte. L'enjeu est aussi d'engager la sobriété énergétique du parc existant en rénovant les équipements les plus occupés et en réfléchissant à mutualiser l'occupation de ceux qui le sont moins (directrice de la DIM, novembre 2020). Dans ce contexte, l'APUI « Réinventer Paris », lancé quelques mois plus tôt, attire l'attention de la directrice de la DIM qui s'en fait le relais auprès des élu·e·s du groupe de travail « stratégie patrimoniale ». S'engage alors un dialogue entre le service et l'instance pour identifier les bâtiments qui pourraient faire l'objet du dispositif. Selon l'adjointe qui pilotait à l'époque le groupe de travail, il s'agissait de sélectionner des édifices de taille variable et différemment représentatifs de l'histoire de la ville, afin « d'attirer une vraie diversité d'acteurs » (novembre 2019). Les élu·e·s qui portaient ce chantier ont par ailleurs considéré que l'APUI pouvait permettre à l'écosystème associatif grenoblois de tenter des rapprochements inédits auprès des investisseurs locaux. En mars 2018, la désignation des lauréats de Gren' de projets a en partie donné raison à ce pari.

Le cadrage et l'accompagnement

À la suite du processus de sélection, quatre projets ont été retenus par un jury composé d'élus·es de la majorité et de l'opposition et d'expert·e·s. Sur les six bâtiments mis au concours, un musée de 10 000 m² n'a pas trouvé preneur à cause, probablement, de la complexité de sa rénovation. Les groupements qui s'étaient positionnés en première phase, incluant un promoteur d'envergure internationale, n'ont pas abouti leur proposition au moment du dépôt en seconde phase. L'appel a également été jugé infructueux concernant une piscine municipale désaffectée, située dans un quartier prioritaire de la politique de la ville, et ce dès la première étape du concours. La Ville et la Métropole ont toutefois décidé d'accompagner le projet du collectif interassociatif qui s'était positionné mais qui ne présentait pas les garanties financières suffisantes.

Lauréats ou repêchés, les cinq projets finalement retenus ont en commun le fait de n'être portés par aucun promoteur privé. Ces derniers ont été très peu présents parmi les candidats à l'APUI. Un facteur que nous pouvons associer à cette absence est une communication ayant plutôt visé les associations locales. Nous pouvons également évoquer le fait que les sites relevaient d'emblée d'un foncier difficile à valoriser au vu de la faible constructibilité des parcelles et des contraintes patrimoniales des bâtiments cédés. Notons qu'à ce jour aucun d'eux ne l'a été. Face à la complexité de leur rénovation et à la fragilité des montages économiques défendus par les équipes lauréates, la Ville a préféré opter pour une « contractualisation itérative » (Landau 2019) *via* des conventions de partenariat et des baux emphytéotiques. Cette stratégie a permis de définir les engagements des deux parties, notamment en matière d'usages et de respect des caractéristiques patrimoniales des bâtiments. La collectivité est restée engagée dans les projets *via* un suivi spécifique assuré en

² Communiqué de presse du service presse de la Ville de Grenoble daté du 16 mars 2018.

interne. La technicienne qui s'en charge depuis 2018 justifie sa mission en rappelant que « ce ne sont pas que les projets des porteurs, ce sont aussi les projets de la Ville » (juillet 2020). Son rôle consiste à accompagner la mise en œuvre opérationnelle des projets en pilotant la contractualisation et la médiation entre les porteurs et les interlocuteurs publics (élus·es, Département, Métropole). Elle apporte une aide aux équipes dans la recherche de financement et de partenaires potentiels.

Trois catégories de projets

Les cinq projets accompagnés peuvent être classés en trois catégories en fonction de la typologie des porteurs et des modèles économique-juridiques qu'ils mobilisent. Une première catégorie est celle des projets portés par des *petits entrepreneurs-exploitants*. Ils concernent les bâtiments de grande taille situés en centre-ville : une orangerie de 1 218 m² du XIX^e siècle et un couvent de 3 743 m² du XVII^e siècle. Deux ingénieurs urbanistes en reconversion se sont positionnés sur l'orangerie pour y développer un *food-court* autour de la restauration « responsable ». Dans les murs du couvent, un entrepreneur local et une experte en marketing ont proposé un tiers-lieu associant *coworking* et *coliving*. Les deux projets se sont appuyés sur des *crowdfundings* qui ont réuni un dixième du budget de l'orangerie et plus d'un tiers de celui du couvent.

La deuxième catégorie regroupe des projets pilotés par des *coalitions de maîtrise d'ouvrage et d'usage*. Ces groupements plus singuliers ont investi les bâtiments de taille moyenne situés dans des secteurs résidentiels moins centraux : une villa du XIX^e siècle de 700 m² et la piscine de 800 m² datant de 1975. Un groupement d'acteurs et d'actrices du tiers secteur s'est associé à un bailleur local pour développer dans la villa une pension de famille, un atelier de réinsertion et des lieux de rencontre à destination des publics dits précaires. Quant à la piscine, c'est une coalition constituée de représentant·e·s d'associations, d'habitantes et de technicien·ne·s de la Ville et de la Métropole qui travaillent depuis trois ans à la création d'un lieu dédié au bien vivre (hammam-sauna, restauration, jardinage). Dans les deux cas, ces coalitions ont mutualisé leurs sources de financement (subventions publiques, mécénat, dons, appels de fonds) et se mobilisent pour répondre à d'autres appels à projets.

Une dernière catégorie concerne un projet porté par un *maître d'ouvrage associatif*, qui assurera la gestion d'un pavillon du XIX^e siècle de 183 m² réhabilité en 2008. L'association d'ampleur nationale (Ligue de l'enseignement), déjà bien implantée dans le quartier par la présence d'un cinéma d'art et essai, y installera un atelier d'éducation à l'image sur des financements propres.

Figure 1. Localisation des projets



© Federica Gatta, 2022.

Sources utilisées pour les images :

www.geoportail.gouv.fr

Thierry Chenu, www.gre-mag.fr

lorangeriegrenoble.fr

piscineiris.wordpress.com

www.facebook.com/minim.grenoble

www.placegrenet.fr

Un nouveau rôle de la maîtrise d'ouvrage publique ?

Gren' de projets se distingue des APUI lancés depuis 2015 en ce qui concerne les deux caractéristiques évoquées en introduction : l'innovation comme moteur des appels et la délégation de la programmation publique aux promoteurs privés. À Grenoble, cette programmation est le fait d'équipes exclusivement constituées d'acteurs et d'actrices « alter » et d'exploitants-usagers dont les rôles sont restés marginaux dans d'autres APUI (Gomes 2020). Par ailleurs, Gren' de projets découle moins d'une volonté publique de stimuler les pratiques de l'immobilier privé que du souhait d'encourager des formes plus variées d'entrepreneuriat pour répondre aux contraintes de l'urbanisme d'austérité (Peck 2012). À Grenoble, la collectivité épaulé les équipes lauréates ou repêchées dans leur recherche de financements pour rénover les biens qu'elles vont occuper, l'acteur public trouvant là des leviers d'action inédits pour compenser les logiques d'austérité qui pèsent sur la gestion de son patrimoine foncier.

À ce titre, la collectivité ne s'est pas cantonnée à un simple rôle d'arbitre lors de la phase de sélection et de contractualisation des projets. Elle s'est donné les moyens de rester impliquée dans leur mise en œuvre en endossant le rôle de garante, de propriétaire, d'assistante à la maîtrise d'ouvrage et/ou de facilitatrice. À l'inverse d'un outil de cession orienté vers des logiques de spéculation, l'APUI grenoblois a généré de ce point de vue des partenariats public-privé qui

travaillent davantage à une démocratisation de la ressource foncière (Russell *et al.* 2022). En ayant misé sur des programmes qui, pour certains, s'adressent aux publics les plus vulnérables, la collectivité semble par ailleurs donner une prise concrète à ce qui reste la gageure de la plupart des APUI : réinventer l'usage d'un foncier public sous-exploité sans renoncer à l'intérêt général qu'il peut servir.

Bibliographie

- Gomes, P. 2020. *La Construction des usages dits innovants dans Inventons la Métropole du Grand Paris : processus, acteurs et expertises*, rapport de recherche, chaire Aménager le Grand Paris, École d'urbanisme de Paris, Université Gustave-Eiffel.
- Guelton, S. 2018. « Les lauréats d'«Inventons la Métropole du Grand Paris» : le milieu de l'aménagement entre innovations et continuités », *Métropolitiques*. URL : <https://metropolitiques.eu/Les-laureats-d-Inventons-la-Metropole-du-Grand-Paris-le-milieu-de-l-amenagement.html>.
- Josso, V., Rio, N. et Trautmann, F. 2018, « Le privé au chevet de l'intérêt public ? Les programmes privés d'intérêt collectif dans les appels à projets urbains innovants », *Métropolitiques*. URL : <https://metropolitiques.eu/Le-prive-au-chevet-de-l-interet-public-Les-programmes-prives-d-interet.html>.
- Landau, B. 2019. « La maîtrise d'ouvrage urbaine en question, portée et limites des APUI », *Tous urbains*, n° 25, p. 39-45.
- Meunier, F., Redoutey, E. et Zetlaoui-Léger, J. 2018. « Appels à projets innovants, concours de programmes ou de programmation ? », *Urbanisme*, n° 410, p. 8-10.
- Peck, J. 2012, « Austerity urbanism », *City: Analysis of urban trends, culture. Theory, policy, action*, vol. 16, n° 6, p. 626-655.
- Russell, B., Milburn, K. et Heron, K. 2022. « Strategies for a new municipalism: Public-common partnerships against the new enclosures », *Urban Studies*. DOI : 10.1177/00420980221094700.
- Orillard, C. 2018. « Les appels à projets innovants : un renouveau de l'articulation public-privé dans l'aménagement urbain ? », *Métropolitiques*. URL : <https://metropolitiques.eu/Les-appels-a-projets-innovants-un-renouveau-de-l-articulation-public-privé-dans.html>.

Federica Gatta est architecte, urbaniste et docteure en urbanisme et aménagement. Elle est actuellement maîtresse de conférences à l'Institut d'urbanisme et de géographie alpine (UIGA) de l'Université Grenoble Alpes et chercheuse au laboratoire de sciences sociales PACTE (équipe Justice sociale). Elle codirige le tri-cursus et le parcours de master associé « Architecture, urbanisme, études politiques » (AUEP-ENSAG, Science Po Grenoble, IUGA-UGA).

Ses travaux portent sur l'analyse anthropologique des processus de transformation de l'espace à l'échelle urbaine et architecturale. Les objets de ses recherches sont constitués par des situations de négociation et de collaboration entre institutions et société civile qui questionnent le rôle de la critique sociale dans le projet. Elle s'intéresse également aux implications des méthodes ethnographiques à la fois dans la pratique de conception de l'espace et dans la recherche urbaine.

<https://www.pacte-grenoble.fr/membres/federica-gatta>

Cécile Léonardi est docteure en sociologie, maîtresse de conférences en sciences humaines et sociales pour l'architecture à l'École nationale supérieure d'architecture de Grenoble et membre de l'unité de recherche LabEX Architecture, environnements et cultures constructives. Ses travaux actuels abordent d'un point de vue ethnographique les processus de *commoning* (travail du

commun) qui se développent dans les quartiers populaires en rénovation. Elle interroge en particulier la place que prennent les pratiques et les problématiques du *care* dans les projets qu'elle étudie. Elle s'intéresse également à l'implication des femmes (habitantes, techniciennes, architectes, chercheuses...) dans ces processus projectuels au long cours.

Pierre-Olivier Garcia est maître de conférence en géographie et aménagement à l'Institut d'urbanisme et de géographie alpine (IUGA) de l'Université Grenoble Alpes et chercheur au laboratoire PACTE (équipe Environnements). Ses travaux s'inscrivent à la croisée des enjeux d'aménagement et d'environnements dans le contexte des changements environnementaux globaux.

Anne D'Orazio est architecte et urbaniste, docteure en urbanisme et aménagement de l'espace, maître de conférences à l'École nationale supérieure d'architecture Paris la Villette, équipe LET-LAVUE (UMR CNRS 7218) et codirectrice de la chaire « Le logement demain ».

Ses travaux portent sur la question de la fabrication de la ville ordinaire contemporaine et questionnent les modalités et régimes de négociations entre acteurs, qu'ils soient issus de la société civile, des institutions techniques ou du monde politique.

Ses recherches actuelles s'intéressent aux démarches participatives dans la production urbaine, avec un focus sur les questions habitat/logement, aux formes de partenariat entre société civile et action publique dans le développement des politiques locales de transition écologique ainsi qu'à la mobilisation politique des « minorités visibles » dans l'espace politico-institutionnel de la métropole parisienne.

Théa Manola est architecte DPLG, urbaniste et docteur en urbanisme, aménagement et politiques urbaines. Elle est actuellement maîtresse de conférences en sciences humaines et sociales pour l'architecture des Écoles nationales supérieures d'architecture (ENSA), affectée à l'ENSA de Grenoble (ENSAG-UGA) et chercheure au CRESSON/UMR Architecture, ambiances, urbanités (AAU). Elle codirige le tri-cursus et le parcours de master associé « Architecture, urbanisme, études politiques » (AUEP-ENSAG, Science Po Grenoble, IUGA-UGA).

Ses travaux portent sur les aspects/effets socio-politiques et environnementaux du sensible. En cela, elle s'intéresse aux expériences sensibles et esthétiques (ordinaires et situées) ainsi qu'à leur prise en compte par les acteurs de la production spatiale. Elle travaille également sur les liens entre recherche en SHS et processus de projet, les méthodologies qualitatives au croisement de ces champs et les évolutions professionnelles relatives.

Site internet : <http://aau.archi.fr/equipe/manola-thea/>

Josselin Tallec est maître de conférences en aménagement de l'espace et urbanisme à l'IUGA et membre de l'UMR Pacte (UMR 5194, CNRS, UGA, Sciences Po Grenoble, équipe « Villes et Territoires ») depuis septembre 2018. Titulaire d'un doctorat en géographie et aménagement de l'Université de Toulouse Jean-Jaurès (LISST-CIEU, UMR CNRS 5193 EHESS), ses travaux s'attardent sur l'évolution des relations entretenues entre les territoires, l'activité économique et l'innovation sous l'angle des relations science-industrie. À la croisée de la géographie économique, urbaine, de la sociologie économique et des réseaux sociaux, il se penche sur la construction sociale de ressources territoriales mobilisées dans la définition de projets de développement ou dans le cadre d'initiatives entrepreneuriales. L'étude de la territorialisation de l'action publique et de la construction contemporaine de projets de territoire constitue la seconde focale de ses perspectives d'enseignement et de recherche.

Géographe-urbaniste de formation, **Silvère Tribout** est docteur en aménagement de l'espace et urbanisme. Maître de conférences à l'Institut d'urbanisme et de géographie alpine, laboratoire Pacte (Université Grenoble Alpes) jusqu'en 2022, il est aujourd'hui maître de conférences au département de Géographie et Aménagement (UFR Sciences sociales) de l'Université Rennes 2 et au sein du laboratoire Eso (UMR 6590 Espaces et Sociétés). Il est également membre de la direction collégiale du RAMAU (Réseau Activités et Métiers de l'architecture et de l'urbanisme). Ses travaux questionnent la transformation contemporaine des cultures de projet des acteurs de la fabrique urbaine, et de manière concomitante les évolutions processuelles et substantielles des projets auxquels ils participent. Ces transformations sont interrogées à travers plusieurs prismes : le

numérique, particulièrement les démarches BIM (Building Information Modeling), le sensible, la production et la consommation *in situ* d'énergies renouvelables, ou encore la gestion alternative des eaux pluviales.

Pour citer cet article :

Federica Gatta & Cécile Léonardi & Pierre-Olivier Garcia & Anne D'Orazio & Théa Manola & Josselin Tallec & Silvère Tribout, « De nouvelles formes de partenariat public-privé ?. Un appel à projet innovant à Grenoble », *Métropolitiques*, 2 février 2023. URL : <https://metropolitiques.eu/De-nouvelles-formes-de-partenariat-public-privé.html>.

DOI : <https://doi.org/10.56698/metropolitiques.1879>.